



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

"IZQUIERDA, PARTICIPACION CIUDADANA Y  
DEMOCRACIA, HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
EN TLALPAN. UN ESTUDIO DE CASO"

T E S I S  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES  
P R E S E N T A :  
EDITH ELVIRA KURI PINEDA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ANGELICA CUELLAR VAZQUEZ



MARZO DE 2004



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).

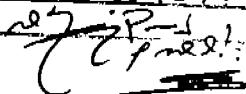
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico o impreso el contenido de mi trabajo recopilational

NOMBRE: KORI PINEDA  
EDITH ELVIRA

FECHA: 17/Nov/2010

FIRMA: 

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Maestría en Estudios Políticos y Sociales**

*“Izquierda, participación ciudadana y democracia. Hacia un presupuesto participativo en Tlalpan. Un estudio de caso”*

**Edith Elvira Kuri Pineda**

**Directora de tesis: Dra. Angélica Cuéllar Vázquez**  
**Tesis para optar por el grado de Maestra en Estudios Políticos y Sociales \***

**Marzo de 2004**

---

\* Esta maestría fue cursada gracias a la beca-crédito otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

*Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su albedrío, bajo circunstancias que ellos mismos escojan, sino bajo circunstancias con las que se encuentran de una manera inmediata, dadas y heredadas. La tradición de todas las generaciones pretéritas pesa como un incubo sobre el cerebro de los vivos. Y precisamente cuando parecen ocupados en subvertirse y subvertir las cosas, en crear lo que aún no existe, justamente en esas cosas de crisis revolucionaria hacen angustiosos conjuros para poner a su servicio los espíritus del pasado, les toman prestado sus nombres, sus consignas, su ropaje, para representar, con este vetusto disfraz y este lenguaje prestado, la nueva escena de la historia universal.*

**Carlos Marx.**

\*

*Estamos encontrando una gran dificultad para construir seriamente el espacio de la ciudadanía al no poder entender que la organización social no es un simple preámbulo, un paso previo para la influencia en los aparatos de la política. Se trata de un piso social diferente al de los partidos y al del parlamentarismo. Cómo hacer para que la participación ciudadana no se vuelva una vía de ascenso al poder político sino su contrapeso.*

**Sergio Zermefio.**

\*

*Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden.*

**Pinta en la Universidad de Berkeley.**

## AGRADECIMIENTOS

La presente tesis fue posible gracias al apoyo personal e institucional recibido. Así, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por haberme otorgado la beca-crédito que hizo posible que yo cursara toda la maestría. En segundo lugar, a la Jefatura Delegacional en Tlalpan, especialmente, a la Coordinación Territorial del Ajusco Medio, encabezada por Roberto Arceo. A mi tutora la Dra. Angélica Cuellar Vázquez, por su confianza así como a los lectores de esta tesis - Dr. Sergio Zermefio, Dr. Luis Gómez, Dra. Lucía Álvarez y Dra. Silvia Bolos - por sus comentarios.

Parte clave para la construcción de esta investigación, son las entrevistas realizadas a funcionarios delegacionales así como a los integrantes del equipo de monitoreo y de comités vecinales de la Zona del Ajusco Medio. A Elena Aguilar, ex coordinadora de participación ciudadana, le agradezco la disposición mostrada para narrar su experiencia como codiseñadora del programa *Hacia un presupuesto participativo*; de igual forma a Haydée Vélez, quien fue parte de este proyecto de gobierno en su fase inicial. En particular, agradezco enormemente la atención y amabilidad de Francisco de Jesús León, Líder Coordinador de Participación Ciudadana en la Zona del Ajusco Medio, quien me facilitó material básico para poder realizar el análisis que aparece en los capítulos tres y cuatro, así como la entrevista concedida. A los integrantes del equipo de monitoreo, Miguel Sotres, Bernardino Contreras y Rufina López, no sólo mi gratitud por el tiempo y la paciencia que mostraron para la realización de las entrevistas, sino, sobre todo, mi reconocimiento y respeto por su larga trayectoria como luchadores sociales por una vida digna, en un territorio, como lo es el Ajusco Medio, donde la coacción y la coerción han sido una constante. Por otra parte a Dionisio Córdoba, integrante del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, CESEM, agradezco su atención y la información concedida.

A Gabo, Juan Carlos, Rubén, Carlos y Brenda, mis compañeros de la maestría, mi afecto y agradecimiento por la camaradería que hizo posible una estancia más viva y divertida en la universidad. Especialmente a Olga Sabido, mi amiga, a quien quiero y respeto por su vitalidad, solidaridad, sensibilidad e inteligencia.

Finalmente, quiero agradecer a la gente que amo por su apoyo constante. A mis padres, por su paciencia, respaldo, fe y amor inmerecidos y a Toñito, mi hermosa ancla hacia la vida. A Camilo, mi nuevo amor, por ser tan paciente, tierno y amoroso y con quien he renovado la esperanza.

Por último, un reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, esperando que su carácter laico, público y gratuito permanezca como una posibilidad para todos los mexicanos.

# ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO I</b>	
La participación ciudadana: un acercamiento teórico.....	13
<b>CAPÍTULO II</b>	
El Partido de la Revolución Democrática y la izquierda mexicana: un breve recorrido .....	65
<b>CAPÍTULO III</b>	
El Programa <i>Hacia un presupuesto participativo</i> en Tlalpan: sus actores, limitaciones y coordenadas .....	103
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<i>Hacia un presupuesto participativo</i> en la Zona del Ajusco Medio....	143
<b>CAPÍTULO V</b>	
Conclusiones.....	191
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	217
<b>I.- ANEXO</b> .....	I
<b>II.- ANEXO</b> .....	LIII

## INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los noventa, en varios países de América Latina, como Brasil, Uruguay, El Salvador, Venezuela y México, la izquierda partidista empieza a gobernar distintas alcaldías, capitales y municipios. Esta situación, representa un escenario completamente novedoso para aquellos partidos políticos tradicionalmente insertos en la oposición que, ante sus respectivos triunfos electorales, deben enfrentar los inherentes desafíos que hay al gobernar. El tránsito de ser oposición a gobierno para la izquierda partidista tal vez represente un *extra* con respecto a otros partidos políticos de centro o de derecha, pues al enarbolar un discurso donde la democracia, la libertad y la igualdad son los ejes rectores, el gobierno que ellos encabezan debe acercarse, mínimamente, a sus propias proclamas identitarias.

El desafío por lo tanto es enorme, más aún si se toma en cuenta que dichos gobiernos locales son contemporáneos de la aplicación de una política económica neoliberal donde el desempleo, la corrupción, el desdibujamiento del rol social y económico del Estado, entre otros factores, han conducido a una de las más serias crisis del actual orden económico, político y social. Sin embargo, los principales actores políticos no sólo no han podido atender los reclamos de una población cada vez más pauperizada económicamente y políticamente, sino que han sido desbordados ante una sociedad que fluctúa desde la inmovilidad y el desasosiego, hasta la experiencia de nuevas formas de organización y resistencia popular que cuestionan de forma directa a la clase política y, como en el caso del EZLN, el sentido mismo del poder y de la toma del mismo.

En este marco de crisis, la democracia liberal- representativa también es afectada. Si bien el voto hace posible la alternancia en el poder, principio medular para esta modalidad de democracia, el pronunciado divorcio que hay entre los gobernantes/representantes con respecto a los representados/ gobernados destaca su carácter sesgado, por decirlo de una forma benévola. Sin embargo, como se sabe, en muchas naciones latinoamericanas la institucionalización de votaciones periódicas, libres y universales fue denegada por sistemas políticos autoritarios, militares o civiles. Dicho de otra forma, en Latinoamérica ni siquiera se ha contado con los rasgos más elementales que dan forma a una democracia representativa debido a que simplemente

las votaciones o no se llevaban a cabo, o bien los resultados electorales eran un mero simulacro donde el mandato popular era trastocado mediante sendos fraudes electorales, como por décadas ha sucedido en México. La llamadas *transiciones democráticas*, como en el mismo caso mexicano, en realidad han mostrado que aquel inveterado régimen político corrupto, clientelar y autoritario no sólo no ha cambiado estructuralmente hablando, sino que ha encontrado nuevas formas de expresión y reproducción.

Ante toda esta sumatoria de escenarios críticos, cabe preguntarnos qué otras opciones pueden ser constituidas con el propósito de incorporar a la ciudadanía en aquello que les es también propio: lo público. Surge así la inquietud por replantearnos una vez más la posibilidad de ejercer nuevas prácticas sociopolíticas donde lo decisorio no continúe siendo monopolio del Estado. Emerge, de ese modo, el papel de la democracia participativa que diferentes actores sociales y políticos enarbolan como un elemento complementario de la propia democracia representativa. Ese ha sido el caso de varios gobiernos locales en América Latina -el *Partido dos Trabalhadores* (PT) en Sao Paulo y Porto Alegre, en Brasil- pero, también, de las expresiones más reaccionarias y feroces de la derecha en este continente como lo es la dictadura de Augusto Pinochet en Chile. Así, el asunto de la democracia participativa, específicamente de la participación ciudadana, adquiere un cariz de notable relevancia para disímiles regímenes políticos al ser un elemento que necesariamente se ha relacionado con la construcción democrática.

Este es, precisamente, el tema que estará presente a lo largo de esta tesis: la apertura de un espacio de participación ciudadana en una de las dieciséis delegaciones políticas que hay en la ciudad capital de México, Tlalpan. En 2001, el Jefe Delegacional electo, Gilberto López y Rivas con base en la experiencia del presupuesto participativo brasileño, implementa en dicha demarcación el programa *Hacia un presupuesto participativo*, programa de participación ciudadana en el que se pretende que el diseño presupuestal sea codiseñado entre las autoridades delegacionales y la propia ciudadanía. A pesar de que el presupuesto participativo es un proyecto para un trienio, para la elaboración de esta tesis sólo será examinado el primer año de su aplicación debido a que en el momento en que fueron revisados documentos delegacionales, sólo estaba disponible información correspondiente al 2001.

Tlalpan es la delegación política con mayor extensión territorial de todas las dieciséis demarcaciones. Constituida por cinco zonas territoriales -Centro, Villa Coapa, Miguel Hidalgo-Padierna, Ajusco Medio y Pueblos- su complejidad social e histórica la convierte sin duda alguna en un campo de observación sumamente rico, pero igualmente, difícil de aprehender. Por tal motivo, se decidió que para revisar lo que ha sido la experiencia de *Hacia un Presupuesto Participativo* nos centraremos en la Zona del Ajusco Medio, no exenta tampoco de una riqueza sociopolítica destacable al ser un área eminentemente constituida por invasiones a partir de los años setenta y ochenta.

De este modo cinco son los capítulos que conforman la presente tesis. En el primero, titulado "*La Participación ciudadana, un acercamiento teórico*" se hace un planteamiento teórico sobre el fenómeno de la participación ciudadana: su definición, pese al carácter polisémico que se le ha atribuido; el contexto económico, político y social que la cobija; así como la relevancia que ha tenido en el diseño de políticas públicas. En la segunda parte de este mismo capítulo inicial, se realizará una revisión de las principales figuras que ha habido en el Distrito Federal cuya función ha sido el impulsar la participación ciudadana en esta ciudad capital. Veremos, entonces, cómo la ciudadanía capitalina por alrededor de seis décadas estuvo al margen de ejercer sus más elementales derechos políticos al no poder elegir a sus representantes. De igual manera, presentamos los distintos juegos de tensión-distensión existentes en torno a las diferentes Reformas Políticas del Distrito Federal, las cuales, hasta la fecha, no plasman las necesidades jurídico-políticas que otorgarían a esta ciudad la autonomía jurídica, administrativa y política requeridas. Concluimos este primer capítulo, con una breve puntualización sobre algunos de los movimientos sociales más destacados en el DF. Si bien el objeto de estudio de esta tesis es la participación ciudadana en su modalidad institucionalizada, partimos de la premisa que la movilización social es una expresión también de la participación ciudadana, aunque en el plano no institucionalizado, y que su importancia radica en que forma parte de las transformaciones sociopolíticas generadas.

En el segundo capítulo, cuyo título es "*El PRD y la izquierda mexicana un breve recorrido*" presentamos, en primer lugar, una definición de la izquierda política y social contemporánea. Posteriormente, nos acercamos al actor político que ha triunfado electoralmente en el Distrito Federal desde 1997 hasta la fecha, tanto en la Jefatura de

Gobierno como gran parte de las curules de la ALDF y, desde 2000, en la mayoría de las Jefaturas Delegacionales: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Objeto de estudio de gran complejidad, el PRD es uno de los actores más notables que hay en el horizonte político mexicano contemporáneo. Su historia constitutiva, llena de accidentes, luchas internas, alianzas sociales y políticas y triunfos electorales dan cuenta de un partido político inserto en la controversia y, sobre todo, en una efervescencia propia de la falta de institucionalización interna. El capítulo dos es un recuento de algunos de los hechos y contradicciones que han dado forma a este partido, desde su precedente, el Frente Democrático Nacional. De esta manera, esta sección está estructurada en tres partes, en la primera, como fue mencionado, se señala un marco definitorio en torno a la izquierda social y partidista en general; en la segunda se efectúa un recuento descriptivo que denota los problemas que la izquierda mexicana ha tenido para mantenerse unida: sus quiebres, en los setenta y los ochenta, sus transformaciones -especialmente en el caso de la izquierda partidista a partir de la LFOPE en 1977- entre otros hechos. Finalmente, en la tercera parte, se plasma la creación del PRD así como algunos de los acontecimientos que lo han marcado.

El tercer capítulo, "*El programa Hacia un Presupuesto Participativo en Tlalpan: sus actores, limitaciones y coordenadas*", está compuesto por tres apartados principales. El primero, es una escueta exposición sobre los espacios institucionalizados de participación que los dos gobiernos perredistas en la ciudad capital han abierto. Con esta presentación, se busca hacer un marco que contextualice *Hacia un presupuesto participativo* en Tlalpan. Posteriormente se expone de manera sucinta algunas de las características históricas, demográficas y sociales de Tlalpan. En el segundo apartado se explica lo que es *Hacia un Presupuesto Participativo*, las etapas que lo conforman, los principales problemas que la delegación Tlalpan tuvo al implementarlo, los protagonistas de este proceso así como algunos datos significativos relacionados con la respuesta ciudadana. La finalidad en este capítulo tres, es hacer una descripción lo más concreta y breve posible de este proyecto delegacional en toda la demarcación tlalpense, para en el capítulo subsecuente, detenernos en lo que ha sido esta experiencia en la Zona del Ajusco Medio.

"*Hacia un Presupuesto Participativo en la Zona del Ajusco Medio*", es el cuarto capítulo. En él se presenta un acercamiento a esta zona de la delegación Tlalpan. Con

base en las entrevistas realizadas a habitantes fundadores de sus respectivas colonias, se expone cómo el Ajusco Medio ha sido conformado a partir de numerosas invasiones. Las enormes carencias materiales de los entonces primeros pobladores dieron pie a la organización de la población, creándose así distintos movimientos urbano populares que entablaron ríspidos contactos con las entonces autoridades gubernamentales. Bajo el testimonio de los entrevistados, recreamos una historia de clientelismo y hostigamiento gubernamental en la que, pese a todo, los habitantes de esta Zona IV en su gran mayoría consiguieron obtener la regularización de sus predios así como los principales servicios urbanos. Posteriormente, presentamos a los más destacados actores sociales y políticos que cohabitan en esta zona, creando, de esa manera, un escenario no exento de disputas y negociaciones. Más adelante, se expone la forma en que implementado el presupuesto participativo, los problemas específicos que surgieron, los actores involucrados y los logros obtenidos. En el apartado final realizamos, con base en la teoría de la estructuración del sociólogo inglés Anthony Giddens, un análisis de los elementos condicionantes de *Hacia un Presupuesto Participativo*. El capítulo cinco, finalmente, es una última recapitulación sobre lo expuesto en los capítulos precedentes.

De esta manera, el objetivo principal de esta tesis es conocer la experiencia de *Hacia un Presupuesto participativo* en 2001, a partir de su aplicación en la Zona del Ajusco Medio. De este objetivo principal, se derivan los siguientes:

- Describir las etapas que conforman *Hacia un Presupuesto Participativo*, así como la relevancia que éste tiene en relación con el resto de los programas de la delegación Tlalpan.
- Identificar cuáles han sido los principales actores sociales y políticos involucrados en la confección y aplicación de este proyecto, en Tlalpan en general y de forma particular en el Ajusco Medio.
- Qué problemas surgieron durante la aplicación de este programa no sólo relacionados con la ciudadanía, sino con los propios trabajadores de la delegación.
- Conocer la respuesta ciudadana, a partir del nivel de participación que hubo, especialmente en la Zona del Ajusco Medio.

Asimismo, otros de los objetivos planteados es conocer si *Hacia un Presupuesto Participativo* ha contribuido o no a al llamado *empoderamiento ciudadano*; es decir de qué forma este programa ha coadyuvado a constituir una ciudadanía más autónoma, que

ejerza su potencial decisorio en todo aquello que tiene que ver con lo público. De manera semejante, pretendemos encontrar si *Hacia un Presupuesto Participativo* ha fomentado, mínimamente, a una nueva cultura política ciudadana centrada en una mayor participación, en la que el mismo ejercicio gubernamental quede sometido a una mayor revisión y control, de forma tal que prácticas sumamente arraigadas, como el clientelismo, puedan ser, sino desaparecidas, sí contrarrestadas bajo el supuesto escrutinio ciudadano. Relacionado con estos objetivos, nos interesa conocer qué tipo de proyecto de participación ciudadana es éste, si es sustantivo o bien si es instrumental; si el gobierno Tlalpense ha privilegiado el ganar legitimidad y gobernabilidad o bien si ha abierto este espacio en virtud de una pretensión democratizadora.

Así, los objetivos planteados, hacen necesario dilucidar teóricamente lo que es la participación ciudadana; al partido político del cual emanó dicha iniciativa; lo que es Tlalpan y los rasgos distintivos de este programa de gobierno y finalmente su aplicación en el Ajusco Medio, que son las directrices trabajadas en cada uno de los capítulos constituyentes de esta investigación.

Resta destacar que además de la revisión bibliográfica y hemerográfica, la revisión de documentos oficiales de la propia delegación Tlalpan, así como las entrevistas realizadas a funcionarios delegacionales y ciudadanos de la Zona IV fueron las principales fuentes de información. Los informantes clave fueron: Francisco de Jesús León, actual líder coordinador de participación ciudadana en el Ajusco Medio; Elena Aguilar, ex coordinadora general de participación ciudadana en todo Tlalpan; Miguel Sotres, integrante del equipo de monitoreo de esta área, así como miembro del comité vecinal de la unidad territorial Dos de Octubre; Bernardino Contreras, integrante del mismo equipo de monitoreo y del comité vecinal de Bosques del Pedregal y Rufina López, también miembro del equipo de monitoreo de la Zona IV y del comité vecinal Bosques del Pedregal. Asimismo, tanto Contreras, Sotres como López son fundadores de sus respectivas colonias a finales de la década de los setenta, militaron en antiguas organizaciones urbano populares y hace tres años formaron la organización social *Movimiento Social del Ajusco Medio*. Son, por tanto, ciudadanos sensibilizados de la problemática que ha aquejado a esta área tlalpense.

En la parte final de esta tesis, presentamos los anexos correspondientes a gráficas y cuadros, así como la transcripción de todas las entrevistas hechas. Los cuadros se refieren a las unidades territoriales del Ajusco Medio, el resultado de las votaciones del presupuesto participativo por unidad territorial de la Zona IV en 2001 y 2002, el origen de las demandas surgidas en 2001, en todo Tlalpan, así como en el Ajusco Medio. En las gráficas se presenta la participación de la ciudadanía tlalpense en todas las fases que componen *Hacia un presupuesto participativo*.

Finalmente, consideramos, que los gobiernos locales son un espacio de gran relevancia en el escenario político y social nacional; son, como tal, un horizonte donde pueden ser activadas prácticas democráticas innovadoras o donde, también, se reproducen los más viejos esquemas autoritarios y corruptos. Queda de esta forma abierta, una puerta de reflexión y análisis para el pensamiento sociológico y politológico; queda aún por verse la capacidad transformativa que un proyecto de participación ciudadana tiene.

# CAPÍTULO I

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

# CAPÍTULO I

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

El siguiente capítulo está estructurado en tres partes. En la primera, se plantean las distintas aristas existentes en torno al concepto de participación ciudadana, así como su relación con el neoliberalismo y con la elaboración de políticas públicas. En la segunda parte, se esboza el largo camino recorrido hacia la apertura de espacios democráticos formales en la Ciudad Capital. Finalmente, en la tercera se expondrá el peso sociopolítico que los movimientos sociales urbanos han tenido en la construcción ciudadana en el Distrito Federal.

### L-PARTE.-

#### *Hablar de participación, una revisión teórica sobre sus diversas aristas*

Por décadas en América Latina, la democracia ha constituido un referente constante en el que hasta sus elementos más primarios -la alternancia en el poder gracias a la celebración de elecciones limpias y universales- forman parte de una larga y compleja historia. Sin embargo, la institucionalización de la *poliarquía*<sup>1</sup>, o sea de las características básicas de la democracia representativa, no ha sido suficiente. La sobrevivencia de rasgos propios de una cultura política autoritaria -clientelismo, corporativismo, corrupción- delata la vulnerabilidad de los regímenes democráticos y, como tal, muestran otras esferas donde la democracia debe también estar presente, el ámbito sociocultural. Por lo tanto, resulta indispensable abrir el sentido de la democracia y de sus posibles constructores:

“concluyo sosteniendo que la democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, es al contrario un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes... que la

---

<sup>1</sup> La *poliarquía*, tal como la define Robert Dahl está conformada por los siguientes caracteres: 1) Autoridades públicas electas, 2) elecciones libres y limpias, 3) sufragio universal, 4) derecho a competir por los cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) información alternativa y 7) libertad de asociación. Citado por O'Donnell Guillermo. *Contrapuntos*. Paidós, México, pág. 307.

democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes es ahora una posición completamente compartida”<sup>2</sup>.

En pocas palabras, la edificación democrática exige la participación tanto de los partidos políticos, de las diferentes instituciones estatales así como de la misma sociedad civil. En este sentido, la participación ciudadana desempeña un papel central. Pero, ¿qué significa participar? Bajo la lógica más elemental, se puede afirmar que la participación supone que los ciudadanos tomen parte en lo **público**, en aquello que tiene un interés general. Intervenir en la *res pública*, no obstante, cuenta con un sinnúmero de aristas, escenarios, actores y consecuencias. Se habla de la participación desde el ámbito de la ciencia política y la sociología, por un lado, por otro, diferentes actores políticos la integran en sus ofertas o proyectos de gobierno no obstante que su identidad política sea de centro, de derecha o de izquierda. Todas estas circunstancias, por tanto, permiten afirmar que la participación es un término ambiguo y elástico, netamente polisémico, que cuenta con distintos planos de manifestación y, como tal, de análisis. Así, no es lo mismo un proyecto participativo que su postrera concreción; así como no es factible equiparar una propuesta participativa en la que se pretende incidir en la estructuras de poder –en aras de una sociedad más horizontal- que otra que en un contexto de crisis económica, política y social, como el actual, busca conservar el *status quo* vía la fragmentación y neutralización de los conflictos sociales.

De esta manera, la ambigüedad y multifuncionalidad del término participación lo convierte en jerga lo mismo de las voces más conservadoras como de las más progresistas. A manera de resumen, pues, se puede aseverar que los distintos niveles de los procesos participativos (como constructo teórico, como discurso político y como praxis social y política; niveles que además están inminentemente vinculados) están inscritos en un contexto histórico determinado, de ahí que los usos que de la participación se hagan sean disímiles.

A pesar de la polisemia atribuida al término participación, es posible definirla como:

“una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta; en segundo lugar, a una actividad que se puede realizar de manera

---

<sup>2</sup> Pasquino Gianfranco. *La democracia exigente*. Citado por Mello Roberto En: *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001, pág. 18.

individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último, se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación”.<sup>3</sup>

Así, la participación está inserta en la articulación Estado-sociedad. Esto, permite inferir que la “fuente” de la participación ciudadana puede ser la sociedad - movimientos sociales, organizaciones sociales autónomas- o el mismo Estado -mediante la institucionalización de espacios de participación-. En el primer caso, se puede calificar a ese tipo de participación como aquella que está orientada al *fortalecimiento de la sociedad civil* <sup>4</sup>, y en el segundo, como una forma de *socialización de la política*. La modalidad participativa de la *socialización de la política* es realizada *desde arriba*, en tanto la identificada como una forma de *fortalecimiento de la sociedad civil* proviene *desde abajo*.

La participación ciudadana concebida como una manera de fortalecer a la sociedad civil, se caracteriza por su autonomía con respecto a las diferentes instituciones estatales – partidos políticos, espacios formales de participación tales como la celebración de plebiscitos, referéndum, etc- autonomía que, sin embargo, puede incidir, trastocar, el marco formal-institucional al ser una lucha por la obtención o conservación de diferentes derechos sociales ( bienes o servicios públicos, por ejemplo), amén de mencionar la existencia de movimientos sociales que se erigen a partir de la defensa de valores que trascienden lo estrictamente material. En este tipo de participación no institucionalizada yace, de manera implícita, una redefinición de los límites entre lo público y lo privado, donde lo público no es materia exclusiva del Estado, sino que compete de forma sustantiva a la sociedad civil. Finalmente, la participación ciudadana no institucionalizada puede ser identificada como una respuesta a las limitaciones y/o

---

<sup>3</sup> Álvarez Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997, pág. 27.

<sup>4</sup> Es Nuria Cunill quien distingue de esa manera al fenómeno de la participación ciudadana. Otros autores optan por hablar de una *participación ciudadana institucionalizada* y otra *no institucionalizada*. La unidad de observación fundamental de esta investigación es la participación institucionalizada y el objetivo central es conocer si la participación ciudadana en la Delegación Tlalpan fue de tipo *instrumental* o bien *sustantiva*. En el transcurso de este capítulo se expondrán las implicaciones que en ello hay. Cunill Nuria. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLACSO, 1994, ver el primer capítulo.

incapacidad de las instancias gubernamentales para solventar el sinnúmero de demandas sociales; al respecto opina Cunill:

“ la característica de la participación ciudadana así entendida es que ella pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, que a diferencia del sentido usual que el discurso neoliberal le asigna al proceso de privatización, tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio”<sup>5</sup>

La modalidad participativa institucionalizada, en cambio, parte de la necesidad de implementar dispositivos formales que posibiliten recoger y encauzar las diferentes demandas ciudadanas. Como tal, es un mecanismo de rearticulación entre el Estado y la sociedad donde el principio rector yace en que lo “usualmente” atribuido al Estado, esté al acceso de la sociedad civil. De ese modo, el arrebatarse al Estado el monopolio de las tareas decisorias, la transparencia en los actos de gobierno, la rendición de cuentas, la realización de plebiscitos y referéndum, entre otros hechos, forman parte de esta expresión participativa donde la posible incorporación de lo privado en la esfera pública puede representar una oportunidad para contrarrestar el peso de los *particularismos* (provenientes de los sectores dominantes de la sociedad) presentes en el Estado, desde el ámbito mismo de la defensa legítima por los intereses y las necesidades de los grupos marginados de la sociedad –también particulares- .

En general, los procesos participativos institucionalizados revisten una dimensión especial al abrir la posibilidad de la defensa por los derechos sociales más elementales,

“(…) al tender a la institucionalización de los poderes paralelos, implicándolos de manera explícita en la toma de decisiones públicas, puede actuar como un mecanismo de control del clientelismo y de la politización del aparato público y contribuir a su desconcentración”<sup>6</sup> .

Sin duda, resulta arriesgado magnificar el potencial *transformador* que este tipo de participación ciudadana pueda generar. Aunque lo formal-institucional es un plano que puede ser leído tanto como el punto de arranque del cambio social, como la consumación del mismo, su capacidad para incidir en las prácticas sociales tiene límites. Para contrarrestar una lógica autoritaria, vertical,

---

<sup>5</sup> Ibid, pág. 38.

<sup>6</sup> Ibid, pág. 41

corporativa y clientelar no basta modificar el marco jurídico -formal- es preciso llegar a la médula misma en la que los actores *aprehenden, construyen y reproducen estructuras profundamente interiorizadas y recursivamente reinventadas* <sup>7</sup>. Así, el combate al clientelismo, tan inveteradamente arraigado en las prácticas políticas en México, debe encauzarse a dos flancos a) efectivamente, a la esfera jurídica-política-formal, b) como al ámbito no institucional, al plano social; en resumen al ámbito de la **cultura política**.

Es importante subrayar que la delimitación teórica entre la participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada es relativa. Es indudable que la apertura de espacios de participación ciudadana por parte de los Estados contemporáneos obedece, de alguna forma, a una efervescencia social cada vez más diversa y desafiante a la capacidad de respuesta de los actores políticos “tradicionales”, los partidos políticos, por ejemplo. Este hecho, posibilita entender el fenómeno participativo de nuevo, en un contexto histórico, como el actual, donde el nexo Estado-sociedad está experimentando nuevos ajustes ante cuatro procesos de enorme trascendencia e inminentemente relacionados entre sí:

1. la revisión, por parte de los sectores dominantes en el terreno económico, político e ideológico, del papel del Estado como agente rector en lo económico, político y social,
2. la crisis de legitimidad que la democracia representativa está viviendo,
3. el papel estratégico que la participación ciudadana institucionalizada está desempeñando en la elaboración de las políticas públicas,
4. las reformas políticas de los últimos años en América Latina en las que la descentralización del Estado ha redundado en la constitución de gobiernos locales .

Este escenario, forma parte de los supuestos “modernizantes” que el neoliberalismo como modelo dominante ha traído consigo. A lo largo del presente capítulo, en apartados posteriores, se desarrollarán los cuatro procesos citados, pero antes de esto es preciso contar con una visión clara

---

<sup>7</sup> Hago esta afirmación con base en el modelo *giddestano* de **estructura, acción y prácticas sociales**. En el capítulo cuarto, se presentará de manera detallada este asunto en el área de observación de esta tesis, la Zona del Ajusco Medio, de la demarcación Tlalpan. Asimismo, en las últimas páginas de este primer capítulo se hace alusión a la

de lo que es la participación ciudadana, lo que la distingue de otras modalidades participativas; modalidades que son, a fin de cuentas, también expresiones sociales que de diferentes formas y en distintos planos contribuyen a la edificación democrática.

### *Lo que la participación ciudadana institucionalizada no es*

Como se ha visto, en torno a la participación se han generado diferentes discursos provenientes desde las posturas más conservadoras hasta las más progresistas. Su carácter polisémico, netamente escurridizo, da cuenta de la connotación "políticamente correcta" que a este término se le ha atribuido. Ningún actor político o social (partidos políticos, gobiernos u organizaciones sociales) puede, en la actualidad, soslayar un componente vital de la democracia como lo es la participación. Y es que no obstante la modalidad participativa que se mencione, la participación es no sólo **producto y productor** de ciudadanía, sino también un factor de legitimación de cualquier régimen que se presume democrático. Así, en la historia de las luchas colectivas por obtener o defender derechos políticos, civiles y sociales, la participación ha cobrado distintas formas. De acuerdo a lo planteado por Cunill es posible discernir de la participación ciudadana institucionalizada la participación social, la comunitaria, la política así como a aquellas expresiones emanadas de la sociedad civil<sup>8</sup>.

*Participación social.*- Se refiere a la pertenencia a un grupo, asociación u organización de distinta índole en la que los individuos no se relacionan de manera directa con el Estado; es decir, los actores sociales tienen un nivel de participación *intraorganizativo*.

*Participación comunitaria.*- Se distingue por la relación asistencialista que una comunidad guarda con el Estado. Como tal, esta modalidad participativa se centra en el papel preeminente que el Estado juega y, por ende, la asunción de tareas decisorias de manera autónoma por parte de la sociedad pasa a un segundo plano. A la definición propuesta por Cunill, cabe añadir que esta variante de participación puede convertirse únicamente en un medio de legitimación al régimen político en cuestión al mostrar una apariencia democrática donde la comunidad presuntamente es copártcipe de asuntos públicos. No obstante, el sesgo vertical de la participación comunitaria, junto con el hecho de que este tipo de participación parta de la necesidad de solventar las

---

teoría de la estructuración. Giddens Anthony. *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrotu ediciones, 1984.

<sup>8</sup> Véase el primer capítulo del texto de Nuria Cunill. *Ibid.*

demandas colectivas más elementales e inmediatas (escuelas, hospitales o servicios urbanos en general) puede facilitar el surgimiento de prácticas clientelares.

*Experiencias autónomas de la sociedad civil.*- Son, como puede advertirse, las organizaciones y los movimientos sociales en general que al tener como protagonista a la sociedad civil, no están insertos en la categoría analítica de participación ciudadana. Sin embargo, no hay que olvidar que en esta modalidad de participación, el Estado puede ser un interlocutor indirecto en virtud de su incapacidad gestiva.

*Participación política.*- Es la acción colectiva que pretende incidir en lo público por medio de los espacios formales de representación como lo son los partidos políticos y/o el parlamento, además de referirse, lógicamente, al ejercicio del voto. Al hablar de esta modalidad participativa, se debe considerar también a las acciones de los actores políticos (representantes populares, líderes partidistas) que se mueven dentro del marco político formal.

No obstante la clasificación realizada por Nuria Cunill, es importante destacar varias cosas:

1. Si bien esta autora discrimina entre la participación social, comunitaria y la ciudadana, resulta claro que en la apertura de espacios formales de participación confluyen elementos característicos de dichas variantes participativas. Un gobierno local que implemente un proyecto de participación ciudadana puede incurrir en prácticas asistencialistas (rasgo asignado por Cunill a la participación comunitaria) o bien puede tomar en cuenta como interlocutores a las organizaciones sociales autónomas existentes (participación social), en la elaboración misma de las políticas públicas; acción, por cierto, recurrente en las prácticas políticas de diferentes gobiernos en Latinoamérica. Así, la demarcación teórica de las modalidades participativas debe ser revisada de forma flexible ya que la realidad de la dinámica social, política y gestiva da cuenta de procesos de notable complejidad.
2. En los últimos años, han surgido voces provenientes de la academia y de diferentes sujetos sociales y políticos que propugnan por un concepto amplio de lo que es la política, sus actores, su campo de acción y confrontación. En pocas palabras, existen quienes defienden que lo político no se agota en la dinámica *intra* e *inter* partidista; por ejemplo, los movimientos sociales -no importando los objetivos de su lucha- son manifestaciones **protopolíticas** que participan en lo público a partir de su especificidad y que, en

ocasiones, han logrado incidir en el terreno político-formal. Así, si se parte de una concepción amplia del discurrir político, la participación ciudadana, tanto la institucionalizada como la que no lo es, puede coincidir, confundirse, con algunas expresiones de la participación política, exceptuando, claro está, a la variante participativa electoral. Jordi Borja opina sobre el tema desarrollado en este punto.

“ si bien hay un acuerdo general en que las elecciones son la forma principal de participación política y los partidos son asimismo los instrumentos principales para que se dé esta participación, no parece que esto sea suficiente”<sup>9</sup>.

Esta aserción, pues, da cuenta del carácter insuficiente de las instituciones de la democracia representativa.

3. Como se puede observar, la participación ciudadana es una clara expresión de la existencia de intereses sociales que no están presentes en las instancias “tradicionales” de mediación entre el Estado y la sociedad: los partidos políticos. En consecuencia, se puede colegir que la participación ciudadana **no** constituye una alternativa a la democracia representativa; es, ante todo, una manifestación de la democracia participativa y, por tanto, no sólo puede complementar y compensar los límites de los regímenes representativos, sino también puede ser un mecanismo de especial importancia para legitimar y *resignificar* a la propia democracia representativa.

A la tipología propuesta por Nuria Cunill, es posible agregar otra modalidad participativa que -no obstante su notable diferencia con respecto a los tipos de participación señalados- cuenta con una gran importancia al seguir funcionando como un elemento de legitimación para el régimen político mexicano: *la participación tradicional*. Ésta, se distingue por no ser discursiva, por no cuestionar el autoritarismo y la exclusión, *la participación tradicional* supone la enajenación del individuo, al no reconocer éste su potencialidad como **agente** en su propio entorno social y político. Los individuos que reproducen este tipo de participación, conciben a la política como algo ajenos a ellos. Sin embargo *participar tradicionalmente*, **no significa no participar**; así, en la esfera electoral, esta modalidad participativa se caracteriza porque el elector decide su voto no por las ideas o los proyectos de gobierno, sino por la identificación “irracional” que puede tener

---

<sup>9</sup> Borja Jordi. Citado por Cunill Nuria. Ibid. pág. 51.

con el candidato o con el partido político en cuestión. La *participación tradicional*, en el caso de México, forma parte de una *cultura política autoritaria*, de un *consenso autoritario*, donde prácticas corporativas y clientelares han sido una constante<sup>10</sup>. Según el estudio realizado por Víctor Manuel Durand sobre cultura política en México, los individuos que ejercen este tipo de participación predominantemente viven en zonas rurales, cuentan con un nivel educativo bajo, primaria incompleta o menos, y con ingresos bajos. Aunque, como ha sido mencionado, esta modalidad participativa dista de las características de los otros tipos de participación citados, no sobra definirla si, especialmente, tomamos en cuenta que la participación es una expresión indisoluble a la cultura política y al régimen político en cuestión.

Estos han sido los rasgos más destacables que configuran a la participación ciudadana institucionalizada como a la no institucionalizada. A continuación se expondrá la problemática económica, política, social e ideológica actual que ha configurado a los procesos participativos ciudadanos y que permiten ubicarlos como una expresión no neutralizada -políticamente hablando- y que, como tal, posibilitarían la construcción de ciudadanía y de democracia, o bien coadyuvarían a la conservación del orden social subalterno. En pocas palabras se presentarán los usos políticos que de la participación se da.

### ***La participación ciudadana como mecanismo de legitimación política***

Si bien resulta innegable que en el seno de los procesos participativos yace un enorme potencial democratizador -y con ello la posibilidad de construir ciudadanía- no se puede soslayar el interés que regímenes autoritarios han tenido en institucionalizar espacios de participación ciudadana, como un medio de compensación ante la ausencia total de libertades y derechos políticos. Ese es el caso de Chile durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, donde el uso de la participación ciudadana como un elemento "sucedáneo" de la participación política, se acompañó de la aplicación del modelo neoliberal en lo económico. Así, el fomento a la participación ciudadana institucionalizada en esta nación debe ser entendida en un marco donde las responsabilidades éticas y sociales atribuidas al Estado de Bienestar son desarticuladas para ser

---

<sup>10</sup> Ver: Durand Ponte Víctor Manuel. "La cultura política autoritaria en México". *Revista Mexicana de Sociología*, número tres, México, 1995. págs 67-103.

dirigidas hacia el ámbito privado. La privatización de instancias estatales y paraestatales, junto con la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), forman parte de una lógica donde la preocupación medular es la reducción de gastos sociales al tiempo de lograr una optimización y eficiencia administrativa a partir de que sean los mismos ciudadanos quienes expongan, de forma directa, a la gestión sus demandas. Al respecto opina Nuria Cunill:

“la participación concebida de esta manera no pretende erigirse en un medio para sustituir la administración burocrática por una gestión democrática y electiva de los asuntos públicos. Mas bien logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales. Así planteada, la participación ciudadana adquiere un espacio propio de desarrollo, pero que estrictamente se visualiza como una herramienta de gestión que, en tanto tal, tiene a su vez un peso marginal entre muchos otros”<sup>11</sup>.

Chile, entonces, es la prueba contundente del carácter no neutral –políticamente hablando- que la participación ciudadana institucionalizada tiene. Si bien es común que al hablar de democracia surja inevitablemente la participación como uno de sus componentes vitales, esto no necesariamente es así. Esto significa que la participación ciudadana es un factor de notable importancia para la legitimación de un régimen político determinado, por una parte, así como un potente medio de neutralización y atomización de los conflictos sociales resultado de un sistema económico y político generador de injusticias y exclusión. Ese fue el caso particular de Chile, laboratorio de la aplicación del *modelo*, pero esa es también la coyuntura prevaleciente en gran parte de los países de Latinoamérica donde no obstante la competencia interpartidista, la realización de votaciones periódicamente y la alternancia partidista en el gobierno, las incipientes democracias formales –como sucede en México- están siendo rebasadas no sólo por la creciente pobreza, sino también por la prosecución de prácticas políticas propias de regímenes autoritarios –como la corrupción, el clientelismo y el corporativismo-.

En este sentido, ¿qué posibilidades de construcción alternativa puede haber en espacios de participación gestados “desde arriba”, donde el propósito central es la regeneración de un sistema político cuestionado por su enorme incapacidad para solventar las necesidades sociales más elementales de la población? ¿no es una *participación instrumental* aquella que está inserta

en una lógica por conservar el *status quo*, es decir, la opresión y la exclusión económica, política y social? ¿necesariamente toda participación ciudadana institucionalizada será instrumental, o bien hay posibilidades de que en la relación sostenida entre el Estado y la sociedad emerjan procesos participativos de índole *sustantiva*, en la que haya una dinámica de *empoderamiento* por parte de la ciudadanía? En pocas palabras, al hablar de participación ciudadana institucionalizada a qué nos referimos ¿a la posibilidad de sensibilización política y de construcción democrática o bien a un mecanismo de desmovilización social?

Todas estas preguntas cobran sentido en actualidad a partir de que la participación ciudadana se ha convertido en temas de agenda para diversos gobiernos de América Latina<sup>12</sup> y, a partir, pues, de que los procesos participativos son considerados como estratégicos en la elaboración de políticas públicas.

### ***La participación como estrategia en la elaboración e implementación de políticas públicas***

Antes de continuar con esta revisión, hay que tener presente que la implementación de programas de participación ciudadana institucionalizada debe ser vista más allá de lecturas deterministas. La diferencia entre la participación “*desde arriba*” (institucionalizada) y la participación “*desde abajo*” (no institucionalizada) plasmada a lo largo de este texto, no parte de una visión maniqueísta y a priori ideologizada; una participación ciudadana institucionalizada no significa necesariamente que el resultado será un constreñimiento absoluto a la **agencia** de los ciudadanos, por una parte. Por otra, las experiencias de gobiernos locales de izquierda en los últimos años -el caso específico del Partido del Trabajo (PT) en Sao Paulo, desde 1989- da cuenta de un impulso participativo “*desde arriba*” que ha sido exitoso y en el que se ha dado un proceso de concientización de la ciudadanía sobre la problemática existente en sus barrios, y en ocasiones más allá de ellos, y, sobre todo, sobre su capacidad propositiva. Finalmente, hay que considerar

---

<sup>11</sup> Ibid, pág. 16.

<sup>12</sup> Sirvan de ejemplo los siguientes casos en los que la participación ciudadana institucionalizada es impulsada por el Estado y aparece como un elemento deseable. En Bolivia, el gobierno del presidente Sánchez Lozada promulgó en 1994 una Ley centrada en la participación popular. Por otra parte, en Chile, Patricio Elwin envió al parlamento una propuesta de reforma constitucional en la que se crearon los consejos municipales y en donde se definía a los municipios como una “corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso

otro factor extra, ¿qué sucede cuando un determinado gobierno local implementa espacios de participación bajo una lógica legitimadora y neutralizadora y se enfrenta a una barrio o comunidad con una historia previa de combate y participación? ¿este escenario no trastoca, acaso, la intención original de la gestión local? En resumen, la participación ciudadana y su relación con el diseño y concreción de políticas públicas supone diferentes escenarios en donde los desafíos y los dilemas, tanto para los gobiernos locales como para la ciudadanía, revisten una dimensión de notable relevancia, ambivalencia e impronosticables resultados. Diego Palma asevera lo siguiente:

“no podemos afirmar ni que el disciplinamiento ni la liberación estén inscritos a fuego en la naturaleza de las políticas de gestión local con pretensiones de participación”<sup>13</sup>.

La apertura de espacios institucionales de participación puede ser aprovechada por los sectores populares más allá de una lógica *demandista* o *gestionista*, donde tal vez se consiga acumular experiencia organizativa y deliberativa. A fin de cuentas, es importante destacar que los procesos participativos para la ciudadanía constituyen, ante todo, un **aprendizaje** que inicia no sólo en el momento de negociar con la gestión local sus demandas, sino desde la interacción misma que los integrantes del barrio o comunidad sostienen (acuerdos, división de tareas, responsabilidades, etc); o sea desde el trabajo previo al contacto con la gestión local.

De esta manera, y bajo una dimensión *giddesiana* es posible afirmar que los procesos participativos institucionalizados cobran un **doble espectro**, por un lado, **construyen** el campo de acción de la ciudadanía, por otro, la **habilitan**<sup>14</sup>. Así, las políticas públicas orientadas a “satisfacer” un determinado servicio público ofrecen recursos materiales, financieros y técnicos a la comunidad -habilitan-. Sin embargo, el cauce formal de la participación ciudadana institucionalizada puede constreñir a la ciudadanía al circunscribir sus posibles acciones a una óptica meramente *gestionista* soslayándose de ese modo la autoconstrucción de ciudadanía. Aun así, es importante subrayar la siguiente posibilidad:

---

económico, social y cultural ...”. Citado por Palma Diego. *La participación y la construcción de ciudadanía*. Universidad de ARCIS, Centro de Investigaciones Sociales, 1996.

<sup>13</sup> Ibid, pág. 28.

<sup>14</sup> Giddens. Op. Cit. Ver a partir de la página 199 la discusión de este autor sobre este doble rasgo de la estructura: por un lado habilita y por otro constriñe.

“ si la política constriñe la práctica popular, si la ignora o si propone compromisos que no corresponden a las capacidades desarrolladas en experiencias anteriores por los grupos concretos a los que se dirige la política en cuestión, entonces esa política opera como disciplinadora, no sólo de las acciones que permite a los participantes y de sus efectos materiales (que serán funcionales a las propuestas de la política) sino que van a fortalecer habilidades, rasgos culturales y formas organizativas que favorecen la reproducción de la subordinación. En cambio, si los políticos y técnicos se preocupan y aciertan en construir el diseño de las acciones públicas de modo que reconozcan, recojan, apoyen y fortalezcan las capacidades formadas en la práctica por quienes participan, entonces realmente, se puede potenciar y fortalecer, no sólo la eficacia material de la política participativa, sino la capacidad de decidir y de actuar de los grupos incorporados”<sup>15</sup>.

Pero, ¿desde cuándo la participación ciudadana ha cobrado una dimensión estratégica en el diseño e implementación de las políticas públicas? ¿desde cuándo es reconocido como un elemento “dinamizador” de desarrollo social? ¿por qué su implementación ha representado para los gobiernos una herramienta clave en la consecución de una gestión pública exitosa? Inicialmente, el discurso de la participación impulsada “desde arriba” tiene como principales organismos promotores al Banco Mundial (BM) y al Banco Internacional de Desarrollo (BID) durante la década de los sesenta y cuyo objetivo central era otorgar apoyo pecuniario a naciones subdesarrolladas, que en realidad, representaban un riesgo de explosión social<sup>16</sup> En estas circunstancias, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) desempeñaban un papel protagónico al fungir como mediadores, específicamente como capacitadores de organizaciones sociales y grupos locales. Dos eran las condiciones para el financiamiento por parte de las instancias citadas: la pobreza y la movilización popular existente; de ahí que la finalidad subyacente era atenuar la pobreza, desmovilizar, neutralizar, cooptar y legitimar. Durante esta etapa, los programas de participación se circunscribieron a ser meros instrumentos de traducción y transmisión de necesidades y no constituían, como tal, un espacio donde los pobladores asumiesen un rol decisor.

---

<sup>15</sup> Palma Op. cit., pág. 28

<sup>16</sup> Rivera Sánchez Liliana. “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social, ¿Qué significa participar?” En: *Sociedad civil*, Demos, México, Número 7, 1998. En este texto, Rivera presenta los diferentes discursos en torno a la participación gestada “desde arriba” y su vinculación con los programas de desarrollo social ubicando dichos discursos en sus respectivos contextos históricos.

Es en la década de los noventa, cuando la participación cobra un mayor peso bajo el término *desarrollo participativo*<sup>17</sup> y se acompaña no sólo de la aplicación del modelo neoliberal, sino también de una serie de reformas políticas cuyo objetivo era el fortalecimiento gestivo y decisorio de los gobiernos locales vía la descentralización del Estado. El *desarrollo participativo*, asimismo, fue visto como una inversión en la capacitación humana a partir del acento puesto en el impulso a nuevas modalidades de organización social en las comunidades en cuestión. Concebida así, la participación:

“no sólo aparece como una estrategia de mejoramiento material de las condiciones de vida, sino también como un mecanismo de regulación social y política, el cual pretende incursionar en aquellos ámbitos de la reproducción cotidiana que parecen no ser tocados por las políticas estatales; es decir incidir en algunos espacios primordiales de la socialización: las relaciones vecinales, barriales, en términos generales, en aquellos espacios que apelan al sentido de la comunidad y que influyen ampliamente en la acción social de los individuos en los más diversos ámbitos en que éstos participan”<sup>18</sup>.

En México es a partir de la década de los setenta, que la participación forma parte de programas gubernamentales. Pero es durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que el discurso de la participación cobró una importancia política capital a partir del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En este programa, se planteaba: a) respetar las formas de organización e iniciativas de la comunidad b) fomentar la participación de los pobladores c) mantener una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y los receptores del programa en lo concerniente a los programas sociales d) transparencia y eficiencia en el manejo de recursos<sup>19</sup>. Como se sabe, en realidad, PRONASOL constituyó un mecanismo electorero que de ninguna manera contribuyó a la descentralización del poder ni a la edificación de una nueva relación gobernantes-gobernados. Tal vez no resulte arriesgado calificar a PRONASOL como un proyecto cuya concepción de la participación era netamente instrumental.

---

<sup>17</sup> El desarrollo participativo supone “una amplia vinculación popular para la resolución de problemas de carácter político y económico del desarrollo, para lo cual deben ejecutarse estrategias de descentralización que expandan la participación de la gente a nivel local y promuevan a grupos y organizaciones de base. Development Cooperation: report, OCDE, París, 1993, pág. 30. citado por Rivera, *Ibid.* pág. 23.

<sup>18</sup> *Ibid.* pág. 28.

<sup>19</sup> *Ibid.* págs. 40 y 41.

Al *desarrollo participativo*, en este sentido, tanto los gobiernos como las instancias financieras - los ya citados BM y el BID- así como la misma ONU y algunas ONG, le han atribuido una serie de ventajas acordes, claro está, con la coyuntura neoliberal y con la visión tecnócrata:

1. Corregir las fallas y los desequilibrios del libre mercado así como del propio desempeño gubernamental
2. fortalecer la capacidad de negociación de los pobladores beneficiarios de los programas sociales,
3. ser un instrumento eficaz para la aplicación de políticas públicas a partir de que son los mismos pobladores quienes, de manera directa, plantean a los gobiernos locales sus necesidades. Así, la participación es reconocida como un factor técnico en la confección de diagnósticos sobre las necesidades existentes en la comunidad en cuestión, así como en la evaluación de los proyectos implementados. Aunado a esto, la participación es concebida como una vía para la desburocratización del aparato administrativo estatal,
4. ser un medio que posibilite la gobernabilidad local,
5. ser un “timbre de alarma”, una especie de termómetro que posibilite detectar problemas y carencias sociales que puedan desembocar en explosiones sociales. De ese modo, la participación ciudadana es vista como una posibilidad para reducir la probabilidad de un conflicto social al poder identificar a los grupos o los líderes locales más radicales, sus demandas, estrategias y campos de acción . Gracias a esto, el gobierno local podrá contar con un escenario o con una radiografía de la comunidad o barrio en cuestión y, como tal, tener posibilidades de negociación, de desmovilización popular.
6. representa un mecanismo de modernización política donde prácticas políticas calificadas como premodernas –clientelismo, liderazgos caciquiles, corporativismo- pueden ser, bajo esta óptica, desterradas .

Como se puede ver, esta constelación de ventajas imputadas a una participación ciudadana institucionalizada, es resultado de una óptica tecnócrata, que notablemente soslaya que los procesos participativos no se agotan en el mero acto gestivo; que tienen repercusiones políticas, sociales y culturales donde, a fin de cuentas, la subalternidad o bien la construcción ciudadana están de por medio. Así, ¿de qué participación ciudadana estamos hablando cuando ante el aumento creciente de la pobreza –resultado de la implementación del neoliberalismo en América

Latina- se crean espacios que, en realidad, reducen el margen de demandas colectivas al mantenerlas en el ámbito de la *inmediatez*, obstaculizando así que los actores sociales planteen otro tipo de demandas acordes con una visión de sociedad más democrática? ¿hasta qué punto los gobiernos locales están dispuestos a fomentar la participación ciudadana “desde arriba” sin que ello arriesgue el status quo? ¿es posible conseguir una participación sustantiva donde impera una racionalidad instrumental por parte de algunos gobiernos locales?

### *A manera de colofón, la participación ciudadana institucionalizada bajo el neoliberalismo*

Ya sea como factor técnico en el diseño e implementación de políticas públicas, en el papel estratégico que desempeña en la edificación democrática o bien en una perspectiva instrumental que pretende preservar el actual orden social excluyente, la participación ciudadana institucionalizada es un elemento de enorme relevancia en las actuales transformaciones económicas, políticas y sociales.

En este escenario, a partir de la década de los noventa en América Latina, la descentralización de lo estatal a los gobiernos locales forma parte, también, de la institucionalización de procesos participativos. Es así como a partir de la Reforma Política de 1996 en el Distrito Federal, los ciudadanos pueden volver a elegir al Jefe de Gobierno; circunstancia pues que, no obstante representar un avance, resulta insuficiente en la inconclusa construcción democrática.

No obstante, y generalizando, es posible afirmar que la apertura de espacios de participación por parte de los gobiernos locales ofrece a los actores sociales una posibilidad de participación que las estructuras “tradicionales del Estado” – más centralizadas política y administrativamente- no permitían. Pero, ¿acaso basta la voluntad política de los gobiernos locales para conseguir una gestión más cercana a las necesidades sociales? Sin duda no, tal como ha sucedido en el DF, los gobiernos locales son un campo de enfrentamiento y negociación no sólo entre distintos actores políticos locales –de diferente extracción partidista- sino entre el gobierno federal y el local en donde, además, las decisiones políticas de los gobiernos locales, en casos como el del DF, están condicionadas a nivel estructural en virtud de los “amarres” jurídicos que imposibilitan, que constriñen, que esta entidad federativa cuente con la autonomía equivalente al resto de los treinta

y un estados de la República; situación que lógicamente redundará en su capacidad gestiva y política.

De esta manera, lo local así como la institucionalización de la participación ciudadana forman parte, se puede aseverar, de un proceso de resignificación y relegitimación de la democracia representativa al posibilitar, por un lado, que los ciudadanos elijan a sus representantes locales; mientras que por otro, se institucionalicen espacios propios de la democracia participativa. Estos procesos, además, no deben ser soslayados de los sistemas políticos en los cuales están inscritos:

“la descentralización y la participación ciudadana han debido ser aceptadas como únicos remedios a las disfuncionalidades apreciadas en los sistemas estatales, en los que se observa un progresivo predominio del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, con la consiguiente centralización del poder, y el crecimiento desmedido de la administración pública y de los modos tecnocráticos de gestión. Así la descentralización libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste; mientras que la participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que la sigue haciendo descansar en último término sobre la idea clásica de la legitimación del poder; a saber: en regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa”<sup>20</sup> .

Como se sabe, el neoliberalismo implica un adelgazamiento del Estado. Esta situación ha redundado, por ejemplo, en que las ONG en ocasiones se conviertan en manifestaciones sucedáneas del otrora papel que el Estado desempeñaba en la sociedad. En este sentido, resulta paradójico que sea precisamente el Estado neoliberal el que esté articulando programas de participación ciudadana. Lógicamente, este hecho no es algo fortuito si se considera la lacerante crisis económica y de legitimidad que las instancias tradicionales de representación política –los partidos– están viviendo. Ambas crisis, sin duda, han coadyuvado a la creación de conflictos sociales y a la agudización de otros ya existentes. Ante estos escenarios –donde la pobreza extrema y el autismo de lo social por parte de los partidos políticos imperan– la apertura de espacios de participación se ha acompañado de una heterogénea eclosión de movimientos sociales cuya radicalidad, capacidad propositiva y aglutinadora ha sido también muy diversa. Por

---

<sup>20</sup> Guerra Carlos. *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, UNAM; Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 1997, pág. 28.

lo tanto, el serio cuestionamiento al orden político, económico y social vigente ha redundado en el diseño y aplicación de mecanismos que pretenden reconfigurar la relación Estado-sociedad, así como estabilizar y fragmentar las numerosas demandas colectivas y, por ende, administrar la crisis económica y política prevaleciente.

Aun así, es importante recordar que si bien el neoliberalismo –no sólo en su expresión económica sino también en la política, social y cultural- ha probado su eficiencia en cuanto a la acumulación del capital se refiere, su también manifiesta capacidad corrosiva de lo social no ha impedido el surgimiento de diversas modalidades de resistencia, como se ha reiterado en este texto, que representan un sólido desafío a la izquierda partidista actual. De igual modo, es necesario subrayar que la apertura de espacios institucionalizados de participación, sin duda alguna, pueden representar una oportunidad valiosa para la población no sólo por el simple hecho de presentar sus diversas necesidades colectivas, sino también en la posibilidad de hacer valer su calidad de ciudadanos. Así no hay que olvidar, de nueva cuenta, la complejidad inherente a este tipo de procesos sociopolíticos en los que la investigación social lo menos en lo que debe incurrir es en visiones deterministas. Finalmente por muy instrumental que sea la intención de un determinado gobierno al implementar espacios de participación, los resultados, las **consecuencias**, pueden diferir de lo inicialmente planeado al enfrentarse, por ejemplo, a una ciudadanía con una tradición política combativa, crítica y propositiva. Así, tal como suscribe Anthony Giddens, existen las *consecuencias no buscadas por los actores*<sup>21</sup>, circunstancia no ajena al **entreverado** escenario de la participación ciudadana.

## II. PARTE.

### ***LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL DISTRITO FEDERAL. El difícil camino por dar fin a una ciudadanía de excepción***

El Distrito Federal representa un espacio fundamental en la configuración económica, política, social y cultural de todo el país. Junto con 58 municipios conurbados del Estado

---

<sup>21</sup> Giddens Op. Cit. Ver capítulo cuatro

de México forma la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), la concentración urbana más grande de toda América Latina. La unidad de la ZMCM, refleja el centralismo político-administrativo prevaleciente que, a su vez, ha sido condicionado por la creciente industrialización gestada desde la década de los cuarenta.

Así pues, el Distrito Federal ha sido el corazón político de toda la nación a partir de que en él residen los tres poderes federales. Esta situación ha convertido a la capital, en un territorio donde lo local y lo nacional se imbrican de forma tal que un problema capitalino puede repercutir en el resto de la esfera nacional.

El DF, además, ha sido el seno en el cual han nacido la mayoría de los partidos políticos contemporáneos; su tradición opositora ha sido manifiesta en que hasta antes de 1991, la votación por la oposición era veinte puntos porcentuales más altos con respecto al resto del país.<sup>22</sup> Además, por su alta concentración demográfica, económica y por la centralización político administrativa que lo caracteriza, el Distrito Federal ha sido sede de distintas agrupaciones nacionales de tipo empresarial, sindical, estudiantil y partidista de diversa índole ideológica.

Sin embargo, la indudable relevancia política, económica, administrativa, social e histórica del DF, ha estado en total asimetría con la institucionalización democrática. Prueba indiscutible de esto es que el más elemental de los derechos políticos de cualquier régimen presuntamente democrático -el de elegir a sus representantes- fue denegado a los ciudadanos capitalinos por sesenta y nueve años. De esta manera, no resulta exagerado señalar que la ciudadanía de la Capital de la República se ha distinguido por haber estado en clara desventaja y exclusión con la del resto de los treinta y un estados de la federación, siendo, entonces, la capitalina una ciudadanía de excepción.

Pero, ¿cómo es que el sistema político mexicano, en general, y el régimen capitalino, en particular, mantuvieron por décadas la gobernabilidad cuando la falta de espacios democráticos era una constante? En primer lugar, hay que señalar que el Distrito Federal

---

<sup>22</sup> Peschard Jacqueline. "La reforma política del DF" En Álvarez Lucía. Op. Cit. pág. 218.

ha sido una ciudad fuertemente subvencionada en rubros como el transporte, o el agua, en segundo lugar, las prácticas clientelares y corporativas han fungido como expresiones sucedáneas de los derechos políticos de los ciudadanos del DF. Al respecto asevera Peschard:

“La construcción de los consensos políticos, fundamento de la gobernabilidad, en la Ciudad de México fue producto del clientelismo urbano que permitió que diversos intereses particulares, en un principio fundamentalmente gremiales y posteriormente de tipo vecinal, fuesen gestionados exitosamente ante el poder público. Problemas tales como la demanda de regularización del suelo urbano, de vivienda y de servicios urbanos se resolvían por la vía de la negociación con las asociaciones incrustadas dentro del arreglo corporativo del PRI”<sup>23</sup>.

Lejos está del objetivo de este trabajo, exponer detalladamente el funcionamiento y las dificultades de todas las instancias formales de representación ciudadana que ha habido en el transcurso de la historia jurídico-política capitalina; sin embargo, resulta insoslayable mencionar algunas de dichas instancias con el sí manifiesto propósito de mostrar las profundas limitaciones que en torno a este punto ha habido, por una parte, así como las inquebrantables demandas de democratización que los ciudadanos capitalinos han tenido.

Sin duda, el parteaguas en la historia de la lucha por la democratización en el DF se remonta al 28 de agosto de 1928, fecha en la que es aprobada, en el Congreso de la Unión, la iniciativa de ley de Álvaro Obregón donde se suprimió el régimen municipal que hasta entonces había tenido la ciudad capital. El segundo hecho, que marcó la configuración jurídico-política del DF por más de sesenta años, fue la emisión, por parte de Emilio Portes Gil, de la Ley Orgánica del DF, a finales de 1928, donde no sólo se ratificó la reforma *obregonista* sobre el nombramiento del gobierno capitalino por el Presidente de la República, sino también la constitución del Departamento del Distrito Federal (DDF), así como la creación de trece delegaciones políticas<sup>24</sup>. De esta manera,

---

<sup>23</sup> Ibid. pág. 218.

<sup>24</sup> En dicha Ley Orgánica del DF y de los Territorios Federales de 1928 se señalaron las siguientes delegaciones políticas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cujimalpa, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. En la reforma de la LODDF de 1931, se estableció la desaparición de las demarcaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya quedando once delegaciones. En la subsecuente reforma de 1941 quedó estipulada la existencia de doce delegaciones con Villa Gustavo A. Madero,

quedaban claramente definidos los caracteres de un incipiente régimen presidencialista cuyo coto de poder encontraba en la regencia capitalina un espacio de configuración vertical y centralista.

No obstante, dicha verticalidad quiso ser contrarrestada por las reformas realizadas en 1929, donde se pretendió instituir órganos de representación ciudadana cuya finalidad era la participación de la misma; nacieron así el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) y los Consejos Consultivos Delegaciones (CCD). En realidad, la constitución y funcionamiento de ambas instancias eran una expresión de las estructuras verticales del aparato capitalino que tenía como centro de irradiación al Presidente de la República, que continuaba en el Regente Capitalino –al ser nombrado por el primero– que se extendía en los respectivos delegados y en los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México -que por su parte eran elegidos por el regente- quienes, a su vez, designaban a los integrantes de los Consejos Delegacionales. Ante este escenario, cabe preguntar de qué manera era posible una auténtica participación ciudadana si a la línea vertical señalada, se le debe sumar el carácter limitado que la ley le confirió a dichos órganos, al ser éstos únicamente instancias de opinión, consulta, denuncia y no de tinte **ejecutorio** ni **decisorio**.

A las restricciones citadas de los Consejos Consultivos Delegacionales, hay que añadir la lógica corporativa y clientelar presentes en su composición. Sólo los representantes de corporaciones comerciales, de inquilinos, profesionales, entre otros, podían integrarlos, quedando, de esa forma, los intereses ciudadanos fuera. El evidente fracaso de los CCD, redundó en que en 1942, en el sexenio de Ávila Camacho, se estipulara en la nueva Ley Orgánica del DDF la desaparición de esta figura presuntamente representativa. Aunque, por otro lado, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México sobrevivió, sus facultades se circunscribieron a ser una instancia de mera asesoría a la gestión del regente capitalino.

---

mientras que San Ángel se transformó en Villa Álvaro Obregón. Finalmente, la reforma a la LODDF de 1970 representó la creación de cuatro demarcaciones más, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, siendo en total dieciséis, número que subsiste hasta el momento. FUENTE: Mellado Hernández Roberto.

La disposición jurídico-política de la Capital de la República permaneció de esa manera hasta 1970, cuando en la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se estableció la creación de una nueva instancia de representación ciudadana: la junta de vecinos. Órgano sucedáneo de los desaparecidos CCD, la junta de vecinos fue concebida como un medio para impulsar la tan preconizada participación ciudadana a partir de las facultades de información, opinión y propuesta que se le asignaron. Cada junta vecinal, debía estar integrada por un mínimo de veinte personas con un presidente, un secretario y vocales, todos elegidos por los miembros de la junta. Todas las delegaciones políticas debían contar con una. Pero, ¿acaso esta nueva instancia representó una apertura democrática para los capitalinos, acaso quedaron atrás los dispositivos propios de una cultura política autoritaria? Sobre estas interrogantes opina Roberto Mellado:

“A pesar de que esta nueva figura intentaba rescatar la importancia de la participación del ciudadano común en la labor gubernamental, los miembros seguían siendo designados por las autoridades, e inclusive el presidente del CCM fungía también como jefe del DDF. La creación de la nueva LODDF respecto a las juntas no se tradujo en una participación ciudadana diferente de la del pasado: se reglamentó la representación capitalina, avasallándola a la propia estructura de gobierno, y por esa razón, más que una forma de participación real se estaba institucionalizando una nueva forma de control gubernamental sobre la acción de los ciudadanos. En este sentido, la función de este órgano de representación vecinal de vigilar la gestión gubernamental no era posible en un modelo de gobierno autoritario de partido único”<sup>25</sup>.

A este imperante orden corporativo, clientelar y vertical, se le sumó la Reforma a la LODDF en 1978, que contempló la constitución de dos nuevos órganos de representación vecinal: las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

Las asociaciones de residentes estaban conformados por los jefes de manzana, de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada delegación política. Sus funciones eran plantear las demandas de cada colonia a los representantes vecinales, así como informar a los colonos sobre las gestiones de la delegación vinculadas con sus

---

*Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México.* Plaza y Valdés, México, 2001, pág. 39.

demandas. Por su parte, los comités de manzana se integrarían a partir de la votación de los vecinos y tenían como meta recoger las demandas de los habitantes de las manzanas y canalizarlas a las asociaciones de residentes, así como informar a los pobladores sobre los resultados obtenidos. El mecanismo de elección de cada jefe de manzana fue concebido de la forma siguiente:

“cada una de las 34 mil manzanas de la ciudad estarían representadas por cinco personas (un presidente, un secretario, y tres vocales), lo que significa una organización de 170 mil capitalinos”<sup>26</sup>.

Lo importante de dicho ejercicio electoral reside en el notable abstencionismo, resultado de la poca difusión sobre el proceso por parte de las autoridades ciudadanas<sup>27</sup>.

La incorporación de la asociación de residentes y de los comités de manzana a las figuras ya existentes -el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas vecinales- fue, de nueva cuenta, una expresión más del “engranaje” vertical de las instancias de participación ciudadana; una estructura endeblemente tejida y dirigida a las diferentes áreas sociales de la ciudad capital: Miguel Ángel Granados Chapa explica la manera en que las cuatro figuras de participación ciudadana enunciadas funcionaban :

“Recordemos que las instancias y mecanismos de participación ciudadana estaban ordenados en forma piramidal de arriba hacia abajo verticalmente: en primer lugar, el Consejo consultivo, que era el órgano colegiado de consulta del Jefe de DDF e integrado por los presidentes de las juntas de vecinos. En segundo lugar, estas juntas eran el órgano de participación que existía por cada delegación política y se integraba por los directivos de las asociaciones de residentes. Cada junta contaba con una directiva integrada por un presidente, un secretario, y tres vocales. Este es el único caso en que la Ley Orgánica del DDF regulaba las atribuciones. En tercer lugar, las asociaciones de residentes, integradas por los jefes del comité de Manzana; de cada colonia, pueblo, barrio o unidad

---

<sup>25</sup> Ibid, pág. 50

<sup>26</sup> González Gamio Margarita “Aun sin democracia” Citado por Mellado, Ibid, pág. 51

<sup>27</sup> “El primer día de elecciones, de las 33,918 manzanas que forman las 16 delegaciones se integraron sólo 3124 comités, lo que representaba el 8.9% del total de manzanas , cuando aún no concluía la jornada electoral de ese día. Al día siguiente, con pocas horas de diferencia, las autoridades reportaban que se habían integrado un total de 20,233 comités de manzana, lo que representaba el 67.9% de las manzanas de todo el DF. El último día de votación el total de comités integrado ascendió a 26,958, lo que significaba el 79% del total de las manzanas existentes en la ciudad

habitacional. Cada asociación cuenta con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales. En cuarto lugar, los comités de manzana, integrados por elección directa de los ciudadanos residentes en el área vecinal, por convocatoria de las autoridades delegacionales ; cada uno de estos cuenta con un jefe de manzana auxiliado por un secretario y tres vocales. Y en quinto, y último lugar, los ciudadanos<sup>28</sup>.

Todos estos órganos, distaban completamente de fomentar la participación ciudadana, desde el simple hecho de ser meros mecanismos de legitimación de las decisiones provenientes de la regencia capitalina. Ahí estaba, pues, un Consejo Consultivo de la Ciudad de México circunscrito a una dinámica cupular y lejano a las necesidades de las dieciséis delegaciones políticas; o bien era el caso de las juntas vecinales cuyo campo de acción estaba condicionado a las respectivas demarcaciones políticas. En resumidas cuentas, ninguno de estos órganos de colaboración ciudadana contaron con facultades decisorias ni con la posibilidad de transformar una relación anquilosada, distante y solipsista como la sostenida entre la regencia capitalina y la excluida ciudadanía del DF.

Aun así, los actores políticos del régimen de partido único leyeron en la efervescencia del escenario nacional —durante los últimos años de la década de los setenta— la necesidad de abrir, de relegitimar, a un régimen nacionalista revolucionario cada vez más señalado por diferentes actores sociales, en virtud de su sordera política y social y su incapacidad gestiva (sindicalistas disidentes, guerrilleros urbanos y campesinos, etc).

Así, la reforma política impulsada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en 1977, la muy citada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), no sólo repercutió en la aparición en la escena formal de nuevos partidos políticos, sino también representó, para los ciudadanos del Distrito Federal, la posibilidad de incorporar, a nivel constitucional, figuras propias de la democracia participativa como lo son el referéndum y la iniciativa popular. De esa forma, se propuso modificar la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional con la finalidad

---

de México. Con esta cifra, se podría creer que la formación de casi el 80% de los comités era significativo.” Mellado, *Ibid*, pág. 51 y 52.

<sup>28</sup> Granados Chapa Miguel Ángel. “Capitalinos”. En: *Reforma*, 10 de junio de 1997, pág. 9ª.

de que los ciudadanos capitalinos pudiesen incidir en las decisiones gubernamentales o bien en los procesos legislativos.

No obstante, la propuesta de Reyes Heróles, en el caso del DF, soslayó un factor medular en el proceso de democratización: el que los ciudadanos pudiesen elegir de manera directa a sus representantes. El camino hacia, siquiera, las simientes democráticas a nivel formal aún estaban muy lejos; y es que la reglamentación del referéndum y la iniciativa popular nunca se llevaron a cabo, por parte de los legisladores, dando por resultado que en las reformas constitucionales de 1986-1987 se suprimieran del texto constitucional ambas figuras. De cualquier forma, y desde un inicio, tanto el referéndum como la iniciativa popular fueron configurados de tal suerte que sus facultades eran limitadas en todos los ordenamientos legales y los reglamentos concernientes a la hacienda pública y el orden fiscal del DF.

Pero las limitaciones del referéndum y la iniciativa popular también se encontraban en sus respectivas estipulaciones. En el caso del primero, se señaló que podía ser iniciado por el jefe del ejecutivo, por la Cámara de Diputados ( a solicitud de las dos terceras partes) y por la de Senadores (a solicitud de la mitad de sus integrantes). Respecto a la iniciativa popular, se estableció como un derecho de los electores capitalinos, para presentar, ante el Congreso de la Unión, proyectos de ley para crear, modificar, o derogar leyes o reglamentos. Se señalaba además como requisito, que dichas iniciativas de ley debían ser apoyadas por un mínimo de cien mil ciudadanos de las dieciséis delegaciones políticas, cantidad que debía ser verificada por las autoridades capitalinas. En este caso, como se puede advertir, la realización de la iniciativa popular presuponia claras dificultades técnicas, amén de que el procedimiento del referéndum partía de una lógica vertical, donde, para su realización, la ciudadanía quedaba supeditada a la voluntad del poder ejecutivo o bien del legislativo.

Tuvo que ser, a fin de cuentas, la crisis que significan los terremotos de 1985 el elemento que evidenciara la inercia de las autoridades del DF. Los reclamos de la sociedad civil, fueron una muestra no sólo de la negligencia, corrupción e ineficacia gubernamental ante

la ingente tragedia, sino también, de manera subyacente, de la vieja exclusión que en materia de derechos políticos habían por décadas vivido los capitalinos. Tal vez no sea exagerado mencionar la influencia que la movilización ciudadana tuvo en la Reforma Política de 1986;<sup>29</sup> finalmente, era sumamente importante reconfigurar un régimen señalado y rebasado por la propia sociedad civil.

Fue así que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), un órgano de representación política, mas no legislativa, concebido para ser integrado por cuarenta representantes electos por el principio de mayoría y veintiséis bajo el principio de representación proporcional, todos por un período de tres años. La ARDF distaba, por entero, de asemejarse a los congresos locales siendo, en realidad, una especie de órgano mediador entre el Congreso y los capitalinos, y, como tal, como una instancia de participación ciudadana. Más allá de sus limitaciones, la ARDF representó una sesgada señal de que otro orden institucional podía ser construido en la capital de la República tras sesenta años de que las autoridades electas habían desaparecido del mapa político.

La ARDF tuvo como principales facultades el dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como llamar la atención en problemas vinculados con el Presupuesto de Egresos del DF. No obstante, estas facultades eran estrictamente reglamentarias -como fue señalado en párrafos anteriores-. A pesar de que la constitución de la Asamblea fue producto de una reforma que no trastocó la estructura vertical y antidemocrática del régimen capitalino, es necesario reconocer que:

“la creación de la ARDF dio a los partidos políticos de la oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría, que desarrollaban los líderes políticos, particularmente vinculados a los sectores populares. Así, desde 1987, con la creación de la Asamblea, se alcanzó un reclamo democrático y, desde entonces, la reforma política de la capital se

---

<sup>29</sup> Del 1. de julio de 1986 al 23 de agosto, se realizaron los Foros sobre la Participación Ciudadana en el Distrito Federal. En éstos, los partidos de oposición plantearon: a) la elección directa del jefe de gobierno, b) la necesidad de crear el Estado 32 o Estado Anáhuac, c) contar con un Congreso local. Por su lado, en la discusión, el PRI siguió defendiendo la designación presidencial del Regente Capitalino. Ver Mellado, Op. Cit. Capítulo 2

centró en dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno”<sup>30</sup>.

El siguiente paradero es la convocatoria emitida por el entonces Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, en abril de 1992, para crear una Mesa de Concertación donde se plantearon los temas de una Reforma Política. La exhortación se dirigió a los partidos políticos, la sociedad civil y a los integrantes del mismo gobierno capitalino. Cuatro fueron los puntos principales abordados: 1) Formas de gobierno y derechos ciudadanos, 2) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, 3) Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del DF, 4) Procuración y Administración de Justicia.<sup>31</sup>

Simultáneamente nueve assembleístas, de distinta extracción partidista,<sup>32</sup> convocaron a la ciudadanía para que el 21 de marzo de 1993 participaran en la realización de un plebiscito, con el cual se pretendió conocer la opinión de los capitalinos sobre:

1. la conversión del DF en un estado más de la federación
2. la elección por voto universal, directo y secreto de los gobernantes del DF
3. la existencia en el DF de un poder legislativo propio.

El plebiscito tuvo una baja participación ciudadana amén de que esta figura no tenía una validez jurídica al no estar contemplado en la Constitución. Empero, su relevancia radica en que puso en la mesa de discusión las carencias que en materia de democracia formal había en el Distrito Federal y, es posible sostener, fue un factor que influyó en la postrera reforma política aprobada en la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1993.

Esta reforma significó un primer paso en la relativa restauración de los derechos políticos de los capitalinos. Los puntos aprobados en la Cámara de Diputados por el PRI, el PAN y el PARM son los siguientes: a) La elección del jefe de gobierno del Distrito Federal sería

---

<sup>30</sup> Ibid. pág. 68.

<sup>31</sup> Ibid. pag. 71.

<sup>32</sup> Patricia Garduño y Pablo Jiménez Barraco (PAN), Alejandro Rojas Díaz-Durán y Demetrio Sodi de la Tijera (PRI), Amalia García y Pablo Gómez (PRD), Juana García y Domingo Suárez (PFCRN) y, finalmente, Óscar Mauro Ramírez (PARM). Ibid. pag. 72.

a partir de 1997, y surgiría de los asambleístas, diputados o senadores del DF, una vez que el Presidente de la República eligiese a alguno de ellos, a partir del partido político que hubiese obtenido el mayor número de votos durante la contienda electoral, b) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal podría legislar en materia de finanzas públicas del Distrito Federal, c) Las juntas de vecinos desaparecerían y serían erigidos los consejos ciudadanos delegacionales a partir del voto popular, d) Sería creado el Estatuto de Gobierno del DF (EGDF), expresión semejante a una constitución local, e) La ARDF tendría que aprobar la designación del Jefe de Gobierno, f) El Presidente de la República ratificaría o removería al Procurador de Justicia del DF, g) El jefe de Gobierno podía ser destituido por el Senado de la República.

Si bien la resonancia política de esta reforma implicaba la elección indirecta del jefe de gobierno, la impronta presidencialista continuaba, aunque de manera mediada por el sufragio popular y por los propios partidos políticos. En suma, su carácter limitado fue apuntado por algunos de los partidos de oposición, el PRD, el PPS y el PFCRN, quienes votaron en contra de dicha reforma. La insuficiencia, además, radicaba no sólo en la citada elección indirecta, sino también que puntos como la creación del Estado 32 o el contar con un poder legislativo soberano electo de forma directa, quedaron fuera.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) -especie de constitución local como ya se señaló, aunque, claro está, sin serlo- se estipuló la aparición de una nueva figura de representación ciudadana, los consejeros ciudadanos delegacionales. Constituidos a partir de la votación libre, secreta y directa de los capitalinos, estas instancias de participación fueron concebidas como un medio de articulación entre la sociedad y las autoridades del DF, donde cada delegación debía contar con una y cuyas facultades eran la supervisión, evaluación, aprobación, consulta u opinión de programas de administración pública. Los consejos, pues, posibilitarían a los ciudadanos capitalinos intervenir en las decisiones que afectasen a la comunidad (pueblo, colonia, barrio o unidad habitacional)<sup>33</sup> Cabe señalar que según el EGDF, un nuevo marco preceptivo sería

---

<sup>33</sup> Según el EGDF, las elecciones para los consejeros ciudadanos serían en junio de 1995. Además de las funciones citadas, a esta nueva figura se le adjudicaron la posibilidad de participar en el desarrollo de programas de cada delegación política en materia de seguridad pública, limpia, agua, atención social de servicios comunitarios, parques,

el encargado de normar los consejos ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana, de la cual se hablará más adelante.

Uno de los elementos medulares en torno a esta nueva figura, fue que la composición de dichos consejos debía ser netamente ciudadana, es decir, independiente de los partidos políticos, los cuales podrían intervenir únicamente en la organización del proceso electoral. Este hecho, sin embargo, fue una fuente de discusiones y controversias protagonizadas por los mismos partidos, permitiendo, de esa forma, inferir el peso que los órganos básicos de participación tiene en la lucha política por el control de la ciudad.

Pero, ¿quiénes defendían este proceso de *ciudadanización* y por qué? Carlos Martínez Assad comenta:

“Los asambleístas del PRI fueron entusiastas defensores de esa ley, frente al rechazo en bloque de los partidos de oposición que denunciaron que se excluía a las organizaciones partidarias para proponer candidatos en la elección de consejeros ciudadanos. En medio de esa tensión, se impuso formalmente la línea de ciudadanización; esos candidatos tendrían que surgir de propuestas independientes de los partidos”<sup>34</sup>.

En realidad, el mentado proceso de *ciudadanización* fue solamente normativo ya que los tres partidos políticos principales, PRI, PAN y PRD, estuvieron presentes en la contienda electoral pero de manera velada. Fue así que el PAN impulsó la formación de *Acción Vecinal*, mientras que el PRD lo hizo con *Movimiento Democrático*,<sup>35</sup> ambas organizaciones, no sobra señalar, fueron presentadas con un tinte netamente ciudadano. Por su parte, el PRI intervino, aunque sin un emblema de organización presuntamente ciudadano, que pudiese identificarlo presentando además el mayor número de candidatos

---

protección civil, recreación y deporte, mercados, equipamiento educativo, cultural y deportivo. De igual forma, tendrían atribuciones en decisiones relacionadas con el uso del suelo y en la supervisión de los presupuestos de las delegaciones. FUENTE: Mellado, Op. Cit. pág. 93.

<sup>34</sup> Martínez Assad Carlos. *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partido y gobierno por el control de la capital*. México, Océano, 1996, pág. 43.

<sup>35</sup> Cabe señalar que el PRD, como señala Peschard, a diferencia de Acción Nacional tenía una mayor presencia en organizaciones sociales como *Asamblea de Barrios*, y *Unión Popular Nueva Tenochtitlán*. Peschard, Op. cit. pág. 224

a consejeros ciudadanos (659 en las 365 áreas vecinales determinadas para este proceso electoral)<sup>36</sup>.

Para el tricolor, entonces, el no participar de manera explícita en las elecciones de los consejeros ciudadanos significó sencillamente el no arriesgarse y, como tal, no perder. Por otro lado, para los partidos opositores, el asunto de la *ciudadanización* constituía una exclusión que violentaba el mismo orden constitucional donde se establece que son los partidos políticos los encargados de promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, además de contribuir a que ésta acceda al ejercicio del poder público. Así, las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD presentaron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad.

A la situación expuesta, hay que añadir la dinámica negociadora que los partidos políticos emprendieron en torno a la reforma política aún deliberada. El PRI, propuso que las elecciones para los consejeros ciudadanos fueran pospuestas dos años; a cambio, el tricolor ofreció que la elección del jefe de gobierno fuese mediante el voto directo y universal de los ciudadanos capitalinos. Ni el PAN ni el PRD aceptaron, los sufragios serían realizados ya no en junio de 1995, como originalmente se tenía contemplado, sino hasta noviembre de ese mismo año. El punto a destacar, sin embargo, es que producto de una negociación partidista (donde el interés del PRI por aplazar las elecciones para consejeros ciudadanos partía de su posible derrota electoral ante la lacerante crisis económica) se consiguió restaurar el derecho de los capitalinos de elegir al jefe de gobierno.

De cualquier manera, los sufragios de los consejeros ciudadanos fueron un fracaso. El abstencionismo cobró forma a partir de que sólo el 21.2% del total del padrón electoral del Distrito Federal acudió a las urnas. Tanto la figura de los consejeros ciudadanos como la Ley de Participación ciudadana que los reglamentaba, desaparecieron en noviembre de 1996.

---

<sup>36</sup> Ibid, pág. 224.

La reforma que configuró la actual disposición jurídico-política –administrativa del Distrito Federal, fue la realizada el 20 de abril de 1996. Con ella, se sentaron las bases para dar inicio al proceso, aún inconcluso, de democratización formal de la Ciudad Capital. Entre los puntos más relevantes acordados se encuentran: a) la elección directa del Jefe de Gobierno del DF, b) la ampliación de facultades legislativas y políticas de la Asamblea Capitalina que a partir de entonces se denominaría como Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual emitiría una ley electoral propia, además de contar con la facultad de ratificar el nombramiento del Procuraduría de Justicia del DF y de los vacantes del Tribunal Superior de Justicia, ambos propuestos por el Jefe de Gobierno, c) El gobierno del DF estaría a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

El último punto citado, significó que los órganos de gobierno locales dejaban de ser meros traductores de las decisiones políticas y administrativas de los poderes federales. Sin embargo, esta transformación trajo consigo nuevos problemas :

“A pesar de que el DF en muchas decisiones era tomado como un Estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. Desde entonces, a ciencia cierta no se sabía cuál era la naturaleza jurídica y política del DF porque no era un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Lo más grave es que al no tener una Constitución local en sentido estricto, no era catalogado como un Estado más de la federación o un municipio, sólo era reconocido como “la ciudad de México”<sup>37</sup>.

La reforma política que hizo posible que los habitantes de la Ciudad de México pudiesen elegir al Jefe de Gobierno, de forma directa, es objeto de distintas lecturas. Por un lado, significa un avance en la democracia formal al desaparecer la facultad del Presidente de la República de nombrar al entonces jefe del DDF y, con ello, el que haya una competencia interpartidista. Empero, ¿hasta qué punto este mecanismo de apertura –limitado por la todavía inconclusa reforma del DF- revela la institucionalización de nuevos espacios de mediación política y social, de administración de las demandas colectivas por parte del régimen político mexicano? Es decir, ¿hasta qué punto la reforma política de 1996 ha

---

<sup>37</sup> Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Citado por Mellado Roberto. Op. Cit. pág. 106.

significado un mecanismo de legitimación para el propio sistema político que se ha presumido democrático?

No obstante, los cambios estaban ahí. La alternancia en el poder se dio una vez que un partido de oposición triunfó en la capital de la República en 1997. De todo el avance electoral logrado en la historia del PRD, 1997, sin duda representa un momento fundamental. El *partido del sol azteca* se constituía en la primera fuerza opositora del país ganando la jefatura de gobierno del DF, la mayoría absoluta en la ALDF, además de varios escaños en el Congreso de la Unión<sup>38</sup>. En dicha victoria, la coyuntura política, económica y social durante 1994-1995 desempeñó un papel toral. Por un lado, la crisis económica –materializada en la recesión productiva y comercial, el creciente desempleo y la subsecuente agudización en la caída de los niveles de vida de la población– por otro, el caos político –homicidios, la irrupción del EZLN, entre otros acontecimientos– coadyuvaron a que los ciudadanos de todo el país expresaron mediante el voto un claro rechazo hacia las prácticas políticas priistas. Aunado a este conglomerado de hechos, cabe recordar –en el caso específico del DF– la tradición opositora que en ella ha habido. Así el triunfo perredista, significó no solamente una reubicación político-electoral estratégica para el partido, sino también la oportunidad de incidir en las anquilosadas y verticales relaciones de poder; en refundar, de alguna manera, el nexo gobernantes-gobernados.

El éxito electoral del *partido del sol azteca* en la Ciudad de México, constó con una amplia legitimidad al estar sustentado en la voluntad popular. Dicho factor fue aprovechado por el gobierno ciudadano al autocalificarse como el “gobierno democrático”. Sin embargo ¿es el voto el único elemento que determina el significado mismo de la democracia?, ¿de qué manera un partido como el PRD puede transformar un discurso opositor –rentable desde el campo mismo de la competencia político-electoral– a una práctica de gobierno?. Tal como afirma Mellado:

---

<sup>38</sup> Hay que recordar que el candidato a jefe de gobierno del DF por parte del partido del sol azteca, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó contundentemente con el 48.9%. FUENTE: Instituto Electoral del Distrito Federal, citado por López Castellanos Nayar. *Izquierda y neoliberalismo, de México a Brasil*. Plaza y Valdés, México, 2001, pag. 120.

“La democracia en el DF no se había alcanzado automáticamente porque la oposición ahora tenía el poder a través de una elección directa: para ser más democráticos era necesario que los capitalinos participaran en las decisiones de su ciudad y por esta razón todavía falta camino por recorrer para demostrar que el ascenso al poder de la oposición es benéfico. Con el nuevo gobierno capitalino de oposición, los ciudadanos no necesariamente iniciaban una democracia integral sino quizás sólo un autoritarismo renovado; porque los vecinos del DF todavía no eran representados plenamente, quizá sólo arribaron a una utopía democrática teniendo en cuenta que una democracia social es incluyente de la ciudadanía en la toma de decisiones”<sup>39</sup>.

Es decir, la alternancia en el poder jamás sustituirá la apertura de espacios de participación que coadyuven a la construcción de ciudadanía; si bien, obviamente, no es posible concebir un régimen mínimamente democrático sin la posibilidad de la alternancia en el poder.

El camino hacia la democratización formal en la ciudad capital continuó en la instalación de la Mesa Central de Reforma Política del DF el 26 de febrero de 1998, que contó con la participación del gobierno perredista y los partidos políticos. El interés central fue impulsar la participación ciudadana. Así, en noviembre de ese mismo año fue promulgada por la I ALDF, la segunda Ley de Participación Ciudadana, sustituyendo la precedente que fue creada tres años antes. En este marco legislativo, se estableció la nueva figura de representación ciudadana, los comités vecinales; desapareciendo, de esa manera, los malogrados consejos ciudadanos.

De acuerdo a esta segunda Ley, en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, existiría un comité vecinal que tendrían como función principal:

“relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad

---

<sup>39</sup> Mellado Hernández. Op. Cit. pág. 108.

pública, verificación de giros mercantiles , en el ámbito y competencia de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales<sup>40</sup>.

Constituidos a partir del voto directo, universal y libre, el proceso electoral de los comités vecinales debía ser apolítico. Asimismo, estos órganos de representación ciudadana estarían encargados de fomentar la participación comunitaria, así como informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional sobre la gestión pública delegacional. Específicamente, estos comités debían: 1) representar los intereses de los vecinos de su colonia, 2) conocer las demandas propuestas por los ciudadanos de su colonia, 3) conocer e informar a los pobladores sobre las acciones de gobierno que sean de interés común, 4) dar seguimiento a las propuestas y demandas que realicen los vecinos de su colonia ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial, 5) participar en la elaboración de un diagnóstico de su colonia, para que pueda ser considerado en la realización del presupuesto delegacional, 6) desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica acordes con su papel de instancia de representación vecinal, 7) ser un vínculo entre la delegación y los habitantes, 8) promover la organización y colaboración ciudadana, 9) fomentar la participación ciudadana, 10) organizar estudios e investigaciones sociales y foros vinculados con temas que interesen a la comunidad, 11) conocer y emitir opinión acerca de los programas de trabajos y servicios públicos<sup>41</sup>.

Los sufragios efectuados el 4 de julio de 1999 se caracterizaron por un alto índice de abstencionismo. Según el Instituto Electoral del Distrito Federal, instancia encargada de organizar dicho proceso, sólo el 9.3% del padrón electoral del DF acudió a las urnas. Pero, ¿qué ha sido de estas figuras de representación ciudadana? ¿qué las distingue de las otras instancias de participación que el PRI otrora impulsó? Para algunos analistas, los citados comités, en sus pocos años de funcionamiento, se han caracterizado por estar atomizados, divididos, y por no haber cumplido plenamente su papel como mediadores entre las autoridades delegacionales y los pobladores. Y es que más allá de las buenas

---

<sup>40</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Participación ciudadana*. México, 1998. pág. 43

intenciones por parte de los actores políticos, no hay que olvidar que tanto la participación electoral como la ciudadana están inminentemente vinculadas con la cultura política; es decir, con la manera en que el poder y la autoridad son aprehendidos, son interiorizados, por los actores sociales. Por lo tanto, en una cultura política donde la verticalidad y la lógica clientelar y corporativa han permeado en la dinámica formal y no formal del quehacer sociopolítico, no resulta casual que los ciudadanos tengan una baja participación en aquellas actividades que los incumben, que los definen, precisamente, como ciudadanos <sup>42</sup>.

Para muchos analistas el funcionamiento de los comités vecinales ha sido un rotundo fracaso; situación que es apreciable tanto cuantitativamente como cualitativamente. Así, tal como sostiene Sergio Zermeño, de los 1300 comités existentes en el Distrito Federal, para el año 2000, sólo continuaban funcionando un 40%. Cualitativamente hablando, por otra parte, estas instancias de representación permanecen entrampadas en tres conjuntos de dificultades interrelacionadas: 1) dificultades técnicas, 2) dificultades sociales y políticas (anomia, autoritarismo, verticalidad, indiferencia entre sus integrantes, etc) y 3) dificultades emanadas de la sujeción que viven los comités vecinales, y en general *lo social*, a los tiempos y directrices de lo político-electoral. De manera paralela, los comités vecinales se han convertido en meros receptáculos de las necesidades gestivas de la población, quedando plenamente soslayado un posible empoderamiento ciudadano. Al respecto opina Zermeño:

" (...) la falta de fuerza de los comités vecinales los empuja a aliarse a las formas verticales y caciquiles de la política que justamente trataba de ser contrarrestadas con las nuevas formas de participación ciudadana. El número de participantes o miembros de los

---

<sup>41</sup> Ibid. págs. 49 y 50.

<sup>42</sup> Sin embargo, para los asambleístas que concibieron a los comités vecinales, éstos contaban con un potencial transformador en comparación con las precedentes figuras de representación ciudadana. Se argumentaba, "los comités vecinales son una herramienta que se construye a la estructura vecinal lógica que cualquier habitante reconoce, que son las colonias o la unidad habitacional o el pueblo o el barrio, porque culturalmente así hemos crecido. Esto es lo que buscan resaltar los comités, darles a esa estructura vecinal, cultural todo el peso para que pueda nombrar representantes de manera directa, a diferencia de otras propuestas donde se hacía de manera indirecta primero jefe de manzana y luego presidente de colonia, hoy tenemos la posibilidad de nombrar por voto directo, universal y secreto a este comité vecinal, que estará encabezado por un coordinador o presidente para poder de manera colegiada representar a los vecinos de su comunidad". *Diario de debates de la ALDF, I Legislatura*, Citado por Mellado, Op. Cit. Pág. 116.

comités se ha reducido sensiblemente recayendo o concentrándose toda la responsabilidad de la gestión de servicios en unas cuantas personas lo cual deriva en un estilo de trabajo casi personalista, una gestoría personalizada que conduce rápidamente al intercambio clientelar<sup>43</sup>

Asimismo, en la segunda Ley de Participación ciudadana, se incorporó una serie de instrumentos cuya finalidad era que la ciudadanía contase con los medios para participar a nivel individual o colectivo en la aprobación, rechazo, opinión de propuestas, colaboración, quejas o denuncias sobre cualquier elemento de interés general. Éstos eran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular de las delegaciones políticas. A continuación se exponen sus características principales:

**Plebiscito:** Mecanismo por el cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que manifiesten su aprobación o rechazo sobre alguna decisión. De igual forma, el 1% de los integrantes del padrón electoral del DF podrá solicitarle al jefe de gobierno que convoque a la realización de un plebiscito.

**Referéndum:** Instrumento mediante el cual la ciudadanía expresa su aprobación o rechazo a una decisión de la ALDF, relacionada con la creación, modificación, derogación o aprobación de leyes que sean competencia de dicha asamblea. La Asamblea está facultada para la convocatoria del referéndum, así como el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

**Iniciativa popular:** Dispositivo que posibilita a los ciudadanos del Distrito Federal a presentar a la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes relacionadas con la competencia legislativa de dicha asamblea, la cual someterá a estudio dicha propuesta al enviarla a una comisión especial, que a su vez, estará integrada por diputados miembros de comisiones correspondientes a la materia de la propuesta. Para que pueda ser admitida para su estudio una iniciativa popular debe ser apoyada por un mínimo del 1% del padrón electoral del DF.

---

<sup>43</sup> Zermeño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo. Pág. 24.

**Consulta vecinal:** Será convocada por los titulares de las demarcaciones políticas y podrá ser realizada mediante consulta directa, encuestas, entre otros métodos, aplicados a los ciudadanos.

**Colaboración vecinal:** Los vecinos del DF podrán colaborar con la autoridad Delegacional en donde residan para la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio mediante la aportación de recursos económicos, materiales o bien con trabajo personal.

**Presentación de quejas y denuncias:** Los habitantes de una demarcación política podrán presentar quejas o denuncias vinculadas con la deficiente prestación de servicios públicos por parte de los funcionarios locales o bien hacerlo en casos de irregularidades o negligencia.

**Difusión pública:** El gobierno del Distrito Federal implementará de forma permanente un programa de difusión pública sobre las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión, en lo relativo al DF, así como los emitidos por la ALDF; o bien en casos de realización de obra pública o prestación de servicios. De igual forma, lo harán las delegaciones políticas.

**Audiencia pública:** Los delegados políticos están obligados a escuchar las demandas ciudadanas en audiencias públicas.

**Recorridos de los jefes delegacionales:** Los delegados están obligados a realizar recorridos en las áreas de su jurisdicción con el propósito de verificar la manera y las condiciones en que los servicios públicos han sido otorgados; así como conocer el estado de los sitios, obras e instalaciones de interés común. Dichos recorridos podrán ser solicitados por los comités vecinales, por los diputados de la ALDF, o bien por los representantes de los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social que se encuentren dentro de la delegación.<sup>44</sup>

Algunos de estos instrumentos, no obstante, cuentan con posibles “candados” que dificultarían para la ciudadanía, su ejecución. En el caso del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, en la ley se señala que sólo, minimamente, el 1% del padrón electoral vigente del DF podrán solicitar la realización de estas figuras. Si se realiza un cálculo,

---

<sup>44</sup> ALDF, Op. Cit. págs. 23-41.

según el IFE, hasta julio de 2000, el total de ciudadanos empadronados ascendía a 6 351 468 votantes; el 1% equivale a 63 514, número que, probablemente para la ciudadanía, represente dificultades para autoorganizarse. Este hecho, permite advertir un cierto sesgo vertical en el diseño del plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular a partir de las limitaciones que los ciudadanos pueden tener, los cuales, a fin de cuentas, quedarán condicionados a la convocatoria del ejecutivo o del legislativo local para incidir en sus respectivas decisiones.

Alicia Ziccardi, amén de las observaciones señaladas, ahonda en algunos otros problemas presentes en las actuales figuras de representación ciudadana:

“Pero la principal limitación del actual modelo de participación ciudadana institucionalizada es que legitima únicamente la calidad vecino(a), cuando los ciudadanos del Distrito Federal son portadores de otras identidades, a veces de mayor peso, que la de su lugar de residencia. Así, los ciudadanos actúan en la ciudad como sujetos sociales en tanto comerciantes, profesionales, maestros, padres de familia, vendedores ambulantes, mujeres, discapacitados, jóvenes, etc”<sup>45</sup>

¿Qué se puede inferir de la afirmación de Ziccardi? Que la constitución del sujeto sociopolítico tiene muchas aristas, no sólo una, como la visión liberal de ciudadanía ha querido imponer. A partir de esto es posible colegir que los espacios de participación ciudadana institucionalizada, han pretendido homologar algo que por naturaleza no es uniforme. En otras palabras, las implicaciones liberales de ciudadanía han uniformado en el plano de la sociedad política un elemento que es, netamente desigual, en la esfera privada.

Con todas sus limitaciones, empero, algunos avances formales en materia de democracia participativa se han gestado. Quedan pendientes, la conversión del Distrito Federal en el Estado 32, la ampliación de facultades legislativas de la ALDF, una verdadera municipalización de las delegaciones políticas, entre otros elementos. El voto a la

---

<sup>45</sup> Ziccardi Alicia. “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”. En *Universidad de México*, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, junio-julio de 2000, pág. 51.

oposición en las elecciones del pasado julio de 2000 ha sido refrendado, además de que, por vez primera, han sido electos los jefes delegacionales. Esto último constituye un cambio; la ciudadanía podrá exigir una mayor responsabilidad política y gestiva al jefe Delegacional que ella misma ha elegido. Una ampliación del sentido de la democracia participativa en el DF, debería contemplar, además, no sólo la rendición de cuentas, sino también la revocabilidad del mandato.

Concluir la reforma política del Distrito Federal exige a los partidos políticos trascender la lógica *inmediatista*, político-electoral, y hacer de esa manera valer los intereses sociales de los capitalinos. Sin embargo, es insoslayable reconocer que las transformaciones formales que el DF ha vivido no es resultado exclusivo de los actores políticos; esta ciudad ha sido escenario de múltiples y heterogéneas movilizaciones sociales cuya lógica, estrategia, actores, campos de lucha, objetivos y alcances han sido también muy diversos. El concepto de ciudadanía, tal como se ha dejado inferir a lo largo de este texto, no se reduce al ámbito electoral -si bien es de gran importancia y, de hecho, este derecho político fue denegado por décadas a los capitalinos-. Ésto lo han entendido muy bien los diferentes actores sociales en movilización por la vivienda, los servicios urbanos, entre otras demandas. Tanto los partidos políticos como los actores sociales son copartícipes, son labradores, de la cultura política. La participación ciudadana, como se ha señalado, tiene como planos lo insitucional como lo no institucional; ambos perfilan el sentido de lo ciudadano, en lo más esencial que concierne a la democracia: la capacidad decisoria.

### **III PARTE.-**

#### ***Los movimientos sociales en el Distrito Federal. Un breve esbozo del otro rostro de la participación ciudadana.***

En el apartado precedente, se señaló el trayecto recorrido por diferentes actores políticos en la apertura de espacios de participación en la ciudad capital. Es importante resaltar -y este es, en realidad, el propósito implícito en la elaboración de este último apartado- que las transformaciones institucionales vividas a lo largo de los años no ha sido un proceso unilateral y unívoco; múltiples actores sociales y políticos, con sus respectivos campos de acción, estrategias y limitaciones, han confluído en este enorme marco de disputa que es

el Distrito Federal. De hecho, y tal como se planteará más adelante, muchas de las transformaciones institucionales son producto del “empuje” encabezado por los movimientos sociales urbanos. Por tal motivo, en las próximas páginas se mencionarán algunos de los movimientos sociales gestados en el DF que al ser expresión de la participación ciudadana no institucionalizada, constituyen un elemento insoslayable en la inconclusa y compleja construcción ciudadana.

Se ha señalado ya, que el elemento definitorio de toda participación ciudadana no insitucionalizada es su autonomía con respecto al Estado. Los movimientos sociales son una clara expresión de esta modalidad participativa, que se distinguen por ser una forma de acción colectiva que se basa en la solidaridad, que está inserta en el desarrollo de un conflicto y, finalmente, está quebrantando los límites del sistema en el cual ocurre la acción <sup>46</sup>.

La participación ciudadana no instucionalizada en el DF hasta antes del movimiento estudiantil de 1968 fue relativamente escasa. Y es que los brazos corporativos del PRI, específicamente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), fueron un instrumento eficaz en la contención de la movilización ciudadana capitalina. Sin embargo, no hay que olvidar los casos de luchas inquilinarias en los años veinte en el primer cuadro de la ciudad, o los movimientos de colonias populares –Escuadrón 201, Ricardo Flores Magón, y Carrera Lardizabal- que fueron reprimidos por el gobierno de Miguel Alemán en 1951.<sup>47</sup> Con todo, la emergencia de movimientos sociales de diversa índole ha estado presente como resultado del desarrollo caótico de la Ciudad de México, donde la oferta de vivienda y la impartición de los servicios urbanos han sido insuficientes , y donde la falta de espacios de participación así como el recrudescimiento de las condiciones de vida de la población han sido factores detonantes. Ante este escenario, los habitantes capitalinos han encontrado en la movilización una manera de

---

<sup>46</sup> Las características enunciadas se basan en la definición propuesta por Alberto Melucci y expuesta por Javier Farrera. Ver: Farrera Araujo Javier. “El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México”. En Durando Víctor(coordinador). *La construcción de la Democracia en México.Movimientos sociales y ciudadanía*. Siglo XXI, México, 1994, pág. 165.

<sup>47</sup> Moctezuma Pedro. “Democracia y participación social en la Ciudad de México”. En: FALTA REFERENCIA, pág. 454.

apropiarse de lo público. Las diferentes maneras de hacerlo, las distintas demandas – inquilinarias, de regularización de predios, ecologistas, de vendedores ambulantes, feministas, electorales, en defensa de los derechos humanos, etc- da cuenta de una efervescencia difícilmente agotable en este texto, donde se mencionarán algunos casos de especial relevancia en el DF, como los urbano populares, el movimiento feminista y el protagonizado por los jóvenes.

*Una muestra de la movilización social urbana: el movimiento urbano popular, las mujeres y los jóvenes*

Bajo el término de movimiento urbano popular, se hace referencia a un amplio espectro de acciones colectivas donde distintos grupos de colonos o inquilinos reivindican el derecho a la tierra, la vivienda y/o los servicios urbanos . De esta manera, este tipo de expresiones colectivas constituyen un cuestionamiento a las políticas urbanas, su deficiencia gestiva, su carácter excluyente. No obstante la diversidad de los movimientos urbanos populares, su común denominador es su autonomía a cualquier instancia formal de poder político.

Por décadas, los sectores populares de la ciudad capital han enfrentado la insuficiente oferta de vivienda. La poca rentabilidad que para la iniciativa privada ofrece la vivienda popular junto con la insuficiente participación de un Estado otrora “benefactor”, han sido factores detonantes de acciones ilegales como las invasiones de terrenos. Esta ilegalidad, cabe recalcar, ha sido explotado, capitalizado por el mismo Estado mexicano dando pie, de esa forma, a un margen de maniobras discrecionales con los sectores urbanos marginados. Sin embargo, y más allá de las innegables relaciones clientelares entre ambos actores, la lucha por la regularización de su situación por parte de algunos de los sectores populares urbanos ha conseguido incidir en el marco institucional , al respecto opina Javier Farrera:

“La institución se transformó a causa de la acción social y esta respuesta estatal en la tradición benefactora, aunque insuficiente, cambió también la relación y las condiciones de constitución de organizaciones urbanas. Se formalizaron más las relaciones con los pobladores, a principios de los ochenta ya existía una normatividad sobre la tenencia de la tierra, la dotación de servicios, uso del suelo, organizaciones sociales y planificación

urbana, sin embargo, los márgenes de ilegalidad y por tanto de discrecionalidad permitidos por el sistema seguían siendo laxos económica y políticamente<sup>48</sup>.

Lo expuesto por Ferrera, forma parte de la discusión sobre el nexo movimiento e institución ;donde el cambio formal producido debe ser analizado más allá de una lectura unívoca donde la transformación es atribuida a uno u otro actor, soslayando así una relación eminentemente compleja .

Dentro del universo que son los movimientos urbano populares destaca, notablemente, el intento de unificación que fue la Coordinadora Nacional del Movimiento Popular (CONAMUP). Constituida en 1980 -en el primer Encuentro Nacional de Colonias Populares realizado en Monterrey, Nuevo León- la CONAMUP agrupó a las diversas organizaciones cuya lucha se enfocaba a la tenencia de la tierra, la vivienda, los servicios urbanos y contra la alza de las rentas. Pero para la misma CONAMUP, el sentido de su lucha iba más allá del plano reivindicativo buscando incidir no sólo en la política urbana, sino en el seno de las contradicciones capitalistas. De acuerdo al grupo dominante al interior de esta coordinadora, OIR-Línea de Masas, en virtud de la composición de clase de este tipo de movimientos -el proletariado y el ejército industrial de reserva- el movimiento urbano popular tenía un papel relevante en la configuración revolucionaria. De esta manera, CONAMUP enarboló un discurso ideologizado, de largo plazo, que, no obstante identificar a la burguesía como su enemigo, no hizo lo mismo con el Estado mexicano. Esta lectura, sin duda heterodoxa de la coordinadora, posiblemente pueda ser entendida por el papel paternalista, clientelar y discrecional que el Estado ha desempeñado.

A pesar de que la coordinadora ejerció por breve tiempo, cinco años, un papel hegemónico dentro del campo de acción del movimiento urbano popular del país, su preponderancia sería quebrantada por dos razones interrelacionadas: en primer lugar, su renuencia a admitir en su seno organizaciones del tipo inquilinario y, en segundo lugar, los sismos de 1985. Y es que para esta organización, la invasión de terrenos y la postrera

---

<sup>48</sup> Ferrera Op. Cit. págs. 173 y 174.

demanda de regularización eran parte de sus estrategias políticas. Empero, la magnitud de la tragedia del terremoto no sólo desplazó discursos trascendentales, sino que permitió la aparición de nuevos actores e interlocutores: los damnificados.

Quedaba atrás, pues, el papel histórico revolucionario; la destrucción había arrasado y era necesario contar con un interlocutor capaz de negociar. Se formó entonces la Coordinadora Única de Damnificados, CUD, que amén de presentar demandas inquilinarias —expropiación de predios, contar con una ley inquilinaria justa— rompió con la visión “confrontativa”, característica de la CONAMUP, para asumir una negociadora.

Los sismos de 1985, pues, configuraron la ola de movilización generada en la ciudad capital. Además de la CUD, nacieron Campamentos Unidos y las Trece Vecindades de Tepito, asimismo se organizó el Directorio de Daminificados.

A la importancia obvia de la CUD, cabe agregar que de su seno emergió otro movimiento que pretendió trascender la “parcialización” de los movimientos sociales urbanos: Asamblea de Barrios. Gestada en 1987, esta organización recogió las demandas de otras manifestaciones urbanas; Angélica Cuellar menciona algunos de los rasgos que influyeron en el peso que habría de adquirir Asamblea de Barrios:

“El asombroso crecimiento de Asamblea de Barrios en pocos meses, la incidencia que logró tener en los programas gubernamentales de vivienda, su capacidad propositiva, el reconocimiento de los múltiples rostros del movimiento urbano popular, el sentido del humor como forma de hacer política, el dotarse de símbolos de una enorme fuerza moral que recuperan una tradición popular, como Superbarrio, y algo muy importante, el abandono de interpretaciones unívocas, totalizadoras e hiperideologizadas de una realidad que demostraba ser todo lo contrario, rica y compleja, pronto hicieron de Asamblea de Barrios el movimiento con mayor presencia en la ciudad”.<sup>49</sup>

Junto con Asamblea de Barrios surgieron, en el mismo 1987, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), las Organizaciones Vecinales, el Movimiento

de Solicitantes de Vivienda "Benito Juárez" de la UPREZ y la Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos del DF (UCAIDF), todo en el marco del Año Internacional de los Sin Techo.

La lucha emprendida por esta constelación de movimientos desde 1985 consiguió incidir en las decisiones gubernamentales. Fue así que se creó en octubre de 1985 el organismo gubernamental Renovación Habitacional Popular, encargado de los trabajos de reconstrucción. En febrero del año siguiente, por otra parte, se firmó el Convenio de Concertación Democrática en el que participaron ochenta diferentes organizaciones. La movilización social generada en torno a los terremotos, pues, redundó en la misma configuración del movimiento urbano popular; en 1987, se constituyó el Frente Metropolitano, espacio que englobó a todas las organizaciones urbanas del Valle de México.

Por otra parte, las elecciones federales de 1988 vinieron de nueva cuenta a convulsionar el escenario político. La movilización ciudadana que se dio durante la contienda electoral y tras las irregularidades poselectorales, forman parte de la sui generis reunión de la disidencia priísta, los partidos paraestatales, la izquierda partidista y la social en el Frente Democrático Nacional. En este tenor, resulta insoslayable destacar la presencia de organizaciones urbano populares no sólo en el 88, sino en la misma constitución del PRD, ejemplo de ello es Asamblea de Barrios.

De igual manera, las elecciones de 1988 representaron para algunos de los movimientos sociales una revisión forzosa sobre su participación en los procesos electorales así como con los partidos políticos. Tal vez no sea exagerado señalar que la coyuntura del 88 -la posibilidad de  *echar de los Pinos*  al PRI- significó más que la otrora renuencia a participar electoralmente; renuencia que sin embargo se sustentaba en las prácticas viciadas comúnmente ejercidas por el PRI.

---

<sup>49</sup> Cuellar Angélica. "Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos en el Distrito Federal (una aproximación)". En: Álvarez Lucía, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, UNAM-La Jornada, México, 1997, págs. 274 y 275.

Con todo, tal como afirma Cuellar, ni el 85 ni el 88, con sus respectivas cismas, lograron transformar la parcialización distintiva de los movimientos sociales urbanos, ya que:

“pensar la ciudad como un espacio físico, social, político y simbólico, sustantivo para la reproducción social, supone la superación de esa parcialización y supone la construcción de derechos en un marco de legalidad que permita igualar a los desiguales: ciudadanos frente al poder público, es decir un Estado de derecho pleno”<sup>50</sup>.

Aun así, la movilización social capitalina no claudicó en apuntar la necesidad de democratizar formalmente la ciudad. Ejemplo de ello es la Convención de Anáhuac que se formó con distintas organizaciones sociales, entre ellas Asamblea de Barrios. En la Convención de Anáhuac, respuesta social a la entonces recién constituida Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fueron planteados la necesidad de convertir al DF en el Estado 32 de la federación, la elección directa del jefe de gobierno, entre otros puntos relacionados con el uso del suelo, la vivienda y la seguridad pública. A pesar de su postrera desaparición, resultado de no haber logrado incidir en el marco institucional, la Convención de Anáhuac muestra que la discusión sobre las transformaciones jurídico-políticas en el DF no ha sido materia exclusiva de los partidos políticos.

Pero la movilización social capitalina no se ha circunscrito al plano de lo territorial, la ciudad capital ha sido el escenario de otras modalidades participativas que han trascendido la mera dinámica urbana. Tal es el caso del movimiento feminista que, no obstante su presencia nacional, ha tenido en el DF un campo de irradiación importante.

Centrado en la construcción de sentido sobre la relación entre géneros –y como tal en las propias prácticas sociales– el movimiento feminista, en opinión de Marta Lamas, ha conseguido, de forma limitada, incidir en las políticas públicas. Esto, forma parte de la renuencia por, parte del movimiento, a relacionarse con instancias partidistas y gubernamentales:

“La herencia de la izquierda de la mayoría del movimiento feminista se manifestó en su antipriismo, y éste se tradujo en un rechazo a cualquier acción conjunta con instancias estatales; los grupos del movimiento feminista se dedicaron más a impugnar y denunciar

las acciones estatales que a presionar o influir en las autoridades; la mayoría de los intentos de trabajo conjunto o de diálogo se interpretaban como claudicación o cooptación. Esto dificultó un hecho básico: la necesidad de incidir en la formulación de políticas públicas<sup>50</sup>.

No obstante, durante la década de los setenta, el movimiento feminista vivió una etapa de auge que se materializó en distintas publicaciones como *Cihuat* (1977), *Fem* (1976) y *La revuelta* (1976). En este mismo año, la Coalición de Mujeres Feministas presenta el primer proyecto de ley sobre maternidad voluntaria en el Congreso de la Unión.

En la década siguiente, organizaciones feministas se abocaron a participar con mujeres integrantes del movimiento urbano popular. Es necesario recalcar, en este sentido, que independientemente del trabajo que las feministas hayan realizado en las organizaciones urbanas, las mujeres han sido participantes fundamentales dentro del movimiento urbano popular, ya sea en la realización de diferentes trabajos físicos –las faenas, por ejemplo- en las negociaciones con el gobierno o con los miembros del barrio, en las manifestaciones, en las asambleas, en los plantones o en las guardias. La Coordinadora Benita Galeana, formada en 1988 –espacio que conjuntaba a treinta y tres organizaciones urbanas, sindicales y no gubernamentales- es una expresión más de la participación de las mujeres en la construcción social de ciudadanía. El terremoto de 1985, igualmente, detonó la movilización de mujeres emergiendo así el sindicato “19 de Septiembre” formado por las costureras afectadas por los sismos.

La renuencia característica de los grupos feministas a entrar en contacto con los actores estatales empieza a modificarse a partir de la década de los noventa; donde la participación de ONG feministas en eventos de corte internacional –como Beijing- le otorgó al movimiento un nuevo margen de maniobra y negociación política como actor social y, lo más importante, coadyuvó a que al interior del movimiento se replanteara la posibilidad de dialogar con las instancias gubernamentales y partidistas en aras de incidir en las políticas públicas. Fue así que se conformó la Coordinación Nacional Feminista por

---

<sup>50</sup> Ibid. pág. 276.

<sup>51</sup> Lamas Marta. “El movimiento feminista en la Ciudad de México”. En: Álvarez Lucía. Op. Cit. Págs. 288 y 289.

el Cambio Social, un frente amplio donde mujeres de distinta extracción partidista y social discutían sobre la problemática de género en México. Los avances del movimiento, como sostiene Lamas, se han dejado ver, en primer lugar, en la profesionalización, en la especialización, de militantes en áreas como la salud, la violencia o la educación; en segundo lugar, en el plano académico donde han surgido diversos programas de investigación, cursos, publicaciones, etc, en los que se aborda esta temática y, finalmente, en la esfera política .

Sin embargo, todavía el movimiento feminista sigue inserto en la fragmentación, en su débil institucionalización y en su limitada injerencia en el plano político. Este movimiento, como muchos otros, supone la manera en que lo social tiene que decirle, que significarle a los actores políticos, más allá de la cuestionable -pero real- lógica clientelar, corporativa y electoral. Una dimensión político formal, o dicho de forma más exacta, una ciudadanía exclusivamente formal, no es más que una expresión autista de lo social, de la heterogeneidad y la complejidad que lo caracteriza. Vélgase la siguiente cita que, sintetiza el sentido de esta movilización en la lucha por la construcción de ciudadanía:

“El que la mayoría de las organizaciones políticas haya convertido la reivindicación política de democracia en una demanda social amplia, perfilándola como un eje fundamental de movilización y reflexión para los próximos años, favorece una reflexión sobre el reconocimiento y el respeto a las diferencias. La diferencia sexual –irreductible- tendrá que ser analizada en sus consecuencias políticas y sociales. La reivindicación del derecho a la diferencia, exigencia democrática por excelencia (retomada incluso por movimientos radicales como los zapatistas) amplía los límites del discurso liberal sobre la democracia”<sup>32</sup>.

Otra expresión de participación ciudadana no institucionalizada ha tenido en los jóvenes un actor importante. Objeto de persecución policiaca y olvido gubernamental, muchas de las expresiones urbanas juveniles , como las bandas, han sido reducidas a una situación de inseguridad pública soslayando una discusión de orden político, donde es imprescindible la apertura democrática. Una muestra de la capacidad organizativa de los jóvenes marginados en el DF es el Consejo Popular Juvenil de Santa Fe que se formó en 1979. El

Consejo, encontró en las actividades culturales impulsadas –eventos musicales y deportivos, campañas de reforestación, tocadas de rock, entre otras- una manifestación clara de un potencial soslayado por los actores gubernamentales. Sin duda, una de las actividades más importantes que el Consejo Popular realizó es el Primer Foro Nacional de la Juventud. La respuesta gubernamental -como las diversas razzias- no obstó para que los miembros del Consejo claudicaran en su independencia y en sus prácticas autogestivas. La experiencia, como afirma Armando Cisneros, del Consejo radica:

“en sus acciones concretas, en su rápido tránsito de la autodefensa hacia la autogestión. Los jóvenes aprendieron que no podían estar al margen de la sociedad, pero querían responder a sus necesidades de manera autónoma . Sin construir un discurso político que los atara, abiertos al debate y a la negociación , fueron creando sus propios espacios y sus propias respuestas. Más que un movimiento que se agota en el cumplimiento de un objetivo, el Consejo se constituyó en una organización social, en un espacio de los jóvenes frente a las instituciones y frente a la comunidad misma”<sup>53</sup> .

Hasta aquí se ha presentado, de manera breve, la dinámica de algunos movimientos sociales en el Distrito Federal. El simple hecho de nombrar las diferentes movilizaciones surgidas en esta ciudad implica un largo trabajo; sin embargo, no hay que olvidar algunas expresiones colectivas que representan en la historia contemporánea un acontecimiento fundamental en la endeble e inconclusa transición política mexicana como lo es el movimiento estudiantil de 1968; o bien, las recientes movilizaciones también estudiantiles en la UNAM, en 1986 y 1999 respectivamente. De igual forma, ahí están las organizaciones de empresarios, profesionistas, promoción y desarrollo comunitario, ecologistas, de defensa de los derechos humanos, religiosas, entre otras. La lista es amplia y sus correspondientes procesos son complejos. Son episodios de una sociedad que, finalmente, ha vivido con una ciudadanía trastocada tanto en lo social como en lo político.

Finalmente, tal como se verá en el capítulo tercero y cuarto de esta tesis, la implementación de un programa como *Hacia un Presupuesto Participativo* ha estado enmarcada en un contexto complejo. Por un lado, es posible observar la voluntad política de un gobierno delegacional cuyo

---

<sup>53</sup> Ibid. pág. 306.

radio de acción está indisolublemente relacionado con la propia estructura jurídico-administrativa del Distrito Federal, por otro, por un escenario histórico, social y político perfilado por la movilización social, es decir por la participación ciudadana no institucionalizada, y por la falta de credibilidad de la población hacia las autoridades. De esa manera, sólo con un referente teórico que sensibilice sobre la tensión existente entre lo social y lo político; entre la voluntad política del gobierno delegacional y sus limitaciones; entre la voluntad por participar de la ciudadanía y sus propias contradicciones; en otras palabras, entre la **acción** y la **estructura**, será inteligible la complejidad inherente a estos elementos. La Teoría de la Estructuración de Anthony Giddens representa, en este sentido, un dispositivo de interpretación y análisis útil para el propósito básico de esta tesis.

Calificada como ecléctica, la propuesta conceptual de Anthony Giddens es una sólida muestra de integración de dos de los objetos de reflexión más importantes en la sociología clásica y moderna: la acción y la estructura. La teoría de la estructuración, por tanto, puede ser apreciada como una revisión de autores tan disímiles como Marx, Weber, Durkheim, todos clásicos, pasando por pensadores contemporáneos como Goffman, Garfinkel y Mead. ¿En dónde, entonces, radica la contribución del trabajo de Giddens? En la superación del "tradicional" dualismo irreconcilible entre acción y estructura. Tal como este sociólogo señala:

"Si las sociologías de la comprensión se fundan, por así decir, en un imperialismo del sujeto, el funcionalismo y el estructuralismo proponen un imperialismo del objeto social. Una de mis principales ambiciones cuando formulo la teoría de la estructuración es poner fin a esas dos ambiciones imperiales. El dominio primario de estudio de las ciencias sociales, para la teoría de la estructuración, no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo"<sup>54</sup>.

En este sentido, el propósito fundamental en la teoría giddensiana yace en romper preeminencias ontológicas -tanto del sujeto como de la estructura- para conformar una óptica donde la acción y la estructura constituyan una unidad, una dualidad indisociable. Así y de forma, en sumo

---

<sup>53</sup> Cisneros Sosa Armando. "Crisis y movimientos sociales urbanos". En: De la Garza Toledo Enrique (coordinador). *Crisis y sujetos sociales en México*. Porrúa-UNAM, México, 1992, págs. 221 y 222.

<sup>54</sup> Giddens. Op. cit. pág. 40

elemental, es posible decir que la finalidad de este autor es analizar de qué manera la acción es estructurada y cómo las estructuras redundan en acción.

Pero no sólo la intención de Giddens se ha centrado en trascender aquella vieja dicotomía presente en la teoría social moderna y contemporánea, este pensador, también, ha enfatizado la necesidad de construir un modelo de teoría integral en el que la supuesta distancia abismal entre lo microsocioal y lo macrosocioal sea quebrantada. Lo *micro* y lo *macro*, por tanto, están interrelacionados mediante una constelación de mediaciones sociales en donde el papel del actor desempeña un papel relevante, sin que ello signifique la entronización de la voluntad en el hacer social.

En la presente tesis, se empleará el paradigma giddensiano para analizar las limitaciones y alcances de Hacia un presupuesto participativo en su primer año de aplicación. Los conceptos clave de esta teoría -tales como estructura, intencionalidad, conciencia práctica y conciencia discursiva, recursos de autoridad y recursos de asignación, entre otros- serán explicados en los apartados finales del capítulo cuarto simultáneamente a la exposición del análisis realizado sobre la experiencia del presupuesto participativo en la Zona del Ajusco Medio. Si bien este primer capítulo ha sido una exploración teórica sobre la participación ciudadana, así como una revisión histórica sobre su modalidad institucionalizada y no institucionalizada en el Distrito Federal, hemos considerado pertinente empalmar las categorías teóricas de Giddens con el análisis empírico de la presente investigación.

En el siguiente capítulo, por último, revisaremos las principales contradicciones y dificultades del Partido de la Revolución Democrática (PRD), los acontecimientos que lo han marcado, así como algunas de las manifestaciones de la izquierda social y política mexicana más notables.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Asamblea Legislativa del distrito Federal. *Ley de Participación Ciudadana*. México, 1998.
2. Álvarez Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997.
3. Cisneros Sosa Armando. "Crisis y movimientos sociales urbanos". En: De la Garza Enrique (coord). *Crisis y sujetos sociales en México*. Porrúa-UNAM, México, 1992.
4. Cuéllar Angélica. "Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos en el Distrito Federal". En Álvarez Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, UNAM - La Jornada, México, 1997.
5. Cunill Nuria. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLACSO, Caracas, 1994.
6. Durand Víctor Manuel. "La cultura política autoritaria en México". En: *Revista Mexicana de sociología*. Número 3, México, 1995.
7. Guerra Carlos. *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, UNAM, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 1997.
8. Giddens Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1998.
9. Granados Chapa Miguel Ángel. "Capitalinos" en: *Reforma*, 10 de junio de 1997.
10. Lamas Marta. "El movimiento feminista en la Ciudad de México". En Álvarez Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. La Jornada ediciones- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, México, 1997.
11. López Castellanos Nayar. *Izquierda y neoliberalismo, De México a Brasil*. Plaza y Valdés, México, 2001.
12. Martínez Assad Carlos. *¿Cuál destino para el DF?. Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la Capital*. México, Océano, 1996.

13. Mellado Hernández Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés, México, 2001.
14. O'Donnell Guillermo. *Contrapuntos*, Piados, México, 1997.
15. Palma Diego. *La participación y la construcción de ciudadanía*. Universidad de ARCIS, Dentro de Investigaciones Sociales, 1996.
16. Peschard Jacqueline. "La reforma política del Distrito Federal". En Álvarez Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada-UAM, México, 1997.
17. Rivera Sánchez Liliana. "El discurso de la participación en la propuesta de desarrollo social". Sociedad civil, Demos, México, núm 7, 1998
18. Zermeño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo.
19. Ziccardi Alicia. "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana insitucionalizada en el DF". En: *Universidad de México*, Revista de la UNAM, junio-julio de 2000.

## CAPÍTULO II

**EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y LA  
IZQUIERDA MEXICANA: UN BREVE RECORRIDO**

## CAPÍTULO II

### EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y LA IZQUIERDA MEXICANA: UN BREVE RECORRIDO

Este capítulo está estructurado en tres partes. En la primera, se pretende plasmar algunos de los rasgos definitorios de la izquierda como actor fundamental en el escenario político y social moderno. En la segunda parte, se expone una breve revisión de algunos de las expresiones sociales de izquierda más destacadas en el contexto mexicano contemporáneo y, por último, se presenta algunos de los elementos y acontecimientos más relevantes que han perfilado al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

#### I.- PARTE.-

##### *La izquierda como actor político y social. Algunos de sus elementos definitorios*

Hacer alusión a la dinámica social y política que hay en nuestros días, es, sin duda alguna, una tarea en sumo difícil. Más aún, cuando se trata de definir, o mejor dicho de **resignificar**, aquellos dos viejos parámetros en el horizonte político moderno: la derecha y la izquierda. Expresiones sociales y políticas antagónicas, la izquierda y la derecha no han estado exentas de las notorias transformaciones que en los últimos años se han dado. En este sentido, resulta insoslayable mencionar el parteaguas de la caída del llamado *socialismo real*, acontecimiento de gran relevancia que ha provocado no sólo una forzosa autorrevisión del papel que la izquierda ha desempeñado en su lucha por la igualdad y la justicia social, sino también de las promesas incumplidas por la modernidad. Dicho de otra manera, tras los sucesos de 1989-1991 gran parte de la izquierda ha tenido que enfrentarse a un ejercicio crítico no sólo en un plano retrospectivo, sino también prospectivo, es decir, revisar no sólo los errores y las limitaciones específicas, sino también el sentido, las estrategias y las tácticas en los múltiples escenarios de la lucha social y política.

En este sentido, es necesario destacar que la izquierda no es una expresión monolítica. Por consiguiente, es posible hablar de la(s) izquierda(s) de tipo social y la(s) izquierda(s) de orden político, ambas condicionadas a sus respectivas coyunturas históricas, económicas, políticas, sociales y culturales. A pesar de la heterogeneidad y complejidad inherente a este tema, podemos delimitar el concepto de izquierda a partir de:

"las organizaciones políticas y sociales que hacen de lo popular el referente principal de su acción política. A su vez, lo popular apunta a una intersección de explotación económica, opresión política y pobreza, con proyecciones diferenciadas en el ámbito cultural -valores, representaciones, actitudes y pautas de comportamiento-. Esto implica, entre otras cosas que no existe una relación necesaria o de identidad entre los actores del campo popular y la izquierda, en cuanto ellos pueden orientar sus simpatías políticas por otros derroteros. Asimismo, indica la inconveniencia de referirse al sujeto popular en singular, dada la diferenciación efectivamente existente -en términos objetivos tanto como subjetivos- en el interior de un conjunto tan vasto. Explotación, opresión y pobreza constituyen los elementos permanentes de lo popular, pero el modo en que esos elementos se manifiestan y, sobre todo, el modo en que son reconocidos por los actores es contingente<sup>1</sup>".

De esta forma, la izquierda es un amplio espectro de partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales y políticos, grupos e individuos que a partir de sus especificidades tácticas han irrumpido en los diferentes escenarios donde la pobreza, la exclusión política y social y la desigualdad prevalecen. Tal vez una de las más claras enseñanzas del desmoronamiento del *socialismo real* es que la opresión no tiene un carácter unívoco; en otros términos, la relación capital-trabajo no es la antítesis determinante de otras modalidades de injusticia social, si bien ésta reviste un peso fundamental al ser todavía una contradicción de tipo estructural. En consecuencia, los conflictos étnicos o de género, por ejemplo, son una muestra de los diversos espacios de desigualdad existentes y, como tal, de los diferentes frentes de lucha.

Posiblemente no resulte erróneo señalar que detrás de todo posicionamiento político-ideológico de izquierda, se encuentra una **visión del mundo**, una **adscripción axiológica** y una serie de **prácticas sociales y políticas**. Así, una de las más importantes expresiones de

---

<sup>1</sup> Vilas Carlos. "La izquierda en América Latina: presente y futuro (notas para la discusión)". En: *La invención y la herencia*. Cuadernos ARCIS:LOM. Número 4. Diciembre de 1996, pág. 251.

izquierda, tanto en la dimensión social como en la política, se ha centrado en destruir el actual orden capitalista para, posteriormente, edificar una sociedad socialista. La izquierda socialista, si bien no es la única modalidad izquierdista, ha enarbolado uno de los discursos críticos a la modernidad más radicales desde el seno mismo de la modernidad, paradójicamente. En este sentido, la obra de Karl Marx constituye el gran parteaguas no sólo en el plano de las ciencias sociales y la filosofía, con la constitución del paradigma marxista, sino también en la convicción de que la utopía es alcanzable por medio de diferentes prácticas sociales y políticas. Así, Marx, Lenin, y Gramsci son algunos de los fundadores más notables de un paradigma que claramente ha mostrado la imbricación que hay entre teoría y realidad social. Por más cuestionado y políticamente incorrecto sea en la actualidad visto el marxismo, resulta insoslayable reconocer su carácter crítico sobre el sistema capitalista. Si bien algunas de sus categorías teóricas son objeto de discusión, el marxismo sigue siendo un punto de partida para el análisis de lo social, lo económico y lo político en un mundo cada vez más polarizado y complejo.

Asimismo, el progreso, la transformación social, la revolución, la socialización de los medios de producción como un medio para lograr la igualdad y la emancipación han sido para el mundo socialista los referentes normativos que han orientado gran parte de sus prácticas sociales y políticas. La experiencia del *socialismo real*, mostró que la izquierda como actor político y social ha estado atrapada entre el *marco normativo* y el  *fáctico*; entre lo *que debiera ser* y lo que simplemente *es*. Salvatore Veca sostiene lo siguiente:

"En mi perspectiva personal, la idea de izquierda debe incluir: 1)el compromiso normativo que toma en serio cómo debería ser la sociedad a la luz del criterio de la igual dignidad de todos los que forman parte de ella y tienen que vivir en común con los demás. 2)Una confianza razonable (y no prometeica) en la posibilidad de diseñar, reformar, enmendar y renovar insituciones políticas, económicas y sociales en la dirección dictada por la coherencia con la idea de la igual dignidad de todos aquellos sobre cuyos proyectos de vida tienen influjo las instituciones" <sup>2</sup>.

El sentido trágico de la experiencia socialista que desapareció a finales de la década de los ochenta, reside en cómo un proyecto en el que se pretendió abolir las injusticias propias del

capitalismo liberal terminó reproduciendo un régimen burocrático, ferozmente autoritario y totalitario. El anquilosamiento discursivo y la verticalidad en la toma de decisiones, mostró que la tan pretendida socialización de los medios de producción -que también puede ser cuestionada- no basta para construir una sociedad más justa. Es la socialización del poder político, del poder decisorio, también, un elemento insoslayable para cualquier actor político y social cuya razón de ser y hacer sea la igualdad.

En la actualidad, la izquierda partidista y la social se enfrentan a numerosos dilemas y desafíos ante un mundo cada vez más polarizado y alienado. En América Latina, - territorio poblado por algunos de los más notables regímenes autoritarios tanto militares como civiles- la institucionalización de elecciones periódicas y universales junto con la alternancia en el poder si bien ha representado un avance, no ha redundado en mayor equidad para la mayoría de la población. En este contexto, la implementación del neoliberalismo se ha acompañado por la institucionalización de un modelo de democracia, la *conservadora*, en la que pareciera que el propósito fundamental es mantener el actual status quo. Este modelo hegemónico de democracia, ha sido aceptado por varios actores políticos latinoamericanos que, bajo la lógica de ganar espacios electorales, han soslayado el trabajo con los múltiples rostros que en el plano social existen. No es casual, por tanto, que en la actualidad los partidos políticos vivan una crisis de representatividad enorme, al ser, en algunos casos, rebasados por una efervescencia social que llega a desconfiar de la clase política en su totalidad, independientemente de la orientación ideológico-política que ésta tenga <sup>3</sup>. Así, la entronización de lo político formal y el "desdén" por lo social han redundado en el hecho de que:

"la política es castrada de eficacia transformadora, de signo popular y social; circunscrita a un conjunto de prácticas institucionales, no debe extrañar que la gente desconfie de ella, y exprese su protesta por otras vías.

---

<sup>2</sup> Veca Salvatore "La igual dignidad". En: Bosetti Giancarlo (compilador). *Izquierda punto cero*. Paidós. Barcelona, 1996, pág. 132.

<sup>3</sup> Así, está la famosa frase popular argentina "Que se vayan todos" tras la más reciente crisis económica y política. Por otro lado, no hay que olvidar no sólo la crítica radical que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México ha realizado a todos los partidos políticos, sino, sobre todo, su cuestionamiento acerca de la toma de poder. El carácter innovador del zapatismo, entre otras cosas, radica en criticar la verticalidad con la que muchos actores políticos y sociales de izquierda se condujeron bajo la pretensión de transformar el orden social, es decir de "arriba hacia abajo". En contraste, el zapatismo ha replanteado el sentido de la horizontalidad en la construcción social de una sociedad más democrática.

Tampoco deberían sorprender las opciones electorales por liderazgos autoritarios y fuertemente personalizados, en la medida en que muchos de los actores de la izquierda parecen empañados en demostrar que no hay alternativas posibles y que la hipótesis de un cambio global debe ser abandonada por utópica y poco práctica. Simultáneamente, conceptos como pueblo o clases populares que expresaban y movilizaban la identidad política y social de los pobres y los oprimidos, resultan vaciados de sus significados tradicionales como expresión de la profunda crisis en las identidades sociales y políticas de segmentos amplios de la población. Lo popular, que en la historia política de América Latina abrió paso a la ciudadanía de las clases trabajadoras, de las mujeres, de los indígenas, deja paso a una ciudadanía de individuos aislados que se plenifica en la reproducción institucional de la exclusión social de las mayorías" <sup>4</sup>.

Por lo tanto, la lucha de la izquierda partidista y la social debe encauzarse a la construcción democrática, a la construcción de una ciudadanía más allá del espectro político formal. Trabajar, luchar, por una ciudadanía con poder decisorio, por una población que tenga acceso a los mínimos de bienestar, por la autonomía de los pueblos indígenas, por la equidad de géneros, entre otras cosas, es el nuevo reto que la izquierda debe asumir. La lucha por la ciudadanía supone, también, el reconocimiento que parte de los lineamientos de la democracia usualmente calificada como "burguesa" es producto de la constancia y el encono de los sectores populares. En este sentido, el triunfo electoral que la izquierda partidista ha obtenido desde la década de los noventa en varios gobiernos locales debe ser aprovechado, a pesar de las limitaciones existentes, como una manera de demostrar que la izquierda puede gobernar bajo otro parámetro, bajo otra lógica en torno a la relación gobernantes-gobernados. Sólo mediante el trabajo en los distintos espacios -en lo político formal y en lo social- será posible edificar una sociedad más justa, y sólo mediante el reencuentro con la sociedad y sus razones de lucha será posible seguir hablando de una izquierda real, con sentido.

## **II PARTE.-**

### **La izquierda mexicana contemporánea, un breve recorrido**

Como a continuación revisaremos, la izquierda política y social ha enfrentado numerosos dilemas y retos a partir de sus dos columnas medulares, lo deontológico y las prácticas sociopolíticas. Para el partido de izquierda más importante en la actualidad en México, el

---

<sup>4</sup> Vilas Op. Cit. pág. 272-273.

Partido de la Revolución Democrática (PRD), esta situación no le ha resultado ajena al tener que enfrentar a un sistema político anquilosado, vertical y notablemente autoritario como lo ha sido el mexicano.

Las luchas políticas y sociales, por tanto, se han dirigido a la apertura de espacios democráticos no sólo en términos de una verdadera representación política, sino por la consecución de los derechos más elementales (incluyendo los mínimos de bienestar, salud, empleo, educación, vivienda, alimentación), así como por la defensa de la autonomía cultural. Prueba de todo ello han sido las luchas campesinas, sindicales, indígenas, urbano-populares y estudiantiles que han poblado el escenario sociopolítico nacional de las últimas cinco décadas. Ahí están, pues, el movimiento magisterial, el de médicos, de ferrocarrileros, en la década de los cincuenta, el movimiento estudiantil de 1968, la guerrilla campesina y la urbana en los sesenta y los setenta, la formación de organizaciones sindicales independientes, los movimientos urbano populares en las principales ciudades del país en los setenta y los ochenta, las diferentes movilizaciones ciudadanas en torno a la defensa del voto, así como la insurrección indígena en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Toda esta constelación de manifestaciones de resistencia nacional, ha sido en el plano discursivo, motivo para el PRD de asumir una identidad política e ideológica de izquierda. Es con exactitud en su IV Congreso Nacional efectuado en 1998 en Oaxtepec, Morelos, que se plantea que:

“el Partido de la Revolución Democrática se constituye como un partido de izquierda, una asociación de mujeres y hombres libres e iguales, para afirmar la República, establecer la vigencia de la Constitución, fundar las instituciones en la libertad, la justicia, la igualdad, la razón y la tolerancia y abrir irrestrictas

posibilidades políticas, económicas, sociales y culturales a la comunidad nacional y a cada uno de los mexicanos y las mexicanas”<sup>5</sup>.

¿Pero cuáles son los rasgos fundamentales que han dado forma al partido del sol azteca más allá de definiciones estatutarias? Sin duda alguna, desde su fundación, esta organización política ha estado inserta en un complejo entramado donde las victorias y derrotas electorales, la constitución de alianzas políticas y sociales, la pervivencia de una cultura política autoritaria y clientelar en su interior, la movilización social, las disputas internas, la heterogeneidad de intereses, estrategias y visiones en su composición, la asunción de posturas contestatarias hacia el régimen político, la represión y persecución de la cual han sido objeto, entre otros factores más, han configurado al PRD como un actor fundamental en la transición política que México vive.

### *La izquierda social y partidista en México en las últimas tres décadas, la antesala*

La izquierda social en México -es decir la izquierda **no** partidista- ha sido un claro indicio de un régimen político y un sistema económico incapaces de solventar las más elementales demandas ciudadanas. Las prácticas clientelares y corporativas pretendieron compensar y frenar condiciones políticas, económicas y sociales que, no obstante, repercutieron en las distintas explosiones sociales. Los movimientos sociales junto con los partidos políticos han sido agentes medulares en los cambios y ajustes que el sistema político mexicano ha vivido; modificaciones que, a su vez, han influido en los mismos actores.

Uno de ellos es, sin duda, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 que permitió a las organizaciones partidistas de izquierda,

---

<sup>5</sup>Específicamente en la Declaración de Principios se hace alusión a los ideales plasmados en Los Sentimientos de la Nación, la Constitución de 1857, el Plan de San Luis, el Plan de Ayala y la constitución de 1917. Es decir, el PRD retoma el sentido de las principales luchas emancipatorias en la historia de México durante el siglo XIX y el XX -la independencia, los principios liberales decimonónicos y la revolución mexicana. *Declaración de Principios y Programa. Documentos aprobados en el IV Congreso Nacional, Oaxtepec, Morelos, 21 de marzo de 1998. Primera edición, mayo de 1998, pág. 10*

su registro legal, y con ello, la posibilidad de participar en las contiendas electorales. Aunque algunas voces partidistas de izquierda se reservarían a las implicaciones que esta reforma traía consigo, otras la aprovecharían. Este es el caso del Partido Comunista, quien en las elecciones de 1979, obtuvo dieciocho curules en la Cámara de Diputados. En 1980, además, el PC ganaría en el municipio de Alcozauca, Guerrero, Juchitán, Oaxaca (gracias a la alianza que realizó con la COCEI) así como otros municipios pequeños en Puebla y Tlaxcala.<sup>6</sup>

La presunta apertura que la LFOPPE traía consigo, en realidad, debe ser entendida a partir, entre otros factores de la crisis económica que a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, se perfilaba. El crecimiento de la inflación y la deuda externa, las altas tasas de interés, el déficit en la balanza de pagos, entre otros problemas, desembocarían en un drástica caída salarial y, por tanto, en los niveles de vida de los trabajadores. Este escenario era, indudablemente, un campo idóneo para el reposicionamiento y reactivación de las expresiones radicales de la izquierda mexicana. Si a estas circunstancias se le añade la secuela ideológica y simbólica de la represión estudiantil de 1968, la del 10 de junio de 1971, así como la guerra sucia emprendida en contra de la guerrilla campesina y urbana, entonces no resulta casual la muy relativa flexibilidad que el régimen político mexicano mostraría como un mecanismo de legitimación y cooptación.

La LFOPPE representaría para la izquierda partidista no una simple inserción a un nuevo campo de acción, la parlamentaria, si no una crisis ideológica, de identidad y de estrategias donde la edificación de alianzas con la variedad organizativa de la sociedad quedó en un segundo plano. De esta manera, el incipiente imperio de lo pragmático-electoral contribuyó a fortalecer a los *aparatos partidistas* que, influidos por los recursos financieros estatales que la nueva ley ofrecía, incurrieron en:

“el abandono de programas de largo plazo dirigidos a la transformación desde debajo de la sociedad y de la dominación capitalista, así como el rechazo o la

---

<sup>6</sup> FUENTE: Carr Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Era, México, primera edición en español 1996, págs. 282 y 286.

renuncia abierta o disfrazada del marxismo, se acompañaron de un pragmatismo universal que justificó acciones y políticas de toda índole, de ninguna manera mediadas por principio alguno”<sup>7</sup>.

Aunado a lo anterior, la integración y desintegración de los partidos de izquierda daba cuenta de la búsqueda por constituir una izquierda legal unificada. Una de las más relevantes se dio cuando el Partido Comunista Mexicano encabezó en 1981 la formación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) junto con el Partido Popular Mexicano (PPM), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS) y el Movimiento de Acción Política (MAP). Cinco años más tarde, el PSUM junto con otras organizaciones conformaron el Partido Mexicano Socialista (PMS). La composición, descomposición y recomposición de la izquierda partidista redundaría en los pobres resultados electorales obtenidos, ante un conglomerado de votantes confundidos por las cambiantes siglas en el entonces existente sistema de partidos.

Pero no sólo la izquierda partidista emprendería el camino de la unificación. Algunos sectores de la izquierda social, específicamente los movimientos urbano populares y las organizaciones campesinas independientes, compartirían dicha pretensión mediante la conformación de instancias articuladoras y coordinadoras. Es así como se constituyó, a partir de 1979, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). La Asamblea Nacional Obrera, Campesina y Popular sería erigida en 1982, instancia que en 1983 y en 1984 organizaría dos paros cívicos nacionales.

En el caso de la CONAMUP, cabe resaltar que más allá de que sus prácticas reivindicativas, que consistían en la invasión de terrenos<sup>8</sup>, su intención aglutinadora se

---

<sup>7</sup> Anguiano Arturo. *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México*, 1969.1995, UAM\_X. México, 1997, pág. 87.

<sup>8</sup> Ver el ensayo de Angélica Cuellar titulado *Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación)*, donde la autora analiza las características de CONAMUP y

fundamentaba en una visión clasista reconocida por la OIR-Línea de Masas- fuerza política de gran peso al interior de la CONAMUP-, donde el agente histórico emancipador estaba encarnado en el proletariado; clase social a la cual pertenecían la mayoría de los integrantes de dichas organizaciones urbanas. Así, más allá de la especificidad de la lucha, el objetivo central residía en la formación de organizaciones de masas donde se buscaba la construcción de la “conciencia de clase”. No obstante, la renuencia de CONAMUP de incorporar en su seno a otro tipo de organizaciones, específicamente las de corte inquilinario, sesgaron marcadamente su propia visión sociopolítica así como su campo de acción. Los terremotos de 1985 sentaron, dada la magnitud de la tragedia, un vuelco que los movimientos urbano populares vivirían en el ámbito de sus demandas, estrategias e incidencia en el gobierno del Distrito Federal. La resonancia político-simbólica de estos sismos finalmente desembocaría en que el peso que la CONAMUP alguna vez tuvo, perdiera terreno frente al surgimiento de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y de su heredera la Asamblea de Barrios, en 1987.<sup>9</sup>

En otro orden de ideas, una de las expresiones más claras de cuestionamiento al régimen corporativo mexicano fue la denominada insurgencia obrera. Emergida a partir de 1971, esta movilización se distinguió porque su campo de acción, estrategias y objetivos estuvieron al margen del Estado mexicano; es decir la insurgencia obrera fue una manifestación sindical independiente cuya razón de ser iba más allá de la lucha por los derechos laborales al pretender democratizar un espacio consuetudinariamente controlado por el régimen de Estado. Tal como señala Barry Carr:

“El rasgo distintivo de la insurgencia, que recuerda varias características de las movilizaciones de 1958-1959, fue que trascendió las preocupaciones puramente económicas del movimiento sindical, planteando demandas de naturaleza política amplia. Entre estas se hallaba la voluntad de poner fin a la corrupción y a la violencia oficialmente sancionadas y a las direcciones sindicales llamadas “charras”, la defensa de los derechos de

---

de Asamblea de Barrios, principalmente, su desenvolvimiento y sus limitaciones. Álvarez Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada, UNAM, 1997. págs. 267-285.

<sup>9</sup> En el capítulo precedente se llevó a cabo una revisión más detallada de los procesos participativos en el Distrito Federal, y como tal de los propios movimientos urbano populares.

las bases en las elecciones sindicales, la exigencia de un mayor control de los empleados sobre el proceso del trabajo y la lucha por aumentar el margen de maniobra de los sindicatos individuales frente a organizaciones nacionales como la CTM y la CROM”<sup>10</sup>.

El sector automotriz, de aviación, de transporte, de la educación, el metalúrgico y el eléctrico, fueron algunos de los principales ámbitos de desarrollo y participación del también denominado sindicalismo insurgente. Ahí están pues, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) que encabezó la huelga en la fábrica de autopartes Spicer, la Unidad Obrera Independiente (UOI), la organización más importante de los trabajadores automotrices independientes, el Movimiento Sindical Ferrocarrilero (MSF), nuevo nombre del histórico Consejo Nacional Ferrocarrilero (CNF).

Sin duda dentro de este espectro de movilización, sobresale la Tendencia Democrática dentro del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) cuyo líder central fue Rafael Galván, un ex senador priísta. La Tendencia Democrática, es además, una interesante muestra del caudal o mejor dicho del notable potencial significativo que el discurso nacionalista revolucionario ha tenido no sólo para el régimen de la revolución institucionalizada –como elemento clave de legitimación- sino inclusive para ciertos actores que se han opuesto a dicho régimen político<sup>11</sup>. Este es el caso de la Tendencia Democrática que enarbolaba un discurso netamente antiimperialista, tal como afirmaba Rafael Galván:

“En nuestra historia, crecemos y avanzamos nacionalizando”<sup>12</sup>.

Pero la resonancia política de la Tendencia Democrática yace en sus prácticas políticas, como afirma Arturo Anguiano:

---

<sup>10</sup> Carr Barry. Op. Cit. pág 250.

<sup>11</sup> Es también el caso del mismo Frente Democrático Nacional (FDN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), donde la veta nacionalista revolucionaria ha estado presente no sólo en virtud de que sus miembros fundadores son expriístas (además de que, como se sabe, el PRD ha sido “refugio” de tráfugas del Revolucionario Institucional) sino también en términos discursivo-idcológicos. Este planteamiento será abordado en el presente capítulo en apartados posteriores.

<sup>12</sup> Galván Rafael. Citado por Carr Barry. Op. Cit. pág 291.

"(...) si se inserta en la izquierda la corriente de Rafael Galván es precisamente por su ruptura práctica con el régimen priísta e incluso en cierta medida con su ideología nacional-burguesa. Al calor de su larga y dura lucha, la Tendencia Democrática se radicalizó y asumió al final una lógica diferente a la oficial, aun de su variante más progresiva (el cardenismo), por lo que representó un sindicalismo revolucionario cuya evolución se cortó en seco con la muerte de Galván luego de la derrota infringida por el Estado".<sup>13</sup>

Pero ¿cómo entender la constelación de voces *disruptoras* de la izquierda mexicana (la partidista y la social) sin el movimiento estudiantil de 1968?<sup>14</sup> Aunque en el presente texto no se pretende agotar la totalidad de expresiones de resistencia en México, el 68 es un necesario y relevante paradero en el largo trayecto de la construcción y deconstrucción de los sujetos sociopolíticos en este país, donde la tan preconizada transición política que en la actualidad se vive es indisoluble de él y del mosaico contestatario del cual México ha sido marco. El peso del 68 reside en su frescura, su espontaneidad y su autonomía con respecto al régimen de Estado; en su pretensión por dar fin a una cultura política autoritaria, antidemocrática y excluyente. Visto retrospectivamente, el movimiento estudiantil de 1968 es un indicio del ya desde entonces deslegitimado y anquilosado régimen de la revolución mexicana.

"En México el régimen de la revolución hecha gobierno se había endurecido desde las amplias movilizaciones sindicales de 1958-1959, sofocadas mediante la represión generalizada y la persecución sin tregua de los disidentes. El régimen corporativo engrasó y ajustó todos sus engranes, expandiendo el temor, la desmoralización, el desencanto y hasta la conformidad entre los trabajadores. Un cierto relevo se produjo entonces, manifestado en la creciente participación social y política de los jóvenes estudiantes y de ciertos núcleos intelectuales -sensibilizados por el choque de los acontecimientos nacionales e internacionales- que se desenvolvían prácticamente en los únicos medios no regimentados por el Estado todopoderoso"<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Anguiano Arturo, Op. Cit. Pág. 47.

<sup>14</sup> El 68 es una importante dimensión de cuestionamiento del orden cultural, entendiendo este término en un sentido global, que se gestó en distintas naciones del orbe. De ahí que autores como Immanuel Wallerstein lo califiquen como una revolución mundial generadora de distintos movimientos sociales anitistémicos. Ver *Después del liberalismo*, Siglo XXI, UNAM, 1996.

<sup>15</sup> Anguiano Arturo, Op. cit. Pág. 24.

Tal vez no resulte exagerado afirmar que la experiencia, sin duda dolorosa, del 68 mexicano coadyuvó no sólo a los cambios que las instituciones vivirían en los siguientes años (la Apertura Democrática de Echeverría, la misma LFOPPE, la implementación de políticas públicas populistas, etc ,elementos todos de una limitadísima apertura que, no hay que olvidar, se acompañó de la persecución y represión política , vélgase ejemplificar el 10 de junio de 1971 y la guerra sucia emprendida en contra de la guerrilla urbana y campesina en la década de los setenta) sino también a los propios actores políticos y sociales .

### ***A manera de conclusión, los derroteros electorales de la izquierda partidista***

Para finalizar este apartado es posible afirmar que la reforma política de la LFOPPE, constriñó y habilitó, de manera simultánea, los márgenes de acción de la izquierda partidista independiente. El nexos con los movimientos sociales, por un lado, los nuevos derroteros electorales, por otro, la crisis económica y política junto con el amortiguamiento del Estado interventor ante el incipiente neoliberalismo (implementado desde 1982 hasta la fecha) perfilaban una izquierda partidista que, a partir de la coyuntura electoral de 1988, viviría una sui generis convergencia con organizaciones de la izquierda social, con disidentes priístas y con los mismos partidos paraestatales. Ese fue entonces el nacimiento del Frente Democrático Nacional.

### **III.- PARTE**

#### ***El origen del PRD: el Frente Democrático Nacional***

El origen del Frente Democrático Nacional se remonta a la constitución de la Corriente Democrática al interior del Partido Revolucionario Institucional en 1986, organización que pretendía democratizar los métodos de selección de los candidatos a representación popular, enfatizando la elección del candidato a la presidencia de la República. Si bien los integrantes de dicha corriente -Cuahtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, César Buenrostro, Leonel Durán entre otros más- no pretendían inicialmente romper con el PRI , la resonancia política que esta corriente tendría al cuestionar uno de los

elementos definitorios del sistema político mexicano, la facultad discrecional del presidente de la República para nombrar a su sucesor, no tendría regreso. La constitución de la candidatura cardenista a la presidencia encontraría en el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el primer apoyo.

Junto con el PARM, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS) conformaron el ala "paraestatal" en la singular candidatura cardenista. A estas instancias partidistas se les sumaron organizaciones de la denominada izquierda social –como la Coordinadora Obrero Campesina Estudiantil (COCEI), de Oaxaca, la Asamblea de Barrios y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR). En junio de 1988, el candidato a la presidencia por el Partido Mexicano Socialista (PMS), Heberto Castillo, dimitió a favor de Cárdenas. Cuatro partidos políticos con registro legal, entonces, (PARM, PPS, PFCRN y el PMS) estarían cohabitando con veinticinco organizaciones sociales.

Las crecientes expectativas que el FDN iba despertando no repercutieron, sin embargo, en la dirigencia del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), ya que Rosario Ibarra continuó hasta el final como candidata por esta organización en la contienda electoral; no obstante que tras las serias irregularidades electorales, Ibarra, junto con el candidato panista Manuel J. Clouthier, demandaron y apoyaron la movilización poselectoral en aras del respeto de los sufragios. Empero, la enorme movilización ciudadana que en torno al neocardenismo se gestaría, sería para un importante sector de esta instancia troskista la oportunidad de derrotar al partido de estado, así como la posibilidad de conformar un movimiento de corte socialista erigido a partir de la construcción de alianzas sociales. Ese fue, entonces, el nacimiento del Movimiento al Socialismo, MAS, que fue encabezado por Adolfo Gilly, Ricardo Pascoe y Pedro Peñaloza.

De este modo, en el seno mismo del FDN se encontraron el sustento legitimador del régimen político emanado de la revolución mexicana así como la veta socialista, todo bajo el claro propósito de dismantelar el autoritarismo del PRI, como Anguiano señala:

“El vínculo de Cuauhtémoc y el MAS en el contexto de la campaña electoral, los cambió a ambos. Representó la unión del primero con el socialismo mexicano por lo que su candidatura dejó de figurar supeditada a los partidos paraestatales siempre fieles al gobierno, si bien ahora en revuelta, mientras el MAS apareció como un intento renovado y autónomo de engranarse con algunas de las tradiciones nacionalistas de la revolución mexicana”.<sup>16</sup>

Sin embargo, el perfil socialista del MAS palideció ante el discurso nacionalista del FDN, en donde la finalidad fundamental yacía en la transición democrática a partir del derrocamiento del régimen presidencialista, la resignificación de los derechos sociales de la constitución de 1917, la reactivación del papel rector del Estado mexicano en la economía y la defensa de la soberanía nacional

En esa forma, la tan buscada unión de la izquierda se dio a pesar de la ausencia de ciertas fuerzas políticas como el ya citado PRT. Poco importaría ya que el candidato del FDN fuese de extracción priista y en torno de él se agrupasen los partidos satelitales; la coyuntura era única y el enorme despliegue de energías colectivas se desbordaban cada vez más. En este punto, tal vez, radica la enorme resonancia *político-simbólica* del FDN, el mostrar que la maquinaria estatal priista era vulnerable, derrotable por lo menos en el plano electoral y con ello la posibilidad de edificar un nuevo orden político y social. Asimismo, y de manera subyacente, el 88 sintetiza la disrupción, y la emergencia de un actor que por décadas había permanecido maniatado y disperso: el ciudadano, **constructor y a la vez constructo** de la democracia. Para Arturo Anguiano:

“la emergencia de lo ciudadano y la politización de las prácticas sociales es lo que impulsa el proceso de democratización y aquí, creo que justamente lo importante es que el debate también puede resultar sin sentido si en una democracia elemental, una democracia radical, (...) no se da en todos los niveles; situación que implica tener procesos de participación en

---

<sup>16</sup> Anguiano Arturo. Op. Cit. pág. 96

todos los ámbitos, en todas las instancias ; que genera formas de politización de toda la sociedad, que le permite no solamente tomar decisiones colectivas, sino que además puedan vigilar a los que surgen inevitablemente como sus representantes en todas las instancias”<sup>17</sup>.

Los resultados electorales oficiales de 1988 fueron los siguientes: el FDN el 31.57%, el PRI el 51.8% y el PAN el 17.32%; además por primera vez el partido oficial consiguió más del 50% de la votación, y también por vez primera, un candidato opositor logró arriba del 30%. Estos datos oficiales, es posible afirmar, en realidad constituyen una permanente razón de duda e incredulidad , de forma tal que la marca de la ilegitimidad rodeó la asunción de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República. Pensar en la contienda electoral del 88 implica hablar de *la caída del sistema*, expresión involuntariamente proyectiva de las serias irregularidades cometidas por parte de la maquinaria gubernamental priista. También, es un acontecimiento fundamental en el imaginario político, es el factor fundacional del nacimiento de la *intransigencia democrática* atribuida a Cuauhtémoc Cárdenas . Lo cierto es que el carácter sui generis del 88 sintetiza la crisis del régimen político mexicano, así como la posibilidad de recomposición y articulación de la izquierda nacional.

Cárdenas, junto con los principales integrantes del FDN, tuvieron que enfrentar un escenario poselectoral donde la defensa del voto se bifurcaba en el plano de una lucha irrestricta de lo que consideraban el triunfo arrebatado o bien optar por el cauce legal fundando una nueva organización política. Este último fue, como se sabe, el desafío asumido.

### ***La constitución del Partido de la Revolución Democrática***

La coyuntura posterior a las elecciones de 1988 significó para la izquierda partidista y social la posibilidad de instituir el tan deseado y preconizado, por varios años, partido de

---

<sup>17</sup> Anguiano Arturo. *Dialéctica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla , México, Primavera de 2002. pág. 117.

masas; instancia que conjugara la movilización suscitada durante la contienda electoral con el plano organizativo y programático propio de todo partido político. En pocas palabras, era el momento de *organizar el movimiento, de organizar al partido que nace del 6 de julio*.

Esta tarea, suponía insertar en el ámbito de la organicidad a un movimiento cívico que precisamente se distinguió por su inorgacidad, su espontaneidad y una diversidad social, política y cultural en su composición. Así pues, cabe afirmar que dos factores marcarían el nacimiento y el propio desarrollo de este partido: la movilización social y el peso de lo electoral. Ambos, han constituido —no solamente para el PRD, sino para toda organización política en general, y particularmente las de izquierda— un enorme reto, y en ocasiones un dilema. Cabe preguntar, en este sentido, hasta qué punto la impronta electoral necesariamente implica el “sacrificio” del acompañamiento del partido con los movimientos sociales y con los proyectos alternativos de sociedad a largo plazo. En relación a esto plantea Anguiano:

“ante el pragmatismo meramente electoral, excluyente de toda otra actividad político-social, haría falta perseguir la utopía —como propone Mario Payeras— hacerla viable con la participación y las decisiones colectivas de la gente en la lucha por la igualdad, la libertad plena, la democracia y la autogestión”<sup>18</sup>.

Se trata pues, de emprender el camino hacia las diferentes esferas de la sociedad organizada y no organizada sin que ello implique mantener una relación vertical, clientelar y corporativa; trascender el ámbito de lo jurídico-insitucional y subvertir la lógica procedimental imperante. Entender, que la *visión electoral de la política*<sup>19</sup> ha desvirtuado el sentido mismo del quehacer político. La labor es, por lo tanto, eminentemente ardua y a largo plazo.

---

<sup>18</sup> Anguiano Arturo. Op. Cit. pág. 116

<sup>19</sup> Expresión que emplea Anguiano. Ibid.

Desde la fundación del PRD en mayo de 1989, iniciaría un complejo proceso de articulación de las distintas fuerzas políticas y sociales otrora convergentes. En la dimensión ideológica, la situación sería distinta, el nacionalismo revolucionario sería entronizado como el elemento dominante en el ideario político del entonces incipiente partido político .

En virtud de esto, las expresiones de la izquierda socialista quedarían relegadas ideológicamente hablando. En consecuencia, ¿cómo sería posible entonces la convivencia política de expriistas, comunistas, socialistas y demás *ismos* en el seno perredista una vez que el furor del 88 finalizó? Sin duda, la constitución del “liderazgo moral” de Cárdenas desempeñó un papel medular ya que en torno a su papel las diferentes corrientes existentes han podido cohabitar. A pesar de que Cárdenas ha significado un factor clave de cohesión interna, su liderazgo, paradójicamente, ha representado un serio obstáculo para la institucionalización del PRD. Es pues, el peso indiscutible del caudillo, de la lógica mesiánica propia de una cultura política como la dominante en México, donde la dinámica del poder en mucho se ha centrado en el ejercicio centralizado y personalizado del mismo.

Es así como la vida interna del PRD ha tenido que discurrir entre la lucha enconada de las diferentes corrientes perredistas y la figura del líder moral y fundador de esta organización política. Es pues otra impronta más de un partido originado a partir de la sumatoria de disímiles fuerzas políticas y sociales formadas en distintas prácticas y marcos políticos e ideológicos. Empero, también es necesario recalcar ciertos rasgos que, a pesar de tener un origen y un referente ideológico distinto, coinciden en la reproducción de esquemas autoritarios. En ese sentido, ex comunistas y ex priistas formados en la lógica de la maquinaria partidista se han encontrado.

De acuerdo con los trabajos realizados por Marco Aurelio Sánchez<sup>20 21</sup>, el PRD se ha distinguido por el constante enfrentamiento que sus diferentes grupos conformantes han mantenido entre sí desde la constitución misma de este partido hasta la fecha. Dichos grupos, sostiene, no pueden ser caracterizados como corrientes, sino como meras facciones de interés, en función de que una corriente se distingue por ser una estructura organizada que pretende dominar espacios clave al interior de un partido político mediante la concreción de directrices programáticas.

El disenso existente entre los diversos grupos conformantes del PRD, concluye Sánchez, no se origina en diferencias ideológicas o de principios sobre lo que es o debe ser esta organización partidista, sino en la lucha por conseguir o mantener espacios de poder intrapartidista. Si bien la aserción de Sánchez puede resultar en sumo controvertible debido a que ningún partido político es una expresión monolítica, y que como tal es un escenario donde posiblemente emerjan concepciones disímiles, lo cierto es que desde su nacimiento el PRD ha albergado agrupaciones como la *Coalición Arcolris*, surgida en mayo de 1993 y comandada por Porfirio Muñoz Ledo y que un año más tarde se dividió en el grupo de los *porfirios*, los *puntos*, los *peces* y los *chuchos*; la *Corriente por el Cambio Democrático* (CCD) también conocida como los *hebertistas* debido a que fue Heberto Castillo su líder fundador; la *Corriente por la Reforma Democrática* (CRD) que aparece en 1992 y desaparece en 1997 y entre cuyos miembros más destacados se encontraban Arnaldo Córdoba y Pedro Peñaloza.

Lo más destacable al hablar sobre los diferentes grupos y subgrupos conformantes del partido del sol azteca, es que su constitución y trayectoria dan muestra de un carácter efímero e inestable; de ahí la dificultad para el analista de aprehenderlos. Así, en la radiografía que se haga de los grupos perredistas, se debe considerar el contexto político,

---

<sup>20</sup> Sánchez Marco Aurelio. *La élite en crisis*. Plaza y Valdés, México, 1999. Ver específicamente el capítulo II.

<sup>21</sup> Sánchez Marco Aurelio. *PRD: el rostro y la máscara*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México, 2001. Ver capítulo II.

dentro y fuera del partido, en el cual estos grupos surgen e interactúan entre sí. Con base en la descripción que Sánchez lleva a cabo, es posible agregar a las agrupaciones señaladas:

*Chuchos*.- Comandado por el actual coordinador del PRD en el senado, Jesús Ortega, está también integrado por Jesús Zambrano, Carlos Navarrete, Lorena Villavicencio, Carlos Sotelo y Eduardo Espinoza. Los *chuchos*, sin duda, son una importante fuerza intrapartidista que ha ocupado espacios claves en la estructura perredista y en el mismo escenario político nacional <sup>22</sup>. Esta agrupación se ha distinguido por su interés por entablar alianzas estratégicas, meramente pragmáticas, con otros grupos al interior del PRD y con figuras no perredistas. Los *chuchos* son, tal vez, el ala más reformista de este partido político, cuya lógica ha sido autocalificada como propia de una izquierda moderna, *dialoguista*.

*Amalios*.- Grupo menos numeroso que los *chuchos*, los *amalios* giran en torno a la figura de la ex presidenta perredista, Amalia García Medina. Su constitución data de 1999, cuando García era candidata a presidir el PRD. Los nombres de Matha Dalia Gastélum, Raymundo Cárdenas, Juan José García Ochoa, Claudia Sofía Corichi –hija de Amalia García– entre otros, figuran dentro de esta agrupación que tras la derrota, no sólo del PRI sino del mismo PRD, del 2 de julio de 2000 tuvieron que enfrentar los embates de algunas voces perredistas que exigían la dimisión de García,; acometidas, que, por cierto, llegaron hasta el VI Congreso Nacional celebrado en Zacatecas por parte de líderes cercanos a Cuauhtémoc Cárdenas.

*Movimiento de Izquierda Social (MISOL)*.- Gestado en 1999, este es un espacio donde convergen tres grupos: la Corriente Izquierda Democrática (CID) encabezada por René Bejarano y Dolores Padierna, la Coalición Obrero Campesina Estudiantil (COCEI) con Héctor Sánchez, y los macedonios comandados por Félix Salgado Macedonio. Sin duda

---

<sup>22</sup> Prueba de ello es que algunos de los puestos más relevantes del pasado Comité Ejecutivo Nacional (CEN) perredista estuvo ocupado por *chuchos*: Jesús Zambrano, en la Secretaría General; Prensa y Comunicación,

alguna, es la CID la más destacable de los grupos señalados. Surgida en 1993, esta corriente tiene entre sus bastiones a la Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT) y a la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ). La CID continúa siendo una importante fuerza en el PRD defecio no sólo a partir de su capacidad movilizadora en los ámbitos ciudadanos, sino también al interior del propio partido al conseguir *posicionar* a algunos de sus miembros en espacios claves. Así, en 1997, la CID mantenía el control de once de los dieciséis comités delegacionales perredistas, la coordinación parlamentaria del PRD en la ALDF, con el actual legislador federal Martí Batres, así como la coordinación de la Cámara de Diputados, con Dolores Padierna. Hablar de la CID, asimismo, supone mencionar las diversas atribuciones clientelares que se le han hecho, acusaciones que han trascendido el mero ámbito del nexo partido-movimiento, llegando hasta la esfera de la gestión pública del gobierno capitalino, como es el caso del escándalo de la Leche Betty, por ejemplo. Lo cierto es que este grupo en el que alguna vez convergieron, para después salir, figuras como Armando Quintero,<sup>23</sup> Rosario Robles, Juan Guerra, Gilberto López y Rivas, Mario y Francisco Saucedo, constituye un grupo relevante al interior del partido del sol azteca y ha enfrentado disputas internas con adversarios del tipo de *A pleno sol*<sup>24</sup>.

La evidente diversidad, fragmentación y enfrentamiento entre los grupos constituyentes del PRD es reconocida por sus propios integrantes y ha sido motivo de discusión,

“(…) lo grave de esta discusión no es la falta de acuerdo en aspectos ideológicos o políticos, pues hasta ahora este tipo de discrepancias se ha visto como algo secundario y admisible. El problema real ha sido el enfrentamiento abierto por excluir o desplazar a algún grupo, o la disputa facciosa o personal por la dirección del partido. Muchos de nuestros problemas internos responden a una simple y

---

Carlos Navarrete; Relaciones Políticas y Alianza, Lorena Villavicencio, y Formación Política con Eduardo Espinoza.

<sup>23</sup> Cabe señalar que Quintero, actual líder de la fracción perredista en la ALDF, salió de la CID en 1998 para después formar el grupo Izquierda Democrática de Avance, (IDEA).

<sup>24</sup> *A pleno sol* tiene entre sus integrantes más notables a Rosario Robles, Carlos Imaz, Armando Quintero, entre otros.

vulgar lucha por el poder en donde el factor común es la intolerancia y por lo general está ausente la discusión política y han impedido su desarrollo”<sup>25</sup>

Si bien puede resultar una labor relativamente sencilla rastrear o hacer un seguimiento de la ubicación y correlación de fuerzas políticas y sociales fundadoras del PRD, no sucede lo mismo al identificar la “aportación” o el peso que dichas expresiones han tenido en el ideario político e ideológico de este partido. En resumidas cuentas, ¿qué ha sido de las voces socialistas en el seno perredista más allá de su lucha por mantener o conseguir espacios neurálgicos al interior de esta organización? Como ya se mencionó, el marco ideológico dominante del PRD se ha centrado en la reedición del nacionalismo revolucionario. Pero, ¿hasta qué punto éste, bajo la óptica más sencilla, constituye un proyecto netamente progresista? Las posibles respuestas a esta pregunta deben considerar, en primer lugar, que bajo un contexto donde el neoliberalismo empezaba a ser la política económica aplicada, cualquier discurso que replanteara la reactivación del Estado como rector de la economía puede ser leído como una expresión de corte progresista. Por otra parte, la reivindicación del nacionalismo revolucionario también puede ser apreciada como una expresión *restauracionista* :

“en este sentido, no resultó extraño que la tesis central – o mejor, consigna básica – que condensó el proyecto del PRD fuera la de restaurar la república, en un país donde jamás había existido ninguna república efectiva ni un sistema electoral libre que la fundamentara”<sup>26</sup> .

Por lo tanto, ¿es el PRD un partido que simboliza y postula la ruptura de las viejas y anquilosadas prácticas políticas del régimen mexicano o bien es tan sólo una reedición del mismo? En otras palabras, ¿es el PRD un partido *antisistémico*, construido a partir de una crítica radical a un sistema político y económico y también en virtud de una propuesta de nación viable y reivindicativa de los derechos sociales y políticos de la población? De nueva cuenta, la respuesta a dichos cuestionamientos demanda revisar, aunque sea de

---

<sup>25</sup> Páginano, 30 de septiembre de 1990. Citado por Sánchez, Op. Cit. pág 76.

<sup>26</sup> Anguiano Arturo. Op. Cit. pág. 130.

manera sucinta, el concepto que este partido tiene sobre uno de los factores que nutrieron al propio FDN así como a él mismo: la democracia.

### *La democracia y el PRD, desde su ideario ético político y sus prácticas políticas*

Existe una vieja discusión en torno a los elementos definitorios de la democracia. ¿es, ante todo, un régimen político fundamentado en la libre competencia de partidos políticos, de forma tal que los electores *decidan quién va a decidir por ellos?* <sup>27</sup> O bien, ¿es un orden social? Sin duda alguna, es posible aseverar que si bien los derechos políticos liberales (libertad de pensamiento, de expresión, de asociación y la existencia del sufragio universal así como la libre elección de representantes populares) constituyen factores imprescindibles en la labor democrática, ésta nunca será real e íntegra sino son las diferentes esferas sociales también democratizadas. Tal como señala Norberto Bobbio:

“ es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste, no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones ... ”<sup>28</sup> .

A lo sostenido por Bobbio, sin embargo, permitase afirmar que a pesar de que la democracia directa no es una modalidad que sustituya a la representativa, no es posible concebir una dinámica democrática sin la apertura de espacios de democracia participativa .

Desde su primera declaración de principios, el Partido de la Revolución Democrática expuso que la democracia:

---

<sup>27</sup> Esta es la concepción liberal de democracia. Sartori Giovanni. *Teoría de la Democracia, El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1988.

<sup>28</sup> Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, cuarta reimpresión, 2000, pág. 63.

“es un orden social en el cual las decisiones mayoritarias de la población controlan las fuentes fundamentales del poder político, económico y social a nivel nacional y local y donde las minorías gozan de los derechos de representación y de las garantías para organizarse, defender sus ideas y convertirse eventualmente en mayoría”<sup>29</sup>.

Además, y de acuerdo con lo ya sustentado se agrega que:

“ (el PRD) entiende la democracia no solamente como un sistema político sino también como una forma de vida. Supone la búsqueda permanente de condiciones de equidad no sólo en el ámbito del Estado sino en todas las esferas de la sociedad en que se manifiestan relaciones de poder”<sup>30</sup>.

Por otra parte, la democratización de las instituciones estatales exige de una auténtica división de poderes que de fin al inveterado régimen presidencialista y con ello dar por terminado con el ejercicio discrecional del poder. Cabe enfatizar que para el PRD, la sobredimensión del peso del ejecutivo ha afectado de manera enorme diferentes planos:

“la existencia de un régimen político presidencialista autoritario fundado en la existencia de un partido de Estado se ha convertido en el principal problema nacional y en el factor de fondo que explica la inestabilidad económica”<sup>31</sup>.

Esta afirmación, evoca la también vieja discusión alrededor del papel determinante que la economía o bien la política tienen entre sí. Es decir, ¿ es la economía la estructura que prefigura a lo político, entendiendo a éste como expresión superestructural, o es a la inversa? En torno a esto, han girado diferentes posturas teóricas -como las vertientes marxistas dominantes donde lo económico es una estructura estructurante- o bien concepciones contrarias como la de Giovanni Sartori quien recalca que sólo gracias a la

---

<sup>29</sup> Partido de la Revolución Democrática. *Declaración de principios y programa. Documentos aprobados en el IV Congreso Nacional*, Op. Cit. pág. 10.

<sup>30</sup> Partido de la Revolución Democrática. *Declaración de Principios, Programa y Estatutos aprobados en el VI Congreso Nacional*. Zacatecas. Zacatecas. 28 de abril de 2001. pág. 15.

<sup>31</sup> *Gaceta del Consejo Nacional*, #16, 30 de septiembre de 1995. Citado por Sánchez Marco Aurelio. *La élite en crisis*. Plaza y Valdés. México, 1999. pág. 166.

constitución de la *macrodemocracia*- o sea de la democracia política- será posible la democracia social en sus diferentes expresiones *microdemocráticas*.<sup>32</sup>

El corporativismo, de igual forma, es evaluado por esta organización política como una claro impedimento que, históricamente hablando, ha erosionado la libertad de expresión, participación y organización de los mexicanos al suponer la afiliación obligada a instancias sindicales, empresariales, entre otras, que, a su vez, han sostenido una relación subordinada con el PRI. A pesar de la crítica perredista, ésta no lo ha exentado de ser acusado como un partido que ha reproducido relaciones corporativas entre algunas de sus corrientes y organizaciones sociales. Es el caso de la Corriente Izquierda Democrática con instancias del tipo urbano-popular, como la Unión Popular Nueva Tenochtitlan, la Unión de Colonias Populares, y la Alianza por la Integración Vecinal.

La realización de una serie de reformas del Estado<sup>33</sup> donde la impartición de justicia sea posible mediante la ciudadanización del mismo, es otro punto considerado. De manera semejante, el PRD expone la necesidad de establecer un nuevo pacto federal entre todos los gobiernos estatales y el federal con el propósito de lograr un desarrollo lo más equilibrado posible en los diferentes estados de la república.

El papel del Estado mexicano, asimismo, debe ser redefinido a partir de su función como mediador en la economía. Debe ser, pues, un garante de que la población tenga acceso a los mínimos de bienestar (empleo, salud, alimentación, vivienda, vestido) y a los derechos sociales básicos. Para tal efecto, el PRD establece la necesidad de transitar de una economía preeminentemente condicionada por los intereses financieros a otra productiva, donde exista un equilibrio entre el sector de exportación y el mercado interno, donde lo macroeconómico no excluya lo microeconómico y donde, a fin de cuentas, la actual política económica generadora de pobreza y marginación sea sustituida por otra. Es, por tanto, el

---

<sup>32</sup> La aserción de Sartori es expuesta en este mismo capítulo en apartados previos. Sartori. Op. Cit.

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, la Agenda para la Reforma del Estado propuesta por el PRD en 1998. Sánchez Marco Aurelio. *La élite en crisis*. Plaza y Valdés, México, 1999, págs. 152-154.

establecimiento de un Estado de Bienestar donde haya una planeación democrática de desarrollo en la que participen todos los sectores productivos del país, donde, también, el Estado se comprometa a implementar una política social donde los programas destinados a la atención a la pobreza se fundamenten en el fomento a la capacidad autogestiva, en materia productiva, de las comunidades y, con ello, impedir que dichos programas constituyan mecanismos clientelares y de otras formas de manipulación política. Así, el PRD manifiesta su intención por promover la incorporación del concepto de *democracia económica* mediante la reforma constitucional a los artículos 25 y 26.<sup>34</sup>

Resulta evidente señalar que el crecimiento de la pobreza en cualquier nación del orbe, constituye una limitación para la realización plena de democracia, además de ser vista, desde la perspectiva gubernamental, como una fuente de ingobernabilidad en virtud de que puede ser un caldo de cultivo para posibles explosiones sociales, óptica pues que es posible calificar como *conservadora*<sup>35</sup>. Lo cierto es que la pobreza desmedida que existe en México pone en entredicho cualquier pretensión democrática -tales como las reformas electorales y hasta la misma alternancia en el poder- que pudiese darse en la esfera política. Se trata, entonces, de concebir una *dimensión integral de democracia*, donde la democracia formal -la poliarquía que Dahl enuncia a partir de la libertad de pensamiento, expresión, asociación, información, sufragios universales, libres y efectuados de manera periódica- no prescinda de la denominada como *democracia sustantiva*; democracia que para muchos autores como el mismo Dahl es inalcanzable. Dicha carácter ilusorio e inaccesible, en realidad, da cuenta de las contradicciones existentes en torno al nexo democracia-capitalismo; es decir ¿hasta dónde un régimen y un orden social democrático pueden ser sin que ello signifique trastocar el status quo del orden capitalista?, ¿hasta dónde, también, las reformas democráticas que se han dado en los últimos años en varios países de América Latina -las tan preconizadas *transiciones democráticas*- pueden ser vistas como mecanismos encauzados a conservar y legitimar el sistema económico y político vigente?

---

<sup>34</sup> Ver la propuesta económica de este partido en los Documentos Aprobados en el VI Congreso Nacional, págs. 29-53.

<sup>35</sup> Ver el interesante artículo de Stolowickz donde plantea que la gobernabilidad vista desde las altas esferas políticas y económicas distan mucho de ser democráticas, ya que, en realidad, se pretende mantener,

De ser así, no resulta descabellado hablar de una *democracia conservadora*, que, en realidad, nada tiene que ver con un verdadero proceso de democratización.

Válgase la digresión precedente para exponer que si bien el PRD denuncia la manera en que las políticas neoliberales en México han recrudecido la polarización económica y social existente, ¿hasta qué punto dicho cuestionamiento, aunque sea en el plano estrictamente discursivo, expone elementos de raíz? Al respecto opina Arturo Anguiano:

“el PRD aborda igualmente, en documentos y declaraciones, cuestiones como la concentración del ingreso, el peso de la deuda externa, la pérdida de soberanía debida supuestamente a la falta de independencia del gobierno en la formulación de políticas, la necesidad de moderar las ganancias y mejorar salarios, etc. Pero no pone en entredicho ni trata de enfrentar la dominación del capital, la explotación, el despotismo patronal ni la subordinación del trabajo, que están en la base de la pobreza y la extrema desigualdad social.”<sup>36</sup>

Las reformas electorales han significado para el partido del sol azteca una dimensión medular que ha orientado tanto sus estrategias políticas y su sistema de alianzas con diferentes actores políticos como su propio ideario político. Bajo la impronta de las serias irregularidades que marcaron su gestación como partido, las elecciones federales de 1988, el PRD ha mantenido una postura insistente con respecto a este rubro, con la finalidad de tener contiendas electorales limpias, autónomas, garantizadas por instancias independientes. Esto, permite colegir de manera obvia, el reconocimiento que esta instancia partidista tiene sobre la democracia representativa. Sin embargo, ¿hasta dónde esta modalidad democrática es para el PRD la única que posibilita la apertura de espacios de participación de los mexicanos?

Si bien el PRD señala la importancia de constituir instancias de participación popular (el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular), elementos que fueron descritos en el capítulo anterior, el plano electoral le ha representado un espacio fundamental, un elemento definitorio para acceder al poder - más que de construcción de poder a partir de su

---

*conservar*, el orden económico, político y social vigente. Stolowickz, Beatriz. “Gobernabilidad o democracia los usos conservadores de la política”. En *Política y Cultura*, Primavera de 1997, número 8, págs. 187-214.

contacto con la sociedad-. Ejemplo de ello, es el sistema de alianzas, o mejor dicho, la apertura de su organización a priistas disidentes que, al no encontrar en el seno de su partido la candidatura de representación popular buscada, hallan en el partido del sol azteca el medio para alcanzar sus propósitos. Así, entre ex priistas insatisfechos y la urgencia perredista por ocupar espacios gubernamentales y de representación, se ha gestado una relación válgase calificar como simbiótica; todo ello enmarcado en una cultura política pragmática, que soslaya el papel presuntamente mediador que todo partido político debe desempeñar entre el Estado y la sociedad. Es, por lo tanto, el imperio de una cultura de la inmediatez donde el fin –el triunfo electoral- justifica los medios –alianzas realizadas en virtud de la resonancia político electoral que pueda tener el candidato en cuestión-. Es así como el PRD llegó a la gubernatura de Zacatecas con el ex priista Ricardo Monreal, a la de Tlaxcala con Adolfo Sánchez Anaya, a la de Nayarit –en alianza con el PAN- con Antonio Echavarría, a la de Baja California Sur con Leonel Cota Montaño y hasta la de Chiapas con Pablo Salazar Mendiguchía. Ciertamente, existen diferencias importantes en los casos citados en términos del desenvolvimiento gestivo de los gobiernos en cuestión, sin embargo resulta notable la manera en que el PRD en mucho se ha regido por el dictamen electoral.

En la concepción perredista de democracia, se reconoce la conjunción de los preceptos de la democracia representativa con los de la participativa. La primera, a partir de que el PRD ha contado con un claro rasgo electoral desde su nacimiento y que, como tal, ha desempeñado su papel como representante popular en el Congreso de la Unión, y la segunda en virtud del planteamiento que realiza esta organización política en sus estatutos sobre la necesidad de efectuar plebiscitos, referéndum e iniciativas populares, así como la revocabilidad del mandato. Todos estos elementos, constituyen mecanismos que permitirían construir sistemas eficaces de participación y cuya finalidad principal se centra en la resignificación del nexo gobernantes-gobernados; preocupación pues que parte del interés perredista por una visión amplia de la democracia, que no se circunscriba al ámbito

---

<sup>16</sup> Anguiano Arturo. Op. Cit. pág. 132.

jurídico de las instituciones públicas, sino que también se concrete en las distintas esferas sociales,

“postulamos una cultura política que refuerce a la democracia como un orden social en el que las decisiones mayoritarias de la población controlen el poder político, económico y social a nivel nacional y local”<sup>37</sup>.

Resulta claro que el PRD ha asumido las reglas del juego del sistema político mexicano donde la consecución y preservación del poder es un valor en sí y no un medio. En consecuencia ¿qué tan antisistémico es este partido político? si, además, se considera que el PRD ha reproducido esquemas autoritarios en su interior. Al respecto opina Arturo Anguiano:

“resulta curioso, pero en la medida en que no se separa de la lógica del régimen- más bien la reivindica, el PRD la reproduce y queda atrapada por ella. En realidad, no cuestiona la dominación que garantiza el llamado régimen de la revolución mexicana, sino sólo los mecanismos mediante los que se reproduce”<sup>38</sup>.

Es decir, hasta dónde el PRD ha trastocado por medio - más allá del ámbito de la retórica- de sus prácticas políticas los referentes de dominación y, a partir de ello, ha contribuido a modificar la cultura política predominante; reconociendo, también, que es precisamente la cultura política un factor clave de reproducción del sistema que permea los distintos ámbitos políticos y sociales de la realidad nacional.

Analizar si el PRD es un partido antisistémico o no, exige precisar de qué sistema se está hablando. Desde esta perspectiva, es posible enunciar al sistema político mexicano –con sus reglas escritas y no escritas- por un lado, así como al propio sistema capitalista, por otro<sup>39</sup>. Como se sabe el PRD surgió como una respuesta a la inherente antidemocracia del régimen político nacional. Su crítica constante a algunos de los pilares del mismo, como lo son el corporativismo y el ya citado presidencialismo, permitirían atribuirle un sentido antisistémico, esto por una parte.

---

<sup>37</sup> Declaración de Principios del Primer Congreso Nacional. Citado por López Castellanos Nayar. *Izquierda y neoliberalismo, de México a Brasil*, Plaza y Valdés, México, 2001, pág. 153

<sup>38</sup> Anguiano Arturo. Op. Cit. pág. 131.

Por otra, la postura de esta instancia política con respecto a la también inmanente injusticia originada por el capitalismo- cuya modalidad neoliberal ha significado un enorme costo económico, político, social, cultural es decir humano- no se inscribe en una posición anticapitalista, no obstante que en su ideario político se presentan afirmaciones como las siguientes:

“el trabajo es un valor esencial de la sociedad y fuente principal de la riqueza y la creatividad de los seres humanos. Por ello se compromete a luchar por acabar con la explotación de la fuerza de trabajo (el subrayado es mío). Convoca a defender las conquistas y los derechos de los trabajadores (porque) gocen de salarios dignos y prestaciones...”.

O bien:

“(el PRD) se compromete con las mejores causas del pueblo, de la Nación y sus regiones para construir una sociedad justa, igualitaria y democrática que tienda a suprimir la explotación del hombre por el hombre (de nuevo, el subrayado es mío)”<sup>40</sup>.

De este modo, el hecho de que el PRD en ningún momento de su vida haya sostenido una postura anticapitalista, contrasta con sus presuntas intenciones emancipatorias, propias de un discurso de tinte socialista. En pocas palabras, si en su ideario político ideológico así como en sus prácticas políticas no se advierte el cómo se dará fin a la explotación de la fuerza de trabajo, lo emitido constituye un simple vagabundeo retórico, con pretensiones pseudolibertarias, y con aspiraciones exclusivamente discursivas, a semejarse a partidos políticos de izquierda con una crítica más sólida y estratégica al sistema económico mundial vigente.

Desde un inicio, el PRD asumió que su sentido de participación y lucha política se dirigía no a un solo sector de la población mexicana:

“el PRD no debe tener la pretensión de representar los intereses sólo de los mexicanos más pobres y marginados. Por el contrario, debemos completar nuestro programa y hacerlo suficientemente claro y realista

---

<sup>39</sup> PRD. Declaración de Principios. Programa y Estatutos. VI Congreso Nacional. Pág. 14.

<sup>40</sup> Ibid. pág. 11.

para que en él se sienta representada la gran mayoría de la población. El PRD, a partir de sus propuestas, debe ser un partido atractivo para los mexicanos más desprotegidos, los campesinos, los indígenas, los obreros, los desempleados, los sin casa, etc. pero también para los compatriotas de la clase media, los pequeños propietarios, los productores agrícolas y los empresarios (grandes y pequeños)”<sup>41</sup>.

Dado el evidente carácter pluriclasista del PRD, cabe preguntar si en su seno caben, de igual manera, el peso de los intereses de los más desprotegidos, la mayoría de la población mexicana, con los de los grandes empresarios. Aunque resulta completamente válido, en realidad necesario, que un partido político pretenda recoger las diversas demandas de los ciudadanos más oprimidos (obreros, campesinos, indígenas, desempleados, etc.) su extensión ideológica o de intereses –de los grandes empresarios- permite entrever que el PRD se rige más por lineamientos pragmático-electorales que por razones “representativas”; además de mostrar una notable indefinición ideológica. Ejemplo de la forma en que el PRD ha abandonado sus supuestos compromisos con movimientos sociales es el voto perredista en el Senado de la República de la Ley sobre Cultura y Derechos Indígenas en 2001. Si bien este hecho está repleto de controversia, la contundente ruptura del PRD con el EZLN es una expresión de una izquierda partidista replegada en el único ámbito e intereses que les son propios: lo electoral de nueva cuenta.

Por otra parte, la asunción del PRD al Gobierno Distrito Federal representa una muestra de cómo una partido de oposición de tinte de izquierda puede ejercer el poder. Las limitaciones estructurales, algunas de ellas citadas de forma muy general, han perfilado el desempeño gestivo perredista. Sin embargo, y partiendo de una visión donde las estructuras existentes **constriflen** pero también **habilitan**, el PRD ha tenido que enfrentar dichas condiciones, de acuerdo, también al papel de agente que tiene. En los capítulos subsecuentes y de acuerdo con el propósito fundamental de la presente investigación de conocer la apertura de espacios de democracia participativa, se plantearán algunos de los problemas del PRD en Tlalpan, y específicamente en la Zona del Ajusco Medio.

---

<sup>41</sup> Situación actual y línea política. Documento de Trabajo del tercer Congreso Nacional del PRD, pág. 34

### *¿Y después del 2000?*

Sin duda resulta una tarea difícil pretender llevar a cabo una revisión, por más sucinta que esta sea, sobre un partido político, y más si se trata del partido del sol azteca cuya juventud no ha obstado para que sea un organización compleja. Parte de dicha complejidad es explicable no sólo en función de la correlación de fuerzas políticas que esta instancia ha mantenido en el escenario nacional – con el resto de los partidos políticos, su relación con el ejecutivo, etc- sino también de su propia vida interna, situaciones que, a su vez, han afectado la imagen, y la resonancia política y electoral que el PRD ha sostenido con la sociedad. Las elecciones internas para la presidencia interna, son ejemplo de ello.

Los sufragios internos realizados en 1999, marcaron y confrontaron el sentido ético-político del PRD tanto a nivel prescriptivo como en sus prácticas políticas. ¿Cómo, a fin de cuentas, seguir propugnando por un quehacer democrático a lo largo del país cuando en el mismo seno perredista se cometieron serias anomalías en los comicios, de manera tal que tuvieron que ser anulados, a pesar del enorme costo político que eso suponía? Costo que se resume en el resquebrajamiento de la autoridad éticopolítica misma del partido y -viéndolo desde una simple lógica pragmáticoelectoral- trastocaría los logros del PRD en el ámbito electoral como se ve en el siguiente recuadro:

#### AVANCE ELECTORAL FDN-PRD: 1988-2000<sup>42</sup>

Organización	Año	Total	Porcentaje
FDN	1988	5 911 013	30,9%
PRD	1991	2 899 203	7,9%
PRD	1994	3 901 557	16,6%
PRD	1997	7 517 456	25,7%
PRD (Alianza por México)	2000	6 259 043	16,6%

<sup>42</sup> FUENTE: López Castellanos Nayar. Op. Cit. pág. 118.

Como se advierte el PRD cayó de manera notable en los sufragios federales del año 2000, siendo, además, 1997, la parte culminante en términos de avance electoral en toda su historia. La explicación a la caída electoral del año 2000, sin embargo, no puede ser unidimensional; si bien los ya citados comicios internos afectaron la imagen perredista, no hay que soslayar a un tres veces candidato presidencial a la República que, amén de una figura tratocada y desgastada (parte de esa vulneración se debe a la campaña de desprestigio que Cárdenas enfrentó desde su asunción a la Jefatura de Gobierno del DF en 1997, emprendida por el *duopolio massmediático*, Televisa y Televisión Azteca así como por el mismo PRI), hubo de afrontar una enérgica campaña mercadotécnica panista que supo con atinencia explotar el cansancio de la población a partir del reiterado discurso del *cambio*, “secuestrando”, de esa manera, una retórica “tradicionalmente” vinculada a la izquierda. De esta manera, la tan preconizada transición democrática fue reducida y banalizada a la simple alternancia en el poder ejecutivo mediante el voto útil, expresión que finalmente da cuenta de una lógica pragmática donde el proyecto de nación queda en último plano.

No obstante lo señalado, es indiscutible la importancia en términos del avance democrático-formal que el triunfo de Vicente Fox tuvo. De cualquier manera, el 2000 no sólo supone la magnitud histórica de la derrota del *partido de estado* mexicano -no así el desmantelamiento real del régimen político mexicano- sino, quiérase o no, la derrota de la izquierda partidista encarnada en el PRD. Si bien el triunfo de la oposición panista debe ser valorado con la amplitud de análisis necesaria, de forma tal que se considere que el inicio de la transición política que se vive se remonta a más de tres décadas (donde no sólo los partidos políticos son los protagonistas sino también los distintos actores sociales), no se puede soslayar que la derrota y la actual crisis perredista es particularmente dolorosa. Ahí está pues, la constante persecución política y la represión de la cual militantes perredistas fueron objeto durante el régimen salinista y zedillista. 650 perredistas asesinados son la prueba indiscutible de ello. Ahí queda, también, el magro resultado del 16.6% obtenido en el 2000.

Ante este escenario, cabe preguntarse de qué "sirve" un partido político que ha priorizado en sus prácticas políticas la conquista de espacios gubernamentales, cuando se padece de autismo social; cuando, a fin de cuentas, se soslaya la necesaria la construcción social de ciudadanía. Es preciso diferenciar entre la acumulación de fuerza políticosocial y la acumulación de fuerza electoral. En consecuencia, tanto la directiva perredista como sus bases y sus mismos simpatizantes deben preguntarse a qué aspiran ¿a un partido que solamente conquiste espacios de gobierno, sacrificando lo social e incluso sus mismos principios éticopolíticos, o a un partido que avance electoralmente como resultado sí de una acertada campaña electoral, pero también de una verdadera presencia en la sociedad, todo con el claro propósito de incidir, de transformar, las estructuras de poder?

La respuesta estriba más allá de resolutivos estatutarios; reside en las prácticas políticas de un partido como el PRD que, a pesar de sus limitaciones de índole estructural y de sus fallas, es un actor importante y, de alguna manera, necesario<sup>43</sup> a las transformaciones que este país urgentemente necesita. Válgase cerrar el presente capítulo con las palabras de Mario Payeras que bien pueden acoplarse a los dilemas y desafíos perredistas, así como a los de cualquier expresión social o política que busque una sociedad más justa:

"Creo en el valor de la utopía como instrumento heurístico y como referencia teórica en nuestra hora de desplomes y recomposiciones, confusión y pesimismo, en la posibilidad de alcanzar una sociedad con rostro y alma humanas. Entiendo la crítica de pensadores serios al abuso de este concepto, pero pienso que después del derrumbe del llamado socialismo real, los hechos no autorizan ortodoxias. Por lo tanto creo en el deber de los luchadores sociales de asediar la utopía, pensándola, discutiéndola, construyéndola como proyecto a partir de los hechos nuevos y las necesidades de hoy. No partimos de cero. En la experiencia hemos

---

<sup>43</sup> El calificar al PRD como un actor **completamente necesario** parte, en realidad, de dos preocupaciones. La primera relacionada con la necesidad de contar con una instancia partidista que sirva como frente de contención ante el avance de la derecha no sólo en el plano institucional formal sino en otras áreas sociales. La segunda, y desde mi perspectiva la más importante, tiene que ver con la necesidad también por analizar el papel que en la actualidad los partidos políticos desempeñan en la transformación de las sociedades contemporáneas. En pocas palabras ¿siguen siendo los partidos políticos el **gran sujeto**? ¿qué ha sido del sujeto leninista ante el rebasamiento que los partidos en general viven ante la constelación de movimientos sociales? ¿cómo deben acompañar los partidos políticos la movilización social en aras de la construcción democrática sin que ello signifique *partidizar* y supeditar el *ethos* característico de la movilización social a lineamientos político electorales? Estas, entre otras interrogantes, constituyen una veta de reflexión de especial importancia que la sociología y la ciencia política deben explorar en la actualidad.

aprendido y en los nuevos movimientos sociales distinguimos de nuevo, por momentos, el clamor por una sociedad igualitaria, demoledora de lo viejo, creadora de nuevos conceptos y prácticas sobre las relaciones sociales, contra toda forma de opresión social y sexual, como preocupación y acción por detener el etnocidio y el ecocidio".<sup>44</sup>

Finalmente, los escenarios planteados a lo largo de este capítulo precisan de una revisión cuidadosa. Sin duda, la asunción del gobierno del PRD en el Distrito Federal representa una muestra de cómo un partido de oposición de corte izquierdista puede ejercer el poder.. En el capítulo subsecuente, y de acuerdo con el propósito fundamental de la presente investigación de conocer los supuestos generados en torno a la apertura de espacios de democracia participativa, se plantearán algunos de los problemas del PRD en la delegación política Tlalpan.

---

<sup>44</sup> Paycras Mario. Citado por Anguiano Arturo. ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Álvarez Lucía (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada, UNAM, México, 1997.
2. Anguiano Arturo. *¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*. UAM-X, México, 2001.
3. Anguiano Arturo. *Entre el pasado y el futuro, la izquierda en México 1969-1995*, UAM-X, México, 1997.
4. *Dialéctica*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Primavera de 2002.
5. Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, cuarta reimpresión, 2000.
6. Carr Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Era, México, 1996.
7. López Castellanos Nayar, *Izquierda y neoliberalismo, de México a Brasil*, Plaza y Valdés, México, 2001.
8. Pradilla Emilio y Nava Telésforo. "Ciudad, democracia y equidad social". En *Gobiernos de izquierda en América Latina*. Plaza y Valdés, México, 1999.
9. Sánchez Marco Aurelio. *La élite en crisis*. Plaza y Valdés, México, 1999.
10. ----- *PRD: el rostro y la máscara*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México, 2001.
11. Partido de la Revolución Democrática . *Declaración de Principios y Programa. Documentos aprobados en el IV Congreso Nacional*, Oaxtepec, Morelos, 21 de marzo de 1998.
12. ----- *Declaración de Principios, Programa y Estatutos, documento aprobado en el VI Congreso Nacional del PRD*, Zacatecas, Zacatecas, 28 de abril de 2001
13. Sartori Giovanni. *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

14. Stolowickz Beatriz. "Gobernabilidad o Democracia, los usos conservadores de la política. En *Política y Cultura*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, Primavera de 1997, número 8
15. Wallerstein Immanuel. *Después del liberalismo*. Siglo XXI-UNAM, México, 1996.

## CAPÍTULO III

**EL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN  
TLALPAN: SUS ACTORES, LIMITACIONES Y COORDENADAS**

## CAPÍTULO TRES

### **EL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN: SUS ACTORES, LIMITACIONES Y COORDENADAS**

En este capítulo se abordará la implementación del modelo "*Hacia un Presupuesto Participativo*", en un plano descriptivo, general, en toda la demarcación tlalpense para posteriormente, en el capítulo cuatro, hacerlo en la Zona del Ajusco Medio, área de observación de este trabajo de investigación. Para ello, resulta necesario presentar de forma sucinta los lineamientos básicos que en materia de participación ciudadana el gobierno central del Distrito Federal ha implementado, tanto en la gestión del primer gobierno electo -con Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles- como en la presente administración con Andrés Manuel López Obrador. Así, tres son los apartados que conforman este capítulo; el primero es un acercamiento general sobre la apertura de espacios institucionalizados de participación ciudadana desde el gobierno central, en la segunda parte se presenta una somera revisión de algunos de las características históricas, culturales y demográficas de esta delegación; y en la tercera se expondrá desde dónde, cómo y por qué fue concebido y aplicado el programa "*Hacia un Presupuesto Participativo*".

#### **I.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. UN MARCO DE REFERENCIA**

##### ***"Una ciudad para todos", El primer gobierno de oposición en el Distrito Federal***

Tal como fue señalado, el arribo de la oposición al gobierno del Distrito Federal en 1997 significó un partearguas tanto para el partido que arrasó en las urnas, el PRD, como para la misma ciudadanía capitalina. Y es que el Distrito Federal, corazón político y administrativo del país, ha representado un enorme desafío para cualquier actor político que pudiese gobernarlo, prueba de ello es su vastedad y complejidad social-económica, demográfica, política, cultural y administrativa-. Por otro lado, la ciudadanía capitalina depositó en el entonces recién electo Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, la esperanza de transformar el desorden citadino materializado

en los problemas ambientales, la creciente inseguridad pública, el desempleo, el ambulante, entre otros hechos. A dicha situación, hay que sumar el autoritarismo político y el centralismo administrativo que por décadas habían distinguido a las gestiones precedentes. Por lo tanto, el camino que el PRD como gobierno iniciaría fue, y sigue siendo, arduo y extenso.

En este escenario, uno de los puntos subyacentes al triunfo perredista en la capital mexicana fue cómo modificar la relación gobernantes-gobernados. Si bien la historia del DF en materia de participación ciudadana institucionalizada está repleta de figuras presuntamente creadas para fomentar la participación y de espacios cuya función era que los ciudadanos pudiesen incidir en la toma de decisiones <sup>1</sup>, resulta notable el carácter limitado y en mucho fallido de dichos espacios institucionales. ¿Así, cuáles fueron, las acciones del entonces incipiente gobierno para dar sentido al discurso básico de su plataforma electoral, *Una ciudad para todos*? Los planteamientos iniciales de dicho gobierno se centraron en los siguientes puntos:

- a) Una ciudad segura y con justicia
- b) Una ciudad incluyente y solidaria
- c) Desarrollo sustentable
- d) Contar con una infraestructura, servicios urbanos y equipamiento de calidad
- e) Gobernar de forma eficiente y responsable
- f) Una ciudad democrática y participativa <sup>2</sup>

De esta manera, dos fueron los ejes definitorios en la práctica gubernamental para el PRD en el Distrito Federal, la participación ciudadana y la política social. Más allá de la voluntad política enunciada, el gobierno perredista tuvo que enfrentar las trabas jurídico-administrativas que hay entre el DF y la federación, así como el contar con tan sólo un trienio para hacer de su gobierno algo diferente.

Los primeros pasos del gobierno cardenista se dirigieron a abrir espacios institucionales en los que diferentes organizaciones sociales y civiles colaboraran con el gobierno, específicamente con las secretarías. Así, la consulta en el diseño de políticas públicas, la elaboración de propuestas, el seguimiento y evaluación del trabajo gubernamental y las

---

<sup>1</sup> Ver el primer capítulo de este trabajo en el que se expone una revisión histórica de las principales figuras institucionales encargadas de promover la participación ciudadana en la ciudad capital.

consultorías fueron las principales acciones ciudadanas. En este proceso, sobresalen el *Grupo de Trabajo*, instancia formada en 1998 cuya finalidad era asesorar y realizar propuestas al jefe de gobierno sobre qué estrategias implementar en la relación gobierno-organizaciones civiles. Constituido por veinte personas provenientes de distintas organizaciones, el *Grupo* consiguió elaborar una agenda de trabajo en la que a partir de la formación de cinco comisiones -colaboración entre gobierno, empresas y organizaciones civiles con el propósito de echar a andar diferentes proyectos sociales; cultura cívica; medio ambiente; niños en situación de calle y en materia fiscal y legal- se hicieron observaciones y recomendaciones al gobierno capitalino. No obstante, la falta de institucionalización derivó en prácticas discrecionales y en que, finalmente, este grupo desapareciera una vez que arribó a la jefatura de gobierno Rosario Robles<sup>3</sup>.

Otra modalidad de participación ciudadana durante la gestión Cárdenas-Robles, fue el aprovechar espacios institucionales ya existentes con el objetivo de refuncionalizarlos. Ese es el caso de la *Planeación Participativa*, espacio del cual emergieron los *Programas Parciales de Desarrollo Urbano*. Dichos programas, fueron un punto de confluencia entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), consultores ciudadanos -académicos y profesionales en general- y organizaciones sociales y vecinales. Esta instancia cobró diferentes formas que iban desde negociaciones con las autoridades hasta la discusión sobre políticas públicas. Dentro de los programas parciales de desarrollo surgieron los comités de seguimiento, vigilancia y evaluación de trabajos realizados en las dieciséis delegaciones políticas.

La experiencia de los *Programas Parciales de Desarrollo*, significó algo novedoso en la relación gobierno-sociedad civil al poder ventilarse asuntos habitualmente cerrados a las organizaciones sociales y a los ciudadanos en general. Sin embargo, las confrontaciones entre las organizaciones participantes y entre el mismo gobierno capitalino no estuvieron ausentes, de forma tal que varios programas sociales no pudieron ser

---

<sup>2</sup> Señalado por San Juan Carlos. *Ciudad de México, Instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición*. Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2001, pág. 13.

<sup>3</sup> Lucía Álvarez y Cristina Sánchez Mejorada describen y evalúan el trabajo realizado por el primer gobierno perredista en materia de participación ciudadana. Ver: Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal". En: Álvarez Lucía (coord.) *Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. CONACULTA, INAH, UAM-A, CEILCH, México, 2002; así como: Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México 1997-2000". En: Olvera J. Alberto (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. FCE, Universidad Veracruzana, México, 2003.

desarrollados. Álvarez y Sánchez Mejorada hacen una evaluación de este espacio de participación:

"(...) en realidad, el éxito o el fracaso en la elaboración de los programas dependió en cada caso de factores diversos tanto de orden institucional como de orden social. Tales factores se hallaban en disposición o no de auspiciar y apoyar este proceso en sus respectivas jurisdicciones (falta de conocimiento institucional) con el nivel de conflictividad social existente en cada zona (mayor o menor grado de confrontación entre los actores locales) y con las características de las organizaciones activas en los barrios y colonias (con capacidad de negociación o sin disposición a ella), o bien, con una reacción negativa de distintos actores que veían amenazados sus intereses ante la potencial introducción de una nueva normatividad"<sup>4</sup>.

La *Procuraduría Social del DF (PROSOC)*, por otra parte, es otra modalidad institucionalizada de participación constituida antes del arribo perredista al gobierno capitalino. Creada en 1989, la *PROSOC* es una especie de instancia mediadora entre las autoridades y la ciudadanía al fungir como un espacio donde ésta expresa su inconformidad sobre diferentes irregularidades en la administración pública. De igual manera, la *Procuraduría Social del DF* ofrece asesoría en materia administrativa y condominal. Asuntos concernientes a lo electoral, lo laboral, violaciones a los derechos humanos, o al ámbito jurisdiccional no están dentro de la esfera de competencia de la *PROSOC*.

La *Ley de Desarrollo Social del DF* así como la *Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles* constituyen un primer paso hacia el reconocimiento del papel que pueden tener las organizaciones sociales en la gestión de políticas sociales. Su importancia, pues, yace en establecer que el desarrollo social no es labor exclusiva del gobierno capitalino, con lo cual se abrió una puerta de posible injerencia en las políticas públicas.

Una de las experiencias más notables de colaboración entre algunos sectores de la ciudadanía organizada y el gobierno perredista durante la administración Cárdenas-Robles, es el trabajo realizado con la *Red por la Salud de las Mujeres*<sup>5</sup>. Frente

---

<sup>4</sup> Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000". En Olvera J. Alberto. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. FCE, Universidad Veracruzana, México, 2003, pág. 258.

<sup>5</sup> Ver: Álvarez Lucía. "Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal". Ponencia presentada en el seminario

conformado por dieciocho organizaciones encauzadas a promover la salud sexual y reproductiva femenina, la *Red* consiguió comprometer al incipiente gobierno perredista al firmar un acuerdo con Cuauhtémoc Cárdenas, con la finalidad de promover políticas públicas de salud hacia las mujeres donde la información sobre cómo prevenir enfermedades de transmisión sexual sea una constante (cáncer cérvico-úterino, cáncer mamario, SIDA, etc), además de revisiar la ley en materia de despenalización del aborto. Para tal efecto, esta sumatoria de agrupaciones mantuvo contacto directo con Cárdenas y Robles, así como con los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Parte de los frutos del trabajo emprendido por la *Red por la Salud de las Mujeres* con el gobierno capitalino, fue el *Programa de Coinversión* en el que la agencia holandesa NOVIB también participó. Los objetivos de este proyecto eran contribuir a mejorar las condiciones de salud de mujeres pobres mediante una labor preventiva en relación a la muerte materna, el cáncer cérvico-úterino y los derechos sexuales y reproductivos. De esta forma, fueron instalados puestos de salud para que mujeres embarazadas pudiesen ser revisadas, así como unidades móviles para la detección del cáncer uterino. Las primeras delegaciones políticas en contar con este servicio fueron Álvaro Obregón e Iztapalapa, posteriormente Tlalpan, Iztacalco y Milpa Alta fueron incorporadas.

Uno de los logros más notables de la *Red por la Salud de las Mujeres* fue la llamada *Ley Robles*, en 1999. Fruto de un trabajo de interlocución con la entonces Jefa de Gobierno, la ley Robles fue una iniciativa legislativa enviada por el ejecutivo capitalino a la ALDF con el objetivo de despenalizar ciertas causales del aborto. Aprobada el 18 de agosto de 1999, esta ley exenta de cualquier cargo judicial a toda mujer que interrumpa su embarazo porque su vida o su salud esté en riesgo o bien por malformaciones del feto.

Al hablar, asimismo, de participación ciudadana durante la primera gestión perredista en la ciudad capital, resulta insoslayable mencionar la segunda Ley de Participación Ciudadana. Como se expuso en el primer capítulo de esta tesis, la relevancia de este marco normativo radica en la incorporación del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, entre otras figuras, como posibilidades para que la ciudadanía participe. No obstante, los requisitos estipulados en la propia ley la convierten en un documento

---

internacional: Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y agenda.

digno de ser reformado. Dentro de este escenario, los comités vecinales han jugado un papel importante al ser las máximas figuras de representación vecinal. Presuntos impulsores de la participación ciudadana, los comités vecinales han sido los depositarios de algunas de las expresiones más "viciadas" de la cultura política mexicana, en la que el clientelismo y el caudillismo han estado presentes. Su atomización y sus notables dificultades para romper con el gestionismo en el que están insertos, son muestras del, en mucho, carácter fallido de esta nueva figura ciudadana.

El trabajo realizado en materia de participación ciudadana durante la primera administración perredista en el Distrito Federal, estuvo condicionado, entre otras cosas, a los lastres burocráticos y culturales no sólo de la población, sino de los propios funcionarios gubernamentales, así como a una falta de institucionalización de los pocos espacios abiertos. Si bien el gobierno de la alternancia capitalina se acercó a ciertas organizaciones sociales, particularmente a las ONG, la injerencia de éstas en lo decisorio fue prácticamente nulo, siendo la gestión de demandas sociales y la negociación con las autoridades los factores preeminentes. A este escenario, cabe sumar la deficiente conexión que hay entre los distintos planos de gobierno, es decir, entre el gobierno central y las jefaturas delegacionales. Lucía Álvarez y Cristina Sánchez Mejorada evalúan la labor emprendida por la primera gestión perredista:

"(...) lo que podríamos llamar la voluntad política del gobierno expresada en la instrumentación de la política participativa, constituye un factor esencial que crea condiciones potencialmente favorables para esta relación. Sin embargo, a pesar de que el gobierno del Distrito Federal realizó un esfuerzo importante con el ánimo de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones, y en cierta medida, en la implementación de programas, este esfuerzo respondió más a una intencionalidad claramente definida. Esto se evidencia en el hecho de que las organizaciones establecieron un buen nivel de diálogo con los altos funcionarios pero no así con los mandos medios y operativos ni a nivel de las delegaciones políticas. Es decir, esta apertura hacia la sociedad civil no permeó la estructura administrativa y de gobierno, no se convirtió en una política de Estado" <sup>4</sup>.

***"Por el bien de todos, primero los pobres". La participación ciudadana en el segundo gobierno perredista***

Sin duda alguna, el primer trienio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha estado en el marco de la controversia. Su popularidad lo ha colocado más allá del escenario capitalino, ubicándolo en la prematura disputa por la candidatura de la Presidencia de la República.

Al igual que la gestión Cárdenas-Robles, la presente administración perredista ha privilegiado la política social en su desempeño gubernamental, para lo cual los espacios institucionalizados de participación ciudadana son un instrumento relevante. Desde el inicio de su gestión, López Obrador se planteó que la democracia participativa, la justicia social, la eficiencia, la transparencia, la austeridad, el respeto a la diversidad, a la tolerancia y a la pluralidad debían ser los ejes definitorios de su gobierno. El programa clave en todo este proceso relativo al impulso a la participación ciudadana y a la implementación de políticas sociales es el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT), que parte de la siguiente presunción:

" Todos los programas sociales se integrarán a partir de las prioridades y acuerdos de los comités vecinales mediante la participación ciudadana en asambleas. La participación ciudadana se concebirá como parte fundamental del programa de desarrollo social. En el futuro, las asambleas vecinales deberán convertirse en verdaderos gobiernos vecinales democráticos, que compartan con el gobierno la definición de prioridades, ejecuten acciones en su ámbito de competencia y supervisen la administración de los recursos y el cumplimiento de los programas acordados en el nivel central y delegacional" <sup>7</sup>.

De esta forma, el PIT es la conjunción de una política en la que se pretende incorporar a la ciudadanía organizada en los comités vecinales, y a la no organizada, en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de políticas públicas. Implementado a partir de febrero de 2001, el PIT está formado por los siguientes subprogramas:

- Prevención del delito.
- Apoyo integral a los adultos mayores de 70 años.
- Becas a personas con discapacidad.
- Becas a niños en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>6</sup> Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. Op. cit. pág. 277.

<sup>7</sup> Gobierno del Distrito Federal. *Programa de Gobierno del Distrito Federal, 2002-2006*. Pág. 84

- Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de vivienda en Lote Unifamiliar.
- Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social.
- Estancias Infantiles.
- Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo.
- Becas para la capacitación de adultos de 40 a 55 años que estén desempleados.
- Apoyo al desarrollo rural.
- Desayunos escolares.
- Construcción y mantenimiento de escuelas.
- Apoyo a mercados públicos <sup>8</sup>.

El PIT dio inicio con un presupuesto de 4 mil 435 millones de pesos. Mediante asambleas vecinales, que son convocadas por los comités vecinales de las 1352 unidades territoriales que hay en toda la ciudad, se informa a la ciudadanía en general sobre los lineamientos de cada uno de los subprogramas que lo componen, además de que en las mismas asambleas se forman las comisiones de trabajo cuya función es darle seguimiento a las labores emprendidas bajo este proyecto gubernamental. Es importante señalar que cada uno de los subprogramas funcionan de forma diferente pues dependen de distintas instancias del gobierno central - la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, el DIF, el Instituto de Vivienda, la Procuraduría Social, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Subsecretaría del Trabajo- sólo los subprogramas de prevención del delito, de construcción y mantenimiento de escuelas y de apoyo a mercados públicos son codirigidos junto con los gobiernos delegacionales.

Si bien el Gobierno del Distrito Federal ha pronunciado su voluntad de otorgarle a la ciudadanía un peso decisor y ejecutor a través de la conformación de asambleas vecinales, es fundamental resaltar que únicamente los subprogramas de prevención del delito y de rehabilitación de unidades habitacionales están sujetos a la decisión colectiva. Esto significa que el resto de los subprogramas, entre los cuales destaca el de apoyo integral a los adultos mayores de 70 años, son producto del contacto directo y personalizado entre el ciudadano que demanda y la instancia capitalina responsable del subprograma. Tal como el mismo gobierno central afirma:

---

<sup>8</sup> Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Participación Ciudadana. *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social*. México, DF. Abril, 2001, pág. 1.

"Queremos que los recursos económicos destinados al desarrollo social lleguen directamente a la gente sin intermediarios que lucren con sus necesidades. Los apoyos y beneficios otorgados constituyen un derecho, por lo que el gobierno hace un llamado a los ciudadanos para no dejarse presionar y rechazar en todos los casos las prácticas corruptas y manipuladoras que heredamos del pasado"<sup>9</sup>.

Así pues, el PIT en su modalidad de becas y apoyos económicos a ciudadanos demandantes, es, ante todo, una expresión de política social y no de participación ciudadana. Bajo ese perfil, la ciudadanía se circunscribe a ser un mero gestor en donde el papel decisor y el de *codiseñador* de políticas públicas están completamente ausentes. Dicho con otras palabras, el PIT en nada contribuye a edificar una *ciudadanía más empoderada*; para varios analistas y, sobre todo para los opositores al actual gobierno perredista, el PIT es tan sólo un programa asistencialista, con tintes populistas, encaminado a consolidar la legitimidad y popularidad del jefe de gobierno. No obstante, en una época donde la responsabilidad social y ética del Estado ha sido mermada por los últimos gobiernos neoliberales, el gasto social es una enorme prioridad sobre todo hacia aquellos sectores de la población que consuetudinariamente han estado excluidos, como es el caso de los ancianos.

De acuerdo con lo expuesto, es posible apreciar que el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social opera de una manera dual; por un lado se dirige de forma individualizada a los ciudadanos que reciben becas y apoyos económicos -adultos mayores, personas con discapacidad física, niños en situación de vulnerabilidad, desempleados- mientras que por otro se centra en fomentar la democracia participativa mediante la realización de asambleas vecinales, así como el peso otorgado a los comités vecinales. Sólo en el caso de los subprogramas de prevención del delito y el de rehabilitación de unidades habitacionales, como ya fue mencionado, los vecinos en sus respectivas asambleas deciden en qué serán invertidos los recursos asignados por el gobierno.

Independientemente de la modalidad del PIT, el gobierno central del Distrito Federal ha privilegiado *lo territorial*, en su radio de acción en materia de participación ciudadana. Eso supone que sean las unidades territoriales -barrios, colonias, unidades habitacionales, pueblos- el espacio clave :

---

<sup>9</sup> Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social. *Mensaje a las asambleas vecinales*. Mimeo, febrero-marzo de 2002, pág. 1.

"Las acciones de gobierno en las unidades territoriales tienen el doble carácter de, por una parte, apoyar el desarrollo democrático de la organización vecinal y, por la otra, aplicar los programas de desarrollo social que contribuyan al logro de los objetivos del gobierno . Cabe señalar que la aplicación de dichos programas será colectiva, en función de las necesidades sociales específicas de cada unidad territorial y de temporalidad variable a partir de las circunstancias materiales y presupuestales existentes. Adicionalmente, se ejecutarán de manera gradual, en correspondencia con la existencia o no de cohesión interna en los comités vecinales y de condiciones para la realización de asambleas democráticas" <sup>10</sup>.

Lo territorial, pues, constituye una diferencia clara en la confección y ejecución del actual gobierno perredista en lo concerniente a la participación ciudadana y a la aplicación de políticas sociales, con respecto a la gestión Cárdenas-Robles. Mientras que el primer gobierno del PRD en el DF posibilitó el contacto directo con distintas organizaciones sociales, civiles y territoriales, la administración de López Obrador se ha distinguido por su interés en las instancias territoriales, soslayando, de ese modo, la interlocución con otros actores sociales, como organizaciones sociales de diversa índole. Este hecho, por ejemplo, trastocó notablemente el trabajo que durante la gestión de Cárdenas y Robles la *Red por la salud de las mujeres* había desarrollado en lo que a políticas de salud femenina se refiere <sup>11</sup>. Una vez que López Obrador y su gabinete arribaron al poder, la *Red* no logró mantener el contacto directo que había sostenido con los funcionarios responsables de la Secretaría de Salud, hecho que a este bloque de organizaciones le había resultado útil en su relación con el gobierno. Así, la falta de institucionalización de los espacios generados en la primera administración ha desembocado en una discontinuidad de los espacios y logros obtenidos. En consecuencia, lo meramente sujeto a la voluntad de los gobernantes, sigue presente con las posibles implicaciones de un ejercicio discrecional al momento de gobernar y decidir. Bajo esta coyuntura, la población organizada y no organizada, pocas opciones tiene de ejercer, o mejor dicho de construir, una plena ciudadanía.

Por otra parte, el gobierno de López Obrador tiene pendiente la reforma a la Ley de Participación Ciudadana gestada en 1998 durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas. De manera semejante, la Reforma Política del DF es un asunto no finiquitado que ha

<sup>10</sup> Programa de Gobierno del Distrito Federal.2002-2006.Op. cit. Pág. 118.

<sup>11</sup> Álvarez Lucía. "Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las mujeres y el gobierno del Distrito Federal". Ponencia presentada en el Seminario internacional: *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y Agenda*. Agosto de 2003.

estado a expensas de los vaivenes de la clase política capitalina. Ambas, representan un peldaño importante del proceso de democratización formal en la ciudad capital. A continuación se expondrán algunos de los rasgos que dan forma a la delegación Tlalpan, para después presentar los lineamientos definitorios del programa *Hacia un Presupuesto Participativo* en esta demarcación política.

## **II.- TLALPAN AYER Y HOY: BREVE ESBOZO DE ALGUNAS DE SUS CARACTERÍSTICAS**

El objetivo básico expuesto en la presente investigación se ha centrado en conocer la experiencia del proyecto de participación ciudadana institucionalizada, *Hacia un Presupuesto Participativo*, implementado en la delegación Tlalpan durante su primera etapa, es decir durante el año 2001. Para tal efecto, será necesario plasmar no sólo el panorama sociopolítico de dicha demarcación, sino, además, sus rasgos más significativos en términos históricos, demográficos, culturales, sin olvidar, además, su riqueza ecológica. Es así como en este primer apartado se presentarán dichos elementos de forma sucinta.

Hablar de los antecedentes históricos de Tlalpan exige remontarse a la misma época prehispánica. Así, Tlalpan, es una palabra de origen náhuatl que está compuesta por dos vocablos: *Tlalli* que significa *tierra*; y *Pan*, cuya acepción es *sobre*. A este significado, se le agregó el calificativo de *firme*, de ahí que se pueda traducir este término como *Lugar de Tierra Firme* <sup>12</sup>.

Los más antiguos vestigios de civilización en esta delegación se encuentran en Cuicuilco, los cuales datan del año 1000 a. C. La erupción del volcán Xitle, en el año 100 a. C, acabó con esta civilización. Este hecho, evidentemente, repercutió en la misma configuración física de esta zona; la formación de cuevas le otorgó, durante la Colonia, un nombre extra a Tlalpan: San Agustín de las Cuevas. Fue precisamente en esta etapa histórica, que esta zona formó parte del Marquesado del Valle, el cual fue otorgado a

---

<sup>12</sup> Gobierno de la Ciudad de México. *Delegación Tlalpan, Monografía*. 1996, pág. 5.

Hernán Cortés en 1521 como reconocimiento nobiliario así como recompensa a su labor como conquistador.

Ya en la guerra de independencia, Tlalpan fue escenario de otros hechos relevantes como el encarcelamiento y juicio a José María Morelos, en noviembre de 1815, en la Torre de Santa Inés, para después ser fusilado por la Inquisición en San Cristóbal Ecatepec, en el Estado de México.

Una vez consumada la independencia de México, se estipuló que la capital del Estado de México sería la ciudad de México, en donde serían asentados tanto los poderes federales como los locales. La constitución del Distrito Federal, redundó en que los poderes estatales se ubicaran en Texcoco en 1827, situación que sólo se mantuvo unos meses para, posteriormente, trasladarlos a Tlalpan, por lo que esta demarcación fue, hasta el 12 de julio de 1830, la capital mexiquense. Cabe señalar que fue hasta el año de 1855 en que Tlalpan siguió perteneciendo al Estado de México. Después de varios acuerdos, el 26 de noviembre de 1855, y desde entonces hasta la fecha, esta demarcación forma parte del Distrito Federal.

En estos años, Tlalpan comenzó a ser parte del incipiente proceso de industrialización que México vivía. Fábricas como "La Fama Montañesa", de hilos y tejidos, o "Peña Pobre" y "Loreto", ambas productoras de papel, dan cuenta de ello. Años más tarde, en 1877, en el gobierno de Porfirio Díaz, la explosión de la huelga de la fábrica "La Montañesa" marcó un hito en la vida laboral de la zona. Las demandas presentadas por los trabajadores -reducción de la jornada laboral, seguro médico, entre otras- fueron, posteriormente, eco de otros movimientos laborales generados durante la etapa prerrevolucionaria.

En 1903, una ley expedida por Porfirio Díaz dividió a todo el territorio del Distrito Federal en trece municipalidades, siendo Tlalpan una de ellas.

Durante la revolución mexicana Tlalpan fue escenario de enfrentamientos entre los zapatistas y los constitucionalistas. Lugares como La Casa de Moneda y La Casa Chata fueron cuarteles y caballerizas de ambas fuerzas combatientes.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1928 anuló los municipios existentes para dar paso a la conformación de las delegaciones políticas. Para ese entonces, la ciudad capital se dividió en doce, de las que Tlalpan formaba parte. Años más tarde, en 1970, una nueva recomposición administrativa y territorial en el Distrito Federal añadió cuatro delegaciones más a las doce ya existentes, esta situación no significó para la demarcación tlalpense ningún tipo de modificación <sup>13</sup>.

Los sucesos históricos señalados no son, por supuesto, la totalidad de hechos en los que Tlalpan ha estado involucrado. Este breve recuento ha sido, tan sólo, un paradero en el que se pretende dar cuenta de la importancia histórica que esta zona del sur del Distrito Federal tiene. A continuación se presentarán algunas características más de la delegación Tlalpan en la actualidad.

### *Tlalpan hoy*

La Delegación Tlalpan está ubicada al sur del Distrito Federal, colindando al norte con las delegaciones Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Coyoacán; al este con Xochimilco y Milpa Alta; al sur con el Estado de Morelos y el Estado de México; al este con Xochimilco y Milpa Alta y al oeste, con el Estado de México y la delegación Magdalena Contreras<sup>14</sup>. Con una superficie de 312 km<sup>2</sup>, Tlalpan representa el 20.7% de la extensión territorial del Distrito Federal, siendo, cabe destacar, la delegación con mayor extensión de todas.

Según el censo realizado en el año 2000, en Tlalpan hay 581,781 habitantes, es decir, el 7% de la población total del Distrito Federal que hasta el mismo año citado es de 8,650,239 pobladores. En total, Tlalpan cuenta con 147 Unidades Territoriales distribuidas en las cinco zonas en las que esta delegación está dividida: el Centro de Tlalpan, Villa Coapa, Padierna-Miguel Hidalgo, Ajusco Medio y los Pueblos Rurales.

➤ *Centro de Tlalpan, Zona I:* Considerada como el centro de la delegación, en esta zona se ubicaron los primeros asentamientos que, hasta el momento, son completamente urbanos. La Zona I, está conformada por 46 Unidades

---

<sup>13</sup> En el primer capítulo de la presente tesis, se hace referencia las transformaciones jurídico-administrativas que el Distrito Federal ha tenido, además de citarse las delegaciones que han compuesto a la ciudad capital.

Territoriales<sup>15</sup>, es decir, colonias, barrios y fraccionamientos y en ella viven 163, 209 personas, cifra que representa el 28% del total de habitantes de todo Tlalpan, y como tal, es la zona territorial con más pobladores. De manera general -y de acuerdo con el grado de desarrollo urbano, el ingreso familiar, el tipo de vivienda y los servicios urbanos existentes- se puede afirmar que el Centro de Tlalpan cuenta con alrededor de 50% de colonias populares, un 24% de nivel medio y un 26% de tipo residencial<sup>16</sup>. Junto con la Zona II, Villa Coapa, la Zona Centro es la que más infraestructura urbana cuenta.

- *Villa Coapa. Zona II:* Esta zona cuenta con una población de 118,291, o sea, el 20% del total de los habitantes que hay en Tlalpan, ocupando el tercer lugar de las zonas conformantes de esta demarcación con mayor número de pobladores. Sus 44 Unidades Territoriales están conformadas por colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales con una composición social predominantemente de clase media. Villa Coapa se distingue por estar totalmente urbanizada y por contar con todos los servicios urbanos. Es una zona habitacional, aunque en ella se encuentran numerosos comercios, gran parte de ellos localizados sobre la Avenida Miramontes, desde la Calzada del Hueso y la Calzada de las Bombas hasta Acoxpa.
  
- *Miguel Hidalgo-Padlerna. Zona III:* Ubicada al norponiente de la delegación, la Zona III tiene 148,582 habitantes, lo que representa el 25% del total de población que hay en Tlalpan, además de contar con 24 Unidades Territoriales. Esta área delegacional se distinguió hasta hace relativo poco tiempo, por carecer de servicios urbanos como el agua potable, pavimentación, electricidad, entre otros. Ha sido la participación ciudadana no institucionalizada, es decir los movimientos urbano populares gestados en esta zona, un factor clave en la consecución de dichos servicios urbanos.
  
- *Ajusco Medio. Zona IV:* Está ubicada en la parte suroeste de la delegación Tlalpan. Cuenta con 59,509 habitantes, que en términos porcentuales significa el 10% del total de la población tlalpense. La zona del Ajusco Medio es la menos poblada de la demarcación, además de ser la que menos superficie territorial tiene (4.092 km<sup>2</sup>).

---

<sup>14</sup> Gobierno del la Ciudad de México y Delegación Tlalpan. *Tlalpan 2003, Monografía*. 2003, pág. 24.

<sup>15</sup> Gobierno del distrito Federal. *Tlalpan, Informe de Obra por contrato 2001 y 2002*. Págs. 41 y 42.

<sup>16</sup> Ver *Monografía de Tlalpan*, 1996, pág. 21.

Las 16 Unidades Territoriales que la componen, en gran parte, han sido pobladas gracias a invasiones. Al igual que la Zona Tres, el Ajusco Medio cuenta con una historia de movilización popular donde los objetivos de la lucha han sido la regularización de predios y la consecución de los servicios urbanos básicos. En el siguiente capítulo, se retomará el tema del Ajusco Medio al ser esta zona el campo de observación de la presente tesis.

- *Pueblos Rurales, Zona V:* Con una población de 99,447 habitantes, la zona de los pueblos es la más grande de toda la demarcación tlalpense al contar con 263.1 km<sup>2</sup>. Tiene 17 Unidades Territoriales ubicadas al sur de Tlalpan y del mismo Distrito Federal. A diferencia del resto de las zonas, esta mantiene características rurales. La producción agropecuaria es facilitada por las propias características geográficas de esta zona, áreas altas ubicadas en las faldas de la sierra del Ajusco con un clima semifrío-subhúmedo donde llueve abundantemente.

De los 581,781 pobladores que tiene la delegación Tlalpan, el 48% son hombres y el restante 52% son mujeres. Asimismo, el 69% de este universo poblacional está alfabetizado (69%).

Por otra parte, un indicador socioeconómico destacable es la vivienda particular habitada por tipo de tenencia. En el caso de Tlalpan<sup>17</sup>, se observa una tendencia constante desde la década de lo setenta hasta el año 2000, en cuanto a la vivienda propia se refiere.<sup>18</sup> Así, en 2000, el 78.5% de las viviendas que hay en esta demarcación política son propias. Cabe agregar que en esta zona del Distrito Federal hay un total de 140,148 viviendas, tanto propias como no propias.

En otro sentido, resulta notable el hecho de que esta demarcación política cuente casi en la totalidad de su territorio con algunos servicios urbanos como agua entubada, drenaje y energía eléctrica. Es así como hasta el año 2000, el 88% de los tlalpenses dispone de agua entubada; en el caso de drenaje sea el 98% y, finalmente alrededor del 99% tiene energía eléctrica. Estos datos, sin embargo, deben ser relacionados con el hecho de que

---

<sup>17</sup> Los siguientes datos presentados fueron obtenidos de: INEGI, *Cuaderno Estadístico Delegacional Tlalpan*, Gobierno del Distrito Federal, 2001, pág. 42.

<sup>18</sup> En 1950 el 53.7% de las viviendas eran propias; en 1960 bajó al 36.4%; en 1970 ascendió al 65.5%; en 1980 de nueva cuenta subió la cifra hasta el 81.5%; en 1990 bajó al 78.8% y finalmente en el 2000 el 78.5% de las viviendas eran propias. *Ibid.*

en Tlalpan existen, aún, asentamientos urbanos irregulares donde los pobladores carecen de algunos de los servicios urbanos básicos. En este sentido, hay 148 asentamientos de esta índole, en los que sólo la mitad cuenta con energía eléctrica y el 22% con agua y drenaje. De estos asentamientos, el 65% son construcciones de carácter provisional mientras que el resto son de carácter definitivo. El ingreso promedio de los jefes de familia que viven en dichas zonas irregulares es de 1.8 veces el salario mínimo mensual.<sup>19</sup>

En cuanto a la población económicamente activa que hay en Tlalpan, la cifra alcanza el 43%, siendo el sector terciario el preeminente con un 76.3%; en segundo lugar se encuentra el sector secundario con un 19.7% y el tercer lugar lo ocupa el sector primario con un 1.2%. Las actividades específicas que los habitantes de esta delegación realizan son, en primer lugar, comercio, seguido por servicios -excepto gobierno- en tercer lugar están las industrias manufactureras, en cuarto los servicios educativos y en quinto lugar lo ocupa el rubro de construcción.<sup>20</sup>

Sobre los ingresos mensuales que la población económicamente activa tlalpense tiene, hasta el 14 de febrero de 2000, se observa que el 30.4% recibe de uno a dos salarios mínimos, mientras que el 21.8% dispone de más de cinco salarios mínimos, el 17.9%, en tanto, cuenta con más de dos y menos de tres salarios mínimos. Finalmente, el 8.1% dispone de menos de un salario mínimo mensual.<sup>21</sup>

Parte, también, de la riqueza de Tlalpan radica en su producción agrícola, ganadera y de floricultura. Así, en el este y sur de esta demarcación, y hasta el lado oeste de las faldas del Ajusco, se siembra principalmente maíz, avena y alverjón; además de alfalfa, papa, chabacano, pera, perón, durazno, higo, membrillo, ciruela y capulín. De las 25, 000 hectáreas rurales, 10,000 son para la explotación agrícola, 10,000 son forestales, 4,000 son pastizales para ganado y 1,000 son matorrales y plantas no útiles<sup>22</sup>. En el caso de la floricultura, se cosechan especies como rosa, clavel, lluvia, gladiola y nube. Sobre la actividad ganadera, se crían ganado ovino, vacuno, porcino, y aves de corral. El ganado más abundante es el ovino, que representa el 49% del total que hay en el Distrito Federal.

<sup>19</sup> Op. cit. *Monografía de Tlalpan 2000*, pág. 18.

<sup>20</sup> Op. cit. *Cuaderno Delegacional del INEGI*, pags. 93 y 94.

<sup>21</sup> *Ibid.* pág. 95.

De igual manera, en esta delegación viven diversas especies de animales como reptiles - tortugas de aguas pantanosas, lagartijas, culebras de tierra y de agua, coralillos y víboras de cascabel en las cañadas del Ajusco- el teporingo o conejo de las rocas o Tepolito que también habita en las zonas montañosas del Ajusco.

Asimismo, en esta demarcación se encuentran distintos sitios históricos que dan cuenta de la relevancia cultural que tiene Tlalpan. Ejemplo de ello es la ya nombrada zona arqueológica de Cuicuilco, la Parroquia de San Agustín de las Cuevas, fundada por los dominicos en el siglo XVI, la Casa Chata construida en el siglo XVIII, la Casa de Moneda, antigua sede de gobierno del Estado de México, cuando Tlalpan era la capital mexiquense, el Oratorio de Amaxalco, la Casa del Conde de Regla, la Casa Frisac, la Casa de la prisión de Morelos y la Casa de la Cultura de Tlalpan, construida por Pedro Ramírez Vázquez.

Hasta aquí se ha presentado un panorama general y breve de lo que es Tlalpan. A continuación se expondrá lo que ha sido el programa *"Hacia un Presupuesto Participativo"* durante su primera etapa, el año 2001, en esta demarcación.

## **II.- HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN: UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS ELEMENTOS QUE LO DEFINEN**

### *"Hacia un Presupuesto Participativo": La coyuntura que le precede en Latinoamérica*

En el capítulo uno, se expuso el peso que la participación ciudadana ha tenido en estos últimos años no sólo en México sino en varios países latinoamericanos. La democracia directa, pues, ha mostrado que no es una expresión necesariamente antitética de la representativa sino que, amén de ser complementaria, en **algunas circunstancias** económicas, políticas y sociales puede fungir como un factor de relegitimación de la democracia representativa ante la evidente crisis que ésta vive.<sup>23</sup> Ese fue el caso de

---

<sup>22</sup> Op cit. *Monografía de Tlalpan*, 2000, pág. 26.

<sup>23</sup> Un claro ejemplo de la crisis que la democracia representativa-liberal vive, son las pasadas elecciones presidenciales en Estados Unidos, donde el candidato "ganador" fue George Bush. Como es harto sabido,

Chile durante la dictadura de Pinochet, donde la aplicación del modelo económico neoliberal se acompañó de la apertura de espacios de participación ciudadana institucionalizada, situación indudablemente paradójica ante una coyuntura donde los más elementales derechos políticos y civiles fueron abolidos, y donde, además, el adelgazamiento del Estado fue un factor vital. Así, como se sostuvo en el primer capítulo, tal pareciera que la participación ciudadana en su modalidad institucionalizada en el presente contexto neoliberal formara parte de una necesidad instrumental: reducción de costos, neutralización y atomización de los conflictos sociales, etc. Pero ¿forzosamente esto es así? ¿Estos espacios abiertos desde el seno mismo del Estado no contribuyen, ni lejanamente, al *empoderamiento ciudadano*, a la construcción de ciudadanía? De igual manera, ¿dónde queda la agencia de los actores sociales, en sus diferentes modalidades, es decir, dónde queda la capacidad de los actores para incidir, para transformar la realidad sociopolítica? Estas preguntas, sin duda alguna difíciles de responder, forman parte de los cuestionamientos planteados en esta tesis.<sup>24</sup>

Se citaba, pues, el caso chileno como una muestra de la complejidad de todos estos procesos pero también es posible hacerlo con otros ejemplos. Es el caso de Brasil, en las ciudades de Porto Alegre y Sao Paulo; de Uruguay, en la alcaldía de la ciudad capital, Montevideo, o de El Salvador, en San Salvador; todos gobiernos locales encabezados por instancias partidistas de izquierda que desde hace años han aplicado el denominado presupuesto participativo, junto con otros programas de descentralización administrativa y política.

Posiblemente la experiencia brasileña de Porto Alegre sea una de las más conocidas y preconizadas dentro y fuera de esta nación sudamericana. El éxito del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en el gobierno de esta ciudad ha sido multifactorial: por un lado, sí ha sido la capacidad gestiva de este partido que gobierna desde 1989 y, por otro, las mismas condiciones socioeconómicas y políticas de esta ciudad brasileña. Así, el hecho de que Porto Alegre ocupe el primer lugar de todas las urbes de Brasil en indicadores de

---

esta nación siempre se ha ostentado como el "modelo" democrático por excelencia y, sin embargo, las diferentes irregularidades en el proceso citado, así como el descontento de diversos sectores de la población ante los resultados, dan señales de lo contrario. Asimismo, el abstencionismo ha sido un fenómeno recurrente en diferentes naciones del orbe. Evidentemente, la crisis de este modelo hegemónico de democracia supone la también crítica situación que sus pilares también están viviendo: los partidos políticos.

<sup>24</sup> Ver el primer capítulo de la presente tesis donde se presentan las diferentes aristas teóricas y las implicaciones políticas y sociales de la participación ciudadana institucionalizada.

calidad de vida, junto con la movilización social y organizativa que existe, en mucho relacionada con el *trabalhismo* -corriente política de corte populista gestada por el ex presidente Getulio Vargas no alejada del clientelismo- han sido condiciones que han favorecido la respuesta de la ciudadanía ante la implementación del presupuesto participativo. Este, además, se ha distinguido por ser un mecanismo sofisticado, con un calendario preciso sobre las acciones a desarrollar tanto por el gobierno como por la ciudadanía. Anualmente, participan en este programa cerca de 100, 000 personas en diferentes actividades relacionadas con el proceso del presupuesto participativo *portoalegrense*. Junto con este programa, se han implementado otros elementos institucionales como los Consejos Sectoriales, las plenarias que discuten la calidad de los servicios urbanos prestados por la municipalidad, las comisiones de control de obras, entre otros más. Todo este escenario, le ha conferido al presupuesto participativo una nueva dimensión al nexo gobernantes-gobernados, donde los desafíos propios de una izquierda partidista no han estado reñidos con la eficiencia gestiva. José Eduardo Utzig, sociólogo e integrante del gabinete del Prefecto de Porto Alegre explica lo siguiente :

"Aunque el presupuesto participativo surgió a partir de una iniciativa gubernamental, es una estructura autónoma auto-regulada. Sus normas de funcionamiento fueron definidas por la propia comunidad a través del mencionado consejo y con independencia tanto del ejecutivo como del legislativo. Pero es importante destacar que, el hecho de que el gobierno municipal respete -y aún más, defienda, - la autonomía del presupuesto participativo, no significa que sea un personaje pasivo en el proceso. Al contrario, como portador que es de un proyecto político el gobierno participa activamente formulando propuestas, exponiendo sus opiniones, defendiendo obras e inversiones que interesan no sólo a una región o a otra, sino a toda la ciudad . En otras palabras: el gobierno es un actor fuerte del proceso, pero que opera según las reglas que la comunidad definió y que él aceptó a través de un contrato, de un pacto político" <sup>25</sup>.

Por otra parte, en Montevideo desde 1990 el gobierno local ha implementado un proyecto participativo que tiene como ejes fundamentales, la *descentralización participativa*, el modelo *racionamiento-gobierno-ciudadano*, <sup>26</sup> así como la co-gestión en materia de políticas públicas -para mujeres, jóvenes, niños, servicios urbanos, obras públicas- con diferentes organizaciones civiles. El modelo *racionamiento-gobierno-*

---

<sup>25</sup> Utzig José Eduardo. "La izquierda en los gobiernos locales: El caso de Porto Alegre". En: Stolorowicz (coordinadora) *Gobiernos de Izquierda en América Latina*. El desafío del cambio. Plaza y Valdés, UAM; México, 1999, pág. 52.

<sup>26</sup> Caruso Arles. Versión Estenográfica del "*Foro de participación ciudadana, corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio de gobierno*". Febrero de 2001. Cabe señalar que este foro fue organizado por la Delegación Tlalpan , más adelante en este mismo apartado se hará alusión a este evento .

*ciudadano* supone a) que la mayoría de las reuniones de gobiernos sean públicas, b) el *derecho a llamado a sala*, donde los ciudadanos pueden llamar a cualquier funcionario público de la alcaldía para que dé cuentas sobre algún plan aprobado, c) el *anclaje temático* que fue concebido como una manera flexible donde la gente pueda participar, no solamente como vecino, sino, por ejemplo, como joven en proyectos culturales.<sup>27</sup>

De manera semejante, en San Salvador las autoridades municipales han echado a andar diversas políticas sociales para mujeres, jóvenes, así como en materia cultural y recreativa, consultando a los agentes locales. Se han constituido, también, instancias de participación como las denominadas *mesas distritales*. A pesar de las dificultades o limitaciones estructurales que los salvadoreños dicen padecer, los integrantes de este gobierno local reconocen que:

"la participación ciudadana no puede ser simplemente una política del Concejo Municipal ejecutada por un área de la municipalidad, sino más bien debe transformarse en un eje transversal de todo el accionar de las gerencias, unidades y área de trabajo de la municipalidad".<sup>28</sup>

Más allá de la buena voluntad política, los gobiernos locales citados, y los no citados, han enfrentado numerosos problemas que van desde los que se originan en gestiones precedentes -con los lastres clientelares, corporativos, o bien administrativos- hasta la apatía de la misma población. El tránsito de ser oposición a ser gobierno, es decir, la trayectoria que hay desde el plano discursivo, organizativo y de movilización hasta el de gobernar- ha supuesto para la izquierda partidista nuevos desafíos y resultados varios, donde están de por medio no sólo las posturas éticopolíticas, sino también la eficacia y la capacidad resolutoria. Tal como dice Caruso, socióloga e integrante desde 1990 del equipo de gobierno de la alcaldía de Montevideo:

"la primera cuestión es que hay una obligación ética para la izquierda, que es gobernar, gobernar a corto, mediano y largo plazo con lo que hay y construyendo factibilidad para lo que no hay"<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibid, págs. 49 y 50.

<sup>28</sup> Edna Cecilia. Ibid. pág. 11.

<sup>29</sup> Caruso, Op. Cit. pág. 39. Caruso es socióloga, fue miembro del Gabinete del gobierno de Montevideo de 1990 a 1996, asesora de descentralización del mismo gobierno, en la actualidad trabaja asesorando al gobierno de la Intendencia de Rocha, en Uruguay, y a diferentes gobiernos locales latinoamericanos.

### *Desde dónde, cuándo, cómo y por qué*

Estas experiencias latinoamericanas son precedentes y, al mismo tiempo, contemporáneas del programa "*Hacia un Presupuesto Participativo*", aplicado desde 2001 y vigente hasta la fecha en Tlalpan. Sin embargo, como se ha señalado a lo largo de este texto, en esta investigación sólo se revisará el primer año de su implementación. El programa, fue concebido como, a la voz del equipo de gobierno, un elemento fundamental en la gestión del Dr. Gilberto López y Rivas, actual delegado, al formar parte de un conjunto de acciones de gobierno y eventos, todos ellos anteriores a su implementación, cuya finalidad era constituir una línea definitoria sobre la participación ciudadana.

De esta manera, en la primera etapa del gobierno de López y Rivas se efectuó un *Diagnóstico de los Comités Vecinales*, la presentación del *Plan de los Cien Días de Gobierno*, el *Foro de Participación ciudadana, Corresponsabilidad y Transparencia en el Ejercicio de Gobierno* y la *Rendición de Cuentas de los Primeros Cien días de Gobierno* así como la del *Primer Año de Gobierno*. Las dos primeras acciones citadas, fueron realizadas desde la campaña electoral del actual delegado con el propósito de entablar un primer acercamiento con la población tlalpense, así como presentarle lo que se tenía planeado hacer como gobierno. En el caso del *Foro de Participación Ciudadana, Corresponsabilidad y Transparencia en el Ejercicio de Gobierno*, el objetivo se centró en discutir con funcionarios de gobiernos locales provenientes de Brasil, Uruguay, Nicaragua, El Salvador y México los supuestos existentes en torno a la democratización del ejercicio de gobierno, en concreto, la apertura de espacios de participación ciudadana. Como el título del evento lo muestra, tres ejes de reflexión lo sustentaron: la transparencia en el gobierno, la corresponsabilidad y la participación de la ciudadanía. Parte de la relevancia de este evento, yace en que lo expuesto sirvió para la administración tlalpense como un punto de partida para la confección del programa del presupuesto participativo:

"Me parece, entonces, que la finalidad radicaba en la construcción de derechos, no solamente ser sujetos de derechos, sino constructores de ciudadanía activa. Así, los brasileños tienen trabajado la relación gobierno-sociedad. Según nosotros, una parte medular sobre dicha relación se refiere al presupuesto. Por

---

También funge como coordinadora del equipo de evaluación de Montevideo en materia de descentralización administrativa.

eso pensamos que una manera de hacer posible la transparencia se refiere al asunto del presupuesto, es una manera de hacer transparente y democratizar la acción de gobierno transparente. Porque podíamos hacer consultas, o cualquier otra cosa, pero lo que ha sido fundamental en la corrupción ha sido lo referente a los recursos, fue por eso que optamos por el Presupuesto Participativo, el Foro nos ayudó muchísimo a adoptarlo”<sup>30</sup> .

Los primeros pasos estaban siendo dados . Paralelamente, el equipo de gobierno delegacional se abocó a la tarea de preparar la *Primera Rendición de Cuentas de los primeros Cien Días de Gobierno*, octubre 2000-febrero 2001, con lo cual se buscó la manera en que este hecho dejase de ser una simple presentación o recuento de datos; la intención gubernamental, entonces, fue empezar a reconfigurar el nexo gobernantes-gobernados y, como tal, se partía de que:

“Hasta ahora ha sido costumbre entender por parte de las autoridades la obligación de rendir cuentas exclusivamente, desde los gobiernos municipales, las instancias estatales, congresos locales y el gobierno federal. Como consecuencia del manejo de recursos provenientes de partidas presupuestales claramente acotadas se entiende que existe una responsabilidad legal y política. No así en relación con la ciudadanía quien es en última instancia la destinataria privilegiada de esta rendición”<sup>31</sup> .

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

<sup>30</sup> Entrevista a Elena Aguilar. 10 de marzo de 2003. Elena Aguilar fue coordinadora de Participación Ciudadana de la Delegación Tlalpan

<sup>31</sup> Álvarez Díaz Rafael y Rodríguez Wallenius Carlos. “Rendición de cuentas, la compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados”. En : *Primer año de gobierno de Tlalpan, Memoria de la Segunda Rendición de Cuentas*. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Tlalpan, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jaru, CESEM, mayo de 2002, pág. 9.

Informe del Primer Año de Gobierno del Jefe Delegacional se llevó a cabo bajo este mismo formato, en los meses de noviembre y diciembre de 2001.

Bajo esta misma tónica, en el mes de mayo de 2001 se publicó el *Programa de Construcción de Obra*, en el que se daba a conocer a la población las obras que se tenía contemplado hacer en el Programa Operativo Anual (POA) 2001 y en el que se convocaba a formar los *comités de seguimiento de obra*, instancia **ciudadana** encargada de dar seguimiento, vigilancia y evaluación de las obras públicas efectuadas<sup>32</sup>.

Quedaba, de esta manera, pendiente la construcción institucional de lo que ahora se conoce como "*Hacia un Presupuesto Participativo*", el cual es definido por sus diseñadores como:

"un instrumento para la planeación de las acciones de gobierno y para la participación y la práctica ciudadana; el presupuesto participativo es un instrumento de acompañamiento de las políticas públicas en el que intervienen diversos actores: legisladores, administradores, funcionarios públicos de diferentes niveles y los habitantes de una zona o región"<sup>33</sup>.

En pocas palabras, este programa no era más que la apertura institucional que la Jefatura Delegacional Tlalpense abría a la ciudadanía con el fin de que ambos pudiesen decidir las acciones de gobierno en materia de obras públicas, servicios urbanos y desarrollo social. La intención estaba ahí, sin embargo, desde el seno de su propia definición, "*Hacia un presupuesto participativo*" nacía sesgado, ya que, como se sabe, las delegaciones políticas del Distrito Federal, carecen de la autonomía legal y administrativa que les faculta disponer sobre la cantidad y el uso de los recursos financieros; recursos que, a fin de cuentas, son acordados por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al final de cada año. Estas limitaciones, como se verá en el capítulo cuarto, tendrán un peso definitorio en la capacidad decisoria de la ciudadanía tlalpense.

---

<sup>32</sup> Más adelante en este mismo apartado se explicará qué es el POA y cuál es el papel que desempeña en la configuración del presupuesto delegacional. Además, también en páginas más adelante, se detallará la función específica que tienen las comisiones de seguimiento de obra, como un actor más en todo el proceso del presupuesto participativo.

<sup>33</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan. *Programa de Construcción por obra*. México, 2001, pag. 3.

Las primeras directrices estaban dadas. Las instancias delegacionales involucradas en la configuración, difusión, concreción y cierre de todo el proceso que es el Presupuesto Participativo serían la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Enlace Territorial, la Contraloría Interna, la Oficina de Comunicación Social, la Dirección General de Enlace Territorial, las cinco Coordinaciones Territoriales de la demarcación Tlalpan -Centro Tlalpan, Villa Coapa, Padierna-Miguel Hidalgo, Ajusco Medio y Pueblos Rurales- y la Coordinación de Participación Ciudadana -que depende de la Dirección General de Enlace Territorial-

A pesar de que en el mismo *Manual de Apoyo*<sup>34</sup> -material didáctico e informativo sobre el programa del Presupuesto Participativo y publicado desde 2001 hasta el presente año, 2003- se establecía que este proyecto contemplaba que la ciudadanía presentase propuestas sobre la realización de obras, servicios urbanos y desarrollo social, sólo las propuestas sobre obras públicas fueron aceptadas como tal. Las demandas concernientes a servicios urbanos fueron hasta el segundo año de la implementación de este programa avaladas, y sólo como diagnóstico. En tanto que las propuestas relativas al área de desarrollo social no fueron contempladas desde un inicio. ¿Cuáles son las razones de este hecho, si a la población se le planteó lo contrario? Al respecto, opina Francisco De Jesús León, actual Líder Coordinador de Proyectos del Área de Participación Ciudadana de la Zona IV, del Ajusco Medio:

"En el primer año de este programa, hubo propuestas de las tres áreas. (la Dirección General de) Servicios Urbanos no quería que aparecieran las propuestas, recolección de basura, por ejemplo, porque no tenía la capacidad de dar atención a todas las demandas que emergieran. Lo podían tomar como un diagnóstico, pero no podían aceptar, tal como sucedía en Obras, que se canalizaran sus recursos para atender esas demandas. Así que en el primer año se atendieron sólo propuestas relacionadas con el área de Obras, al igual que en el segundo. Aunque tengo que decir, que en el segundo año ya se consideraron a los servicios urbanos, pero solamente como diagnóstico. En el caso de la Dirección de Desarrollo Social, desde la primera etapa se fue descartando, porque pasaba lo mismo: esta área está considerada como administrativa..."<sup>35</sup>

El comentario de este funcionario, permite apreciar los problemas de índole administrativa existentes al interior de la Delegación Tlalpan -y en las restantes quince demarcaciones del DF- y que han redundado en el mismo proceso del Presupuesto

<sup>34</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Manual de Apoyo*. México, 2001, pág. 9.

Participativo: el hecho de que las áreas de Enlace Territorial y Desarrollo Social, por ejemplo, estén valoradas como instancias no operativas, y, como tal, sin facultades para disponer de los recursos asignados es una muestra de ello. En páginas posteriores, se detallará esta problemática.

Echar a andar un proyecto de estas características, entonces, se presentaba lleno de dificultades. ¿Cómo integrar a un proceso tan atropellado como lo es el diseño presupuestal delegacional -supeditado como se verá a las instancias gubernamentales del Distrito Federal- a una ciudadanía poco participativa y con un conocimiento mínimo, por no decir que en muchos casos nulo, del funcionamiento de la administración pública? ¿Cómo, prácticamente de la "noche a la mañana", lograr que los ciudadanos tengan el conocimiento técnico, preciso, de las necesidades de sus calles? ¿Cómo convocar a la población a participar cuando por décadas la autoridad se ha ganado a pulso la desconfianza y la incredulidad ciudadana? La respuesta a estas interrogantes, obviamente, aún no ha sido contestada. La gestión de López y Rivas estaba, y aún lo está, enfrascada en una labor sumamente compleja, que lo más que requería era hacer que *Hacia un Presupuesto Participativo* fuese lo más sencillo y comprensible, no sólo para los habitantes de Tlalpan, sino también para los mismos funcionarios de esta demarcación. Fue así que este programa fue organizado en diferentes etapas, cada una de ellas con objetivos y tiempos delineados. Durante los tres años de su funcionamiento ha sido así. No obstante, hay que señalar que dichas fases fueron parcialmente modificadas en el segundo año de la aplicación de este programa delegacional. A continuación se describirán las etapas realizadas durante el primer año de la aplicación del Presupuesto Participativo.

**PRIMERA FASE: DIFUSIÓN, O SOBRE CÓMO INFORMAR DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO QUE SE PRETENDE DIFERENTE.-** La finalidad de esta etapa fue informar a la población de Tlalpan sobre las características y objetivos del Presupuesto Participativo. Para ello, se realizaron folletos, carteles y se pintaron bardas. Al mismo tiempo, se colocaron mesas informativas, 350 a lo largo de toda la demarcación, en lugares de mayor afluencia como parques, mercados, lecherías, centros deportivos y plazas públicas. Allí se hacía entrega de material informativo, además de que trabajadores de la delegación explicaban a la ciudadanía sobre las diferentes etapas

---

<sup>15</sup> Entrevista a Francisco De Jesús León. 8 de abril de 2003.

constitutivas del Presupuesto Participativo, las respectivas fechas, el uso de instrumentos y formatos para la presentación de las propuestas o bien se despejaban dudas. La fase de difusión fue del 22 de junio al primero de julio, siendo el sábado 23 de junio el día en que esta labor informativa se llevó a cabo en la Zona del Ajusco Medio<sup>36</sup>.

**SEGUNDA FASE: ASESORÍA PERMANENTE, O SOBRE CÓMO SEGUIR INFORMANDO.-** En esta fase, cada una de las coordinaciones territoriales de la delegación junto con la Coordinación de Participación Ciudadana otorgaron asesoría sobre la forma en que los formatos de propuesta debían ser llenados, es decir, el objetivo de esta etapa era que la ciudadanía contase con la información necesaria para la presentación de sus propuestas. De igual manera, la delegación tenía un calendario y horario precisos -del lunes 25 de junio al jueves 19 de julio-, en la Zona del Ajusco Medio la asesoría permanente se realizó del 25 de junio al 12 de julio.

**TERCERA FASE: TALLERES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS; O SOBRE CÓMO HACER EXÓTERICO ALGO QUE HA SIDO ESÓTERICO.-** Durante esta etapa, la delegación organizó una serie de talleres para los pobladores, 33 en total en todo Tlalpan, con el propósito de profundizar en lo que es *Hacia un Presupuesto Participativo*, informar de qué manera se elabora un presupuesto delegacional, los requisitos que debían cumplir las propuestas ciudadanas para poder ser tomadas en cuenta por las autoridades delegacionales -es decir la viabilidad técnica que debían contar- los problemas principales que había en Tlalpan en materia de obras y servicios públicos, etc. Durante estos talleres fueron formados los **equipos de monitoreo** del Presupuesto Participativo<sup>37</sup>. Estas **instancias ciudadanas**, tienen como función el vigilar y dar seguimiento a las obras realizadas a partir de este programa delegacional. Cada zona territorial de la demarcación cuenta con un equipo de monitoreo compuesto por un número variado de ciudadanos que viven, precisamente, en las zonas respectivas. La realización de estos talleres fue del 25 de junio al 15 de julio, siendo la semana del 25 de junio al 8 de julio, los días en que se efectuaron en la Zona del Ajusco Medio.

<sup>36</sup> Cabe destacar que en cada una de las cinco zonas territoriales de Tlalpan se efectuó esta etapa dentro del marco de los doce días señalados. Fue decisión de cada coordinación territorial, finalmente, establecer en que día(s) preciso(s) se efectuaría esta labor de difusión del programa. Ver *Manual de Apoyo*, pág. 12

<sup>37</sup> En páginas posteriores se hablará con más detenimiento sobre los equipos de monitoreo y su importancia en todo el proceso del presupuesto participativo.

CUARTA FASE: RECORRIDOS CON LOS EQUIPOS DE MONITOREO, O SOBRE CÓMO INTENTAR QUE LOS CIUDADANOS VEAN MÁS ALLÁ DE SU CALLE.- Del lunes 16 al 27 de julio, se llevaron a cabo una serie de recorridos por parte de los equipos de monitoreo en las cinco zonas territoriales de Tlalpan. La dinámica consistió en que, acompañados por personal de la demarcación, los integrantes de estas instancias fueran no a sus propias zonas territoriales sino a otras y, con ello, poder ver las necesidades existentes. El propósito, pues, radicó en sensibilizar a los miembros de los equipos de monitoreo sobre los problemas que habían más allá de sus respectivos lugares de residencia, de forma tal que tuviesen una visión más integral de lo que es, de cierto modo, Tlalpan. De manera explícita Elena Aguilar, excoordinadora de participación ciudadana opina sobre el sentido de los recorridos de los equipos de monitoreo:

"(...) Cada quien recorrió cada zona, así se pasó de mi calle es la más importante, mi zona lo es más hasta llegar a decir hñjole yo estoy en la gloria, dadas las carencias de otras zonas de Tlalpan que son, en realidad, más grandes: es más importante el drenaje en tal lugar, que el mantenimiento de la luz en mi calle. Todo esto, supone el sentido de la discusión sobre la equidad en términos de cuál es el impacto de que no se haga tal obra, claro, no se trata de saber cuál obra vale más, sino el tener presente que sino se realiza X o Y, cuál tendrá mayor impacto. Entonces, los recorridos ayudaron a la apropiación e identidad de los que es Tlalpan, ahora los equipos de monitoreo ven más allá de su zona territorial, así se va tejiendo una mínima noción de solidaridad y de apropiación"<sup>38</sup>.

De manera semejante opina sobre los recorridos efectuados Bernardino Contreras, integrante del equipo de monitoreo de la Zona del Ajusco Medio, así como del comité vecinal de la Unidad Territorial de Bosques del Pedregal:

" (ésto) inició con el intercambio de visitas y experiencias pues cada zona se visitó entre sí. De esa manera surgió el interés por conocer la problemática de otras zonas. Esto sirvió para la comunicación y la integración del equipo de monitoreo. Fue muy emotivo pues uno desconocía la verdadera situación de otros lugares; por ejemplo nosotros de la Zona IV, pues la gente piensa que tenemos muchos problemas y carencias, así en la Zona II hay otro ambiente, igual en la Zona de los Pueblos. Pero una vez que iniciamos a intercambiar opiniones nos sensibilizamos con los problemas de otras zonas..."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Aguilar, Ent. Cit.

<sup>39</sup> Entrevista realizada a Bernardino Contreras, Miguel Soltes y Rufina López, todos integrantes del equipo de monitoreo de la Zona IV así como miembros de comités vecinales de sus respectivas Unidades Territoriales, Bosques del Pedregal y Dos de Octubre. El encuentro fue en febrero de 2003.

QUINTA FASE: ENTREGA DE PROPUESTAS; O SOBRE CÓMO HACERLE PARA QUE LA CIUDADANÍA PROPONGA .- En esta fase, la ciudadanía interesada en presentar sus propuestas lo hizo en los formatos que vienen al final del *Manual de Apoyo*, el cual, tal como arriba se mencionó, se entregó durante las primeras etapas del proceso. Las propuestas podían ser, y pueden ser, realizadas por **comités vecinales, organizaciones sociales**, o bien por **ciudadanos a título personal**. Para el llenado de propuestas, personal de la delegación otorgó asesoría . Una vez que los ciudadanos presentaron las propuestas concernientes a la realización de obras, funcionarios de la Dirección General de Obras de la demarcación junto con los equipos de monitoreo las revisaron y discriminaron aquellas propuestas que no son viables técnicamente, financieramente o bien que no representan un beneficio colectivo. La entrega de propuestas se realizó el 13 y el 20 de julio.

SEXTA FASE: VOTACIÓN EN URNAS; O SOBRE CÓMO HACERLE PARA QUE LA CIUDADANÍA SE DECIDA POR SUS PROPIAS PROPUESTAS.- En esta fase, los habitantes con credencial de electoral votaron por las demandas presentadas por los mismos ciudadanos. Para tal efecto, se colocaron 350 urnas, de acuerdo con las secciones electorales . El sentido de este proceso era que los ciudadanos priorizaran, por medio del sufragio, las propuestas que a su juicio debían ser tomadas en cuenta para ser realizadas en sus respectivas Unidades Territoriales <sup>40</sup>. Según los lineamientos de *Hacia un Presupuesto Participativo*, las obras que obtengan el mayor número de votos, y que cumplan con los criterios técnicos, financieros, jurídicos y que representen un beneficio colectivo, podrán ser efectuadas, siendo las primeras siete más votadas las que finalmente se concreten. Los sufragios se efectuaron el 28 y el 29 de julio así como el 4 y 5 de agosto.

SÉPTIMA FASE: ASAMBLEAS INFORMATIVAS, O SOBRE CÓMO SEGUIR INFORMANDO.- Durante esta etapa, la delegación convocó a la realización de asambleas para dar a conocer a la población sobre aquellas obras que tenían prioridad para ser efectuadas. Además, se informó sobre la forma en que las propuestas votadas serían incorporadas al POA. Esta fase fue llevada a cabo los días 11, 12, 18 y 19 de agosto, siendo la primera fecha citada cuando se realizó en la Zona del Ajusco Medio.

---

<sup>40</sup> Hay que recordar que cada Unidad Territorial es una colonia, barrio, unidad habitacional o pueblo.

OCTAVA FASE: DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE TODO EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO O SOBRE LA SEGUNDA VUELTA.- En esta última etapa la delegación informó a la ciudadanía acerca de los resultados del conteo de los votos. La información se dio una vez que funcionarios de la Dirección General de Obras junto con el área de Enlace Territorial y los equipos de monitoreo revisaron las propuestas votadas en virtud de varios criterios: el rezago de la demanda, la factibilidad técnica, los recursos, tiempos y costos de su realización, el que no se rompa la normatividad y el número de personas que serían beneficiadas, todo ello, además, bajo la lógica de que la:

"Equidad significa dar a cada quien lo que necesita entonces, equidad no significa que se dará el mismo monto a cada unidad territorial sino que se dará prioridad a las zonas más pobres de la delegación"<sup>41</sup>.

Una vez que las propuestas han sido validadas en función de que cumplen con los requisitos enunciados, se definen los *frentes de obra*, es decir, se define qué será realizado para el próximo año, y, por tanto, los montos aproximados que se requerirán por concepto. Es en ese momento que se elabora el Programa Operativo Anual (POA) o Programa Delegacional. El POA, forma parte del Programa de la Administración Pública del Distrito Federal en el cual se estipula el total de los recursos que serán empleados para cubrir las necesidades de las 16 delegaciones políticas de la ciudad capital a lo largo de un año. Como se sabe, las delegaciones del DF no son autónomas, a diferencia de los municipios, eso significa que todo presupuesto delegacional debe ser aprobado al final de cada año por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

De esta manera, cada Dirección General -en este caso de la Delegación Tlalpan- y sus respectivas áreas operativas, elabora un anteproyecto del POA, el cual será revisado por el Jefe Delegacional. El POA debe no sólo responder a las necesidades que hay sobre construcción y mantenimiento de obras, servicios urbanos y programas de desarrollo social, sino también los gastos propios para el funcionamiento de la delegación, como el servicio de luz, agua, teléfono y, sobre todo, los salarios y prestaciones del personal de base, emergente y de estructura. Cabe destacar que tan sólo una parte del total del POA es para el programa *Hacia un Presupuesto Participativo*; de manera más concreta, sólo una parte de los recursos asignados a la Dirección General de Obras de la Delegación Tlalpan es para este programa. En 2001, del total del presupuesto que

dispuso el área de Obras sólo el 36% fue para el Presupuesto Participativo. En el año 2002, aumentó al 63% <sup>42</sup>

Ya aprobado el POA por el Jefe Delegacional y por la Dirección General de Administración, es enviado a la Secretaría de Finanzas del DF con el propósito de ser evaluado. Esta instancia gubernamental, lo revisa de acuerdo a los *techos* o límites presupuestales existentes en cada delegación y concepto. En pocas palabras, la Secretaría de Finanzas examina el POA que cada delegación política propone tomando en cuenta los límites presupuestales existentes en cada rubro -para obras públicas, salarios, etc-.

Así, la propuesta del POA será modificada -tanto en el monto total solicitado como en los respectivos techos presupuestales que hay por concepto- y devuelta a la delegación en donde, de nueva cuenta, se harán ajustes. Nuevamente el POA es entregado a la Secretaría de Finanzas del DF para ser examinado y ajustado. Posteriormente, el POA deberá ser aprobado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien, a su vez, lo enviará a la ALDF en un documento titulado Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, en el que, como se dijo, vienen las propuestas presupuestales de las 16 delegacionales defefitas. Finalmente la ALDF, por medio de sus comisiones de Hacienda Pública, Presupuesto y Cuenta Pública, revisa dicho material para posteriormente fijar los techos presupuestales definitivos para el próximo año. Una vez aprobado el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, debe ser publicado en la Gaceta Oficial del DF del 31 de diciembre.

Cabe mencionar que una vez que se avala el presupuesto anual, la delegación Tlalpan publica el cuadernillo del *Programa de Construcción por Obra*, en el que se da a conocer que obras serán realizadas. Es entonces que se forman los comités ciudadanos de seguimiento de obra, instancias ciudadanas de las que se hablará más adelante.

Así pues, todo el proceso descrito forma parte, también, del programa del presupuesto participativo. El trayecto resulta largo y en momentos atropellado, es en este entramado, precisamente, donde el potencial decisorio de la ciudadanía está inserto. Tal como se

---

<sup>41</sup> *Manual de Apoyo*, Op. cit. pág. 16.

<sup>42</sup> Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo. La experiencia en Tlalpan*. México, pág.4.

verá a lo largo de este texto, no sólo la voluntad o falta de voluntad participativa de los ciudadanos cobra peso en este tipo de procesos, las diferentes mediaciones políticas y administrativas perfilan, igualmente, los resultados finales de un programa gubernamental.

### *Los Actores del Presupuesto Participativo y sus respuestas*

Como se ha observado, en torno al programa *Hacia un Presupuesto Participativo* hay una serie de elementos imbricados que dan cuenta de un proceso multilineal. Uno de estos vectores corresponde a los actores y los escenarios en los que éstos interactúan. Lógicamente, en un proyecto donde se pretende fomentar la participación de los ciudadanos, el personaje central reside, precisamente, en éstos. Sin embargo ¿no es acaso la ciudadanía un enorme espectro de actores de diversa extracción socioeconómica, con diferentes posturas partidistas u organizativas o simplemente apartidistas, por sólo mencionar algunas de las diferencias evidentes que hay? Para la concepción liberal de la democracia, el ciudadano se compone a partir de la homologación formal que la igualdad jurídica otorga quedando fuera las obvias diferencias sociales, económicas y culturales que existen entre los ciudadanos. Uno de los elementos que se pretende enfatizar en este trabajo de investigación es que hay condicionantes de orden sociopolíticas que **influyen, mas no determinan**, la respuesta ciudadana. En palabras directas, cualquier programa institucionalizado que busca la participación de la gente tendrá un resultado variado en virtud, entre otros factores, de la historia organizativa y de movilización que hay atrás, si es que la hay, claro está. No es lo mismo, por mencionar un ejemplo burdo, implementar un proyecto participativo en la colonia Del Valle, que en la Zona Padierna-Miguel Hidalgo, en Tlalpan, donde hay antecedentes importantes de movilización urbano popular. Esta es, pues, una noción elemental que los mismos funcionarios de la delegación tuvieron presente al momento de buscar la forma en que se deberían acercar a la población. Al respecto opina Elena Aguilar, excoordinadora de Participación Ciudadana:

"En el ejercicio del Presupuesto Participativo, había que ser universal y tener reglas claras y generales para todos. Donde la delegación ejerce diferencias, en términos de estrategias, es con el equipo de participación ciudadana y territorial de cada zona, o sea, tampoco fue un ejercicio que caminara solo, también hay un trabajo de concertación directa o de discusión directa de quien lleva el proyecto con los actores específicos de cada zona territorial, y es ahí donde radican las diferencias. Con las unidades

habitacionales, por ejemplo, es de un modo distinto que con los pueblos(...) lo que sí uniformamos es el ejercicio fue la elección (de las propuestas), que es algo más cercano culturalmente a Villa Coapa, más del rollo de la democracia representativa, y quien trabajó más en asambleas y talleres fue la Zona Cinco, la de los Pueblos"<sup>43</sup>.

Por lo tanto, tanto las estrategias de acercamiento con la población como las respuestas que ésta tenía, están inminentemente ligadas a los rasgos distintivos que cada zona territorial de Tlalpan tiene. Pero ¿qué figuras ciudadanas jugaron, y siguen jugando, un papel relevante en el desarrollo del programa *Hacia un presupuesto Participativo*? Estas son las principales **instancias ciudadanas institucionalizadas** que han interactuado con las autoridades delegacionales y con la misma población durante este programa de gobierno:

➤ **Comités de seguimiento de obra** : Figura constituida por vecinos que:

"se beneficiarán directamente con la operacionalización de los frentes de obra. El objetivo de estos comités es que sea el propio vecino o vecina de la comunidad quien vigile que se apliquen los recursos que el POA destinará a determinados rubros, además de que ayude a supervisar que los trabajos se operen en los tiempos previstos, con los materiales adecuados y la calidad necesaria"<sup>44</sup>.

Los comités de seguimiento de obra se formaron a partir de asambleas ciudadanas por frente de obra, en las cinco coordinaciones territoriales de Tlalpan. Personal de la delegación, les ha otorgado asesoría técnica para su desempeño. Su función consiste en verificar y evaluar que la realización de las obras sea correcta. Los comités de seguimiento de obra sólo tiene facultad de evaluar aquellos frentes de obra que corresponden a las calles específicas que afectan a los integrantes de estas instancias ciudadanas.

➤ **Equipos de monitoreo**: Están organizados por cada una de las zonas territoriales, es decir, cada una de ellas cuenta con un equipo de monitoreo. Su función radica en dar seguimiento a todo el proceso del Presupuesto Participativo , además son:

"plurales y autónomos, (en ellos) participan miembros de organizaciones sociales y políticas de diferentes tendencias ideológicas y ciudadanos en lo particular. La relación se rige por un reglamento interno, en el cual están definidas sus funciones. Entre éstas se encuentran la difusión, promoción y evaluación del programa, la coordinación de recorridos zonales con vecinos para tener una visión global de la delegación

<sup>43</sup> Aguilar, Ent. Cit.

<sup>44</sup> *Programa de Construcción por obra*. Op cit. pág. 1.

y la intervención en los subcomités de adquisiciones y obras, en las licitaciones públicas y en el seguimiento sistemático de la obra”<sup>45</sup>.

- **Comités Vecinales:** Son instancias de representación ciudadana con responsabilidades y atribuciones diferentes a las que los órganos gubernamentales tienen. Cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional debe contar con un comité vecinal, cuya función principal es:

“relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales”<sup>46</sup>

- **Comisiones Ciudadanas de seguimiento del Programa Integrado Territorial (PIT):** El PIT es el programa de participación ciudadana impulsado por el Gobierno del Distrito Federal, el cual, en coordinación con la delegación Tlalpan, en concreto con la Dirección de Participación Ciudadana, convocó a la realización de asambleas comunitarias en las 147 unidades territoriales que hay en Tlalpan con la finalidad de elegir comisiones ciudadanas que den seguimiento a los programas de seguridad pública, adultos mayores, vivienda, salud y becas<sup>47</sup>.

Junto a estas figuras institucionales, en todo el proceso de *Hacia un Presupuesto Participativo* han estado también presentes las organizaciones sociales de distinto sello que hay en todo Tlalpan, así como líderes sociales. No es posible, sin duda, olvidar que otro de los actores importantes han sido los actores políticos -partidos, diputados- que han actuado sino directamente, sí veladamente y tras bambalinas, escondiéndose en líderes u organizaciones sociales, o en los mismos comités vecinales. Este hecho, permite ver que el programa del Presupuesto Participativo no es ajeno a la correlación de fuerzas sociales y políticas tlalpenses en donde la lucha por capitalizar las necesidades colectivas aún permanece. Finalmente, no hay que dejar fuera al actor gubernamental que, indudablemente, también ha tenido objetivos claros al echar a andar este programa, propósitos que posteriormente serán revisados.

<sup>45</sup> *Hacia un Presupuesto Participativo* La experiencia en Tlalpan. Op. Cit. pág. 4.

<sup>46</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal *Ley de Participación Ciudadana*, pág. 43.

<sup>47</sup> Gobierno del distrito Federal y Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Tlalpan, Primer Año de Gobierno, Segunda Rendición de Cuentas*. México, 2001, pág. 13.

Hasta ahora, se han presentado los mecanismos en que opera este programa delegacional, sus distintas etapas y sus actores, pero ¿de qué manera ha respondido la ciudadanía ante la implementación de este proyecto delegacional? Como ya ha sido señalado, *Hacia un Presupuesto Participativo* cuenta con distintas etapas, en las cuales la población ha participado de manera desigual, es decir, existen distintos niveles de participación. Así, por ejemplo a las mesas informativas asistieron, en toda la demarcación, un total de 10,925 personas mientras que votaron 11,472. Según las cifras de la propia delegación Tlalpan de las cinco zonas territoriales, son la Zonas del Centro de Tlalpan y la de los Pueblos las que presentaron el mayor índice de participación, siendo la Zona del Ajusco Medio la que menos participación tuvo en las siete etapas del proceso. En el anexo número dos, se muestran las gráficas concernientes a los niveles de participación ciudadana que hubieron en cada una de las fases

### ***Hacia un Presupuesto Participativo: los problemas que surgieron para que fuera implementado***

Los datos mostrados son tan sólo indicios de algunas de las respuestas que la ciudadanía de Tlalpan ha tenido a partir de la concreción del programa *Hacia un Presupuesto Participativo*. Sin embargo, durante la implementación de este proyecto han surgido diferentes problemas vinculados no sólo con la respuesta de los ciudadanos, sino también con el mismo equipo de gobierno delegacional. Este hecho permite afirmar, entonces, las diversas aristas que hay alrededor de la gestación y aplicación de un programa gubernamental en donde, en primer lugar, la apropiación del proyecto por parte de los miembros del gobierno resulta un elemento vital e imprescindible para su postrera aplicación. De esta manera, para la constitución de *Hacia un Presupuesto Participativo* fue necesario que los funcionarios de las áreas involucradas efectuasen, más allá del trabajo inherente al diseño e implementación de un proyecto gubernamental, un trabajo de revisión que consistió en realizar talleres cuya finalidad era revisar qué supone la participación ciudadana. Estos talleres fueron coordinados por la organización civil *Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara"*, CESEM, instancia que se dedica a brindar asesorías a municipios de distintas partes del país.

La necesaria apropiación de *Hacia un Presupuesto Participativo* implicó para el mismo equipo de gobierno una revisión sobre la relación gobernantes-gobernados, a partir de los presupuestos democratizadores que desde entonces ya se le estaban atribuyendo a este proyecto. Sin embargo, el primer obstáculo radicó en la óptica e intereses divergentes que los miembros del equipo de gobierno tenían. En concreto, la primera contraposición que emergió fue entre aquellos funcionarios que militaban en el PRD y aquellos que provenían del activismo en organizaciones sociales. Así la discusión *intra delegacional*, se dio entre quienes reconocían en el Presupuesto Participativo una fuente importante de capital político-electoral, y por lo tanto contaban con una visión partidista, y quienes, por otra parte, apostaban por contribuir a la edificación ciudadana; comprendiendo, además, que dicha labor no necesariamente es redituable políticamente hablando. Era, pues, una discusión entre lo político y lo social; era el lógico contraste entre dos planos con sus respectivas exigencias, dinámicas, tiempos y resultados. Elena Aguilar, quien fungió como coordinadora de Participación Ciudadana durante esta etapa y hasta inicios del año 2003 lo explica:

“Otra visión se refiere a la partidista y a la ciudadana. La primera se plantea más rápido el beneficio político inmediato y que bueno eso no es incorrecto, pero tampoco puede ser la única visión. Los proyectos de más largo plazo y que requieren de elementos educativos no reportan un beneficio inmediato, de que te aplaudan... Hay que entender que instalar una cultura distinta lleva más tiempo (...) Yo no digo cuál sea correcta o no, sencillamente señalo que hay una tensión entre ambas: para los que no necesitamos personalmente un beneficio inmediato, que no tenemos una carrera política y los que sí tienen un interés de partido y de gobierno. Finalmente, las dos son importantes, tampoco un gobierno va a decir buscamos echar a andar solo un proyecto a largo plazo sin interesarse en beneficios inmediatos, la población necesita éstos y no puedes concebir un proyecto sino tienes un grado de control y gobernabilidad en el territorio”<sup>48</sup>.

Es de este modo en que de, de cierta manera, estaba presente el **para qué de la apertura** de espacios de participación ciudadana institucionalizada; es decir, de forma implícita emergían dos posibles derroteros en este proyecto de participación gestada “desde arriba”: o el coadyuvar por procesos participativos **sustantivos** o el perfilar un proyecto *Delegacional*, que en el fondo, tenía un carácter **instrumental**.

Por otra parte, una preocupación más al interior de la delegación, y en cierta manera vinculada a la tensión entre *lo político* y *lo social*, se refiere a cómo el espacio del

---

<sup>48</sup> Aguilar Elena. Ent. Cit.

Presupuesto Participativo abriría la puerta a una demanda social contenida, producto de años de descontento acumulado y en el que la delegación, a fin de cuentas, debía mostrar su capacidad resolutoria ante dichas demandas. En pocas palabras, en riesgo estaba el control, la gobernabilidad y es que ¿acaso resulta ineludible que ante procesos democratizadores la ingobernabilidad sea un efecto? Es decir si partimos, como afirma Bobbio, de que en las sociedades modernas, el proceso de separación de la sociedad civil de la esfera gubernamental ha significado un aumento cada vez mayor de demandas, entonces el escenario resultante es un gobierno sobrecargado con herramientas insuficientes para resolver las exigencias sociales.<sup>49</sup> Si a la aserción de Bobbio se le añade el hecho de que la prevaleciente coyuntura neoliberal ha redundado en una mayor pobreza y descontento social, entonces la ingobernabilidad se convierte en un factor extra para los actuales regímenes políticos con pretensiones democratizadoras. Así, la apertura de espacios de participación ciudadana puede ser un elemento potencial de descontrol para los gobiernos locales, que, en ocasiones, se convierten en receptáculos de múltiples demandas acumuladas desde tiempo atrás y que fueron ignoradas por gobiernos, tal como sucede en Tlalpan, de otra extracción partidista. Tal pareciera, por lo tanto, que la disyuntiva radicara en gobernabilidad o democracia:

“La visión partidista es muy de interés político y de parar conflictos. Para mí, la participación ciudadana no se trata de que tengas más conflictos sino de abrirle la puerta a los ciudadanos y a los problemas. Entonces, no es que fabriques los problemas, ahí estaban, sólo que los pones en la mesa (de forma tal) que te exponen, por tanto cuesta más trabajo, tienes menos control...”<sup>50</sup>.

El asunto de la ingobernabilidad y la democracia debe ser visto, no obstante, con mayor cautela. De ahí que podamos preguntarnos sobre la posibilidad de que la participación ciudadana sea también un mecanismo de relegitimación y de gobernabilidad para los gobiernos locales. En el primer capítulo, se planteaba la forma en que la participación ciudadana institucionalizada ha sido, bajo una lógica instrumental, un medio para detectar los problemas existentes, fragmentarlos y neutralizarlos. Para muchos gobiernos, así, ha resultado ser un termómetro eficaz del nivel de conflictividad social. Sin embargo, las posibles consecuencias de legitimación que los espacios institucionalizados de participación pueden traer consigo tal vez van más allá de la

---

<sup>49</sup> Ver el apartado número 13 titulado “El escaso rendimiento” de: Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia* Fondo de Cultura Económica, México, 2000, págs. 43 y 44.

<sup>50</sup> Aguilar, Ent. Cit

voluntad maquiavélica-instrumental donde aparentemente los efectos están calculados y previstos, cualquier gobierno que se muestre eficaz ante las demandas sociales ganará legitimidad, Arlés Caruso, integrante de la Alcaldía en Montevideo, Uruguay, sostiene que:

“la experiencia de co-gestión es una experiencia de aprender lo que es el gobierno y esto no tiene precio. Y eso permite al gobierno operar con mucho más tranquilidad y legitimidad, tiene más gobernabilidad y eso hace más exacto los programas, porque uno descubre a través de la gente cosas que no vio, los diagnósticos son mejores y la legitimidad del resultado es mucho mayor”<sup>51</sup>.

Pero el choque entre las distintas visiones al interior de la delegación no se agotan en los puntos señalados. Ahora, se trataba de la discusión que el área de los *técnicos*, es decir de la Dirección General de Obras, sostenían con quienes defendían el programa del Presupuesto Participativo, o sea del área de Enlace Territorial y de Participación Ciudadana. Los primeros, hasta la fecha, han mantenido la preocupación por la viabilidad técnica y financiera de las demandas presentadas por la población; en tanto que los segundos han buscado conciliar el peso de lo técnico con las demandas de la ciudadanía. Para los funcionarios encargados del diseño y aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo* las razones de los técnicos se resumen en “¿cómo van a saber más los ciudadanos que los propios técnicos?”. Así, la tensión ha sido una constante durante los casi tres años de implementación de este proyecto y ha sido un factor determinante en la forma en que la ciudadanía de Tlalpan han podido ejercer sus derechos decisorios. En el próximo capítulo, se abordará la forma en que implementado *Hacia un Presupuesto Participativo* en la Zona del Ajusco Medio, área de observación para la realización del presente trabajo de investigación.

---

<sup>51</sup> Caruso Arlés. Op. Cit. pág. 69.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Álvarez Díaz Rafael y Rodríguez Wallenius Carlos. "Rendición de cuentas, la compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados". En : *Primer año de gobierno de Tlalpan, Memoria de la Segunda Rendición de Cuentas*. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Tlalpan, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, CESEM, mayo de 2002.
2. Álvarez Enriquez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal". En: Álvarez Lucía et al. (coord). *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. CONACULTA, INAH, UAM-A, CEIICH, México, 2002.
3. ----- "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000". En: Olvera J. Alberto (coord). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, México, 2003.
4. Álvarez Lucía. "Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las mujeres y el Gobierno del Distrito Federal". En: Ponencia presentada en el Seminario *Internacional Participación Ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y Agenda*. IIS\_UNAM. Agosto de 2003.
5. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Participación Ciudadana*. México, 1998.
6. Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000
7. Caruso Arles. Versión Estenográfica del "Foro de participación ciudadana, corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio de gobierno.
8. Entrevista a Elena Aguilar. 10 de marzo de 2003
9. Entrevista a Francisco De Jesús León. 8 de abril de 2003.
10. Entrevista realizada a Bernardino Contreras, Miguel Sotres y Rufina López.
11. Gobierno de la Ciudad de México. Delegación Tlalpan, *Monografía*. 1996.

12. Gobierno del Distrito Federal y Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Tlalpan. Primer Año de Gobierno, Segunda Rendición de Cuentas*. México, 2001, pág.
13. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan. *Programa de Construcción por obra*. México, 2001.
14. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Manual de Apoyo*. México, 2001
15. Gobierno del Distrito Federal. Tlalpan, *Informe de Obra por contrato 2001 y 2002*. México, 2002.
16. Gobierno del la Ciudad de México y Delegación Tlalpan. *Tlalpan 2003. Monografía*. México, 2003.
17. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Dirección de Participación Ciudadana. *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social*, México, 2001.
18. Gobierno del Distrito Federal. *Programa de General de Desarrollo del Distrito Federal, 2001-2006*. México, 2001.
19. Gobierno del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Social. *Mensaje a las asambleas vecinales*. México, 2002.
20. INEGI, *Cuaderno Estadístico Delegacional Tlalpan*, Gobierno del Distrito Federal, 2001.
21. Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo. La experiencia en Tlalpan*, México, 2002.
22. San Juan Carlos. *Ciudad de México, Instituciones y Sociedad civil*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2001.
23. Utzig José Eduardo. "La izquierda en los gobiernos locales: El caso de Porto Alegre". En: Stolowickz (coordinadora) *Gobiernos de Izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. Plaza y Valdés, UAM; México, 1999, pág. 52.

## CAPÍTULO IV

HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ZONA DEL  
AJUSCO MEDIO

## CAPÍTULO IV

### *HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO*

Hasta el momento se ha presentado la manera en que *Hacia un Presupuesto Participativo* fue concebido y aplicado en la delegación Tlalpan. De igual manera, se han expuesto algunos de los problemas que surgieron durante el primer año de su implementación tanto con la ciudadanía como con los mismos funcionarios delegacionales. A lo largo del cuarto capítulo de esta tesis, se expondrá la experiencia de este programa de gobierno en la Zona IV, Ajusco Medio, los actores que intervinieron, los problemas principales que hubo en su aplicación, la tensión existente entre la voluntad política de los funcionarios, la de los ciudadanos por participar y las condicionantes estructurales que han perfilado, **mas no determinado**, el campo de acción de ambos agentes. Para tal efecto, es necesario conocer algunas de las características generales de la Zona IV, área que se ha distinguido por ser un escenario de notable movilización social en la lucha por la vivienda y los servicios urbanos y, en la que, como se apreciará, las prácticas clientelares y corporativas, elementos configurativos del régimen político mexicano, no han estado ausentes.

#### *La Zona del Ajusco Medio: La Movilización Social y el Clientelismo como ejes de su conformación.-*

Ubicada al sudoeste de la Delegación Tlalpan, la Zona del Ajusco Medio empezó a ser poblada a inicios de la década de los setenta. Uno de los factores detonantes de este hecho, fue la construcción en el año de 1972 de la carretera Picacho-Ajusco. Al poco tiempo, invasores provenientes de distintos estados de la República se instalan en esta área convirtiéndola en una zona que captó, para finales de los setentas e inicios de los ochentas, el 7.8% de la migración total del Distrito Federal <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zermuño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo. Pág. 72 y 73.

El crecimiento del Ajusco Medio, no obstante, no fue, ni ha sido, homogéneo ni simultáneo. Los primeros asentamientos irregulares se dieron en la ex Hacienda de San Nicolás Eslava. Las primeras colonias en ser fundadas son la López Portillo, hoy llamada Cultura Maya, y Los Encinos. Posteriormente se puebla la zona correspondiente a las actuales colonias Cuchilla de Padierna, Lomas del Pedregal y Lomas Hidalgo. Ya en la década de los ochenta es invadida la zona de Belvedere, Dos de Octubre, Vistas del Pedregal y Lomas de Cuilotepec. De igual manera, las colonias Lomas de Padierna Sur, Mirador I, Mirador II, Primavera Verano, Paraje 38, Cruz del Farol, Chimali, Bosques del Pedregal, Sector 17, Chichicaspatl fueron formadas a partir de invasiones efectuadas en la década de los setenta y los ochenta.<sup>2</sup>

Dadas las precarias condiciones de vida de esos primeros colonos del Ajusco Medio, la movilización por la defensa de la tierra y por la obtención de los servicios urbanos se convirtió en un mecanismo necesario. Diversas organizaciones urbano populares emergieron entonces como *Casa del Pueblo*, encabezada por Jerónimo Martínez, el *Consejo General de Representantes, Tierra y Libertad*, cuyo líder principal era Hipólito Bravo, la *Unión de Colonos de San Nicolás Totolapan*, la *Asociación de Colonos del Ajusco*, *Coalición Democrática*, *Dos de Octubre*, *si se puede*, entre otras más. Resulta insoslayable destacar, que en la constitución de estos movimientos populares actores externos a los asentamientos irregulares estuvieron presentes, como estudiantes y sindicalistas universitarios, y hasta guerrilleros. Prácticamente, cada zona contaba con su propia organización. Empezó, de esa forma, una larga historia de presiones y negociaciones con las autoridades, por un lado, y de lucha interna encabezada por los líderes de las distintas organizaciones por ganar y conservar hegemonía al interior de cada organización. Asimismo los intentos por conformar un sólo frente de lucha entre las diferentes agrupaciones tuvo una breve duración y respondió a la necesidad de acumular fuerzas dada la oleada represiva del gobierno -violentos desalojos y hasta el asesinato de dos miembros de las organizaciones, es el caso de Jerónimo Martínez-. Así, se constituyó el *Frente popular por la Defensa de las Colonias de Ajusco*, espacio que finalmente fue desintegrado como resultado de los problemas internos y porque el hostigamiento gubernamental bajó de intensidad. Cabe añadir la importancia que la colonia Bosques del Pedregal tuvo en la historia de la movilización urbano popular en

---

<sup>2</sup> Delegación Tlalpan. *Sinópsis de la Zona del Ajusco Medio*. Mimeo. págs 1 y 2. Por otra parte, en el cuadro número uno que se encuentra en el anexo dos, se muestran las dieciséis unidades territoriales que hay en el Ajusco Medio, así como sus respectivas colonias.

estas zonas del Ajusco Medio, ya que varias de las organizaciones citadas nacieron en ella, además de que otras tenían en dicha colonia su dirección.

Dos importantes muestras de las carencias y la vida social de entonces son las colonias Dos de Octubre y Bosques del Pedregal. Con sus respectivas diferencias -la primera antes de ser invadida era propiedad privada, presuntamente de la familia De Teresa, en tanto que la segunda era una zona ejidal- ambas muestran algunos rasgos representativos de las zonas urbanas marginadas:

"Prácticamente carecíamos de todo, pues no había agua ni servicios. El agua llegaba por pipas, se compraban los tambos, los pocos que se podían juntar, se hacían paradas improvisadas. La gente para completar el servicio del agua para sus comidas se iba al río.... Al río Eslava, me parece, no recuerdo bien (...). Pero sí, antes no teníamos ningún servicio. Todo el tiempo que allí estuvimos se trató de acondicionar el lugar, con muchas faenas, para abrir las calles, trazarlas. Era un cerro, en bruto: laderas, montañas, esas montañas se cayeron por la apertura de calles (...) y poco a poco, con el trabajo de los vecinos... Costó mucha participación, pero antes de que yo llegara me comentaron que los ejidatarios querían desalojar, de hecho, desalojaron una vez y quemaron varias casas, incluso hubo muertos...."<sup>3</sup>

La organización de los habitantes de las ahora colonias Bosques del Pedregal y Sector 17,<sup>4</sup> empezó a cobrar forma y, con ello, la lucha de los líderes por conservar el control de ésta. Alrededor de la mitad de la década de lo setenta, la dirección del movimiento se concentraba en la actual colonia Sector 17, con la Sra. Torruco. Posteriormente, llegarían a la organización integrantes del Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Este hecho, muestra una de las partes, en ocasiones veladas, de la vida de los movimientos urbano populares y, en general, de algunos movimientos sociales: la filtración de miembros del PRI, o bien de simpatizantes del mismo. Así, más allá de la recurrente idealización de los movimientos sociales -es decir de una concepción maniquea donde los movimientos sociales son los "buenos" o los "puros" y las autoridades gubernamentales los "malos"- destaca la tensión existente en la relación *movimiento-institución gubernamental*, en la que los claroscuros y las contradicciones dan cuenta de una compleja relación de poder.

---

<sup>3</sup> Entrevista a Bernardino Contreras, 3 de marzo de 2003. Bernardino Contreras es integrante del equipo de monitoreo del Ajusco Medio, del comité vecinal de la unidad territorial de Bosques del Pedregal así como de la organización *Movimiento Social del Ajusco Medio*.

<sup>4</sup> Durante la década de los setenta y parte de los ochenta, la zona referida comprendía las actuales colonias Bosques del Pedregal y Sector 17.

En toda esta dinámica, 1978 representó para el movimiento de Bosques del Pedregal un parteaguas. En ese año, llegó a la comunidad Hipólito Bravo y su familia. Su arribo significó no sólo la disputa por controlar la dirección del movimiento, de la que como Bernardino Contreras menciona finalmente se apropió, sino también la creación de una nueva organización urbano popular, *Tierra y Libertad*. Aparecía, de esa forma, una práctica recurrente en los líderes de la Zona IV, el **dividir** como un mecanismo para **ganar** fuerza, tal como afirma Sergio Zermeño:

"Un rasgo que encontramos en el Ajusco es que los líderes se forman dividiendo organizaciones, es decir, en la medida en que son capaces de controlar y separar una parte de la organización en la que han venido desempeñándose, lo que trae consigo desgraciadamente una animadversión entre grupos que fueron afines y que puede durar por años contribuyendo a fragmentar un panorama social de por sí disperso y pleno de desconfianza"<sup>5</sup>.

La relevancia de Hipólito Bravo -más allá de que fue y continúa siendo una figura destacada en el escenario social y político en Tlalpan, la prueba es que fue diputado local por el PRD- radica en que muestra la **ambivalencia** con la que los líderes operaban al interior de sus respectivas organizaciones y con respecto a las autoridades gubernamentales: por un lado manifestaban su "repudio" hacia éstas resaltando la exclusión de la que eran víctimas los pobladores de los asentamientos irregulares y, por otro lado, mantenían, de forma oculta, contacto con el gobierno. En este sentido, se articulaba una relación perversa en donde de por medio estaba el apoyo que el gobierno precisaba en tiempos electorales, contra la necesidad de los pobladores urbanos marginados por satisfacer sus demandas más elementales. Se tejía, pues, una relación **clientelar** en la que los integrantes de las organizaciones urbano populares quedaban insertos y en donde la manipulación y el **engaño** de la que eran objeto reforzaban aún más la complejidad de esta dinámica. Sobre esta **doble actitud** de los líderes y de la manipulación existente, habla Bernardino Contreras, quien formaba parte de *Tierra y Libertad* y que ahora es miembro del equipo de monitoreo del Ajusco Medio:

"Nosotros íbamos a donde los nuevos líderes nos indicaban. A la Presidencia de la República, al DDF, a CORETT. Hacíamos plantones en grande, incluso hacíamos marchas, marchas para **figurar**, digamos, una **situación de lucha**. Estas son cosas buenas, pero al paso del tiempo, ellos (los líderes) ya se consideraban únicos, que ellos eran los que podían. A la gente que no participaba los castigaban con el suministro del agua o les quitaban la luz. En caso de que la gente se les enfrentara los mandaban golpear,

---

<sup>5</sup> Zermeño. Op. cit. pág. 74.

o sea que ellos traían a sus golpeadores (...) Después de cada marcha o un plantón había un logro. Todo era a través de la presión, todo prácticamente era arrancado casi a la fuerza"<sup>6</sup>.

Sobre el **dualismo discursivo y de prácticas** de Bravo, de manera más precisa Contreras sostiene lo siguiente:

"Según él, era hombre de lucha, que no se iba a vender (...) nada más para que lo siguiera la gente, porque él quería conservar su matiz de luchador social que estaba en contra del gobierno, incluso en las juntas le mentaba la madre al gobierno, pero posteriormente en sus prácticas se vio que no"<sup>7</sup>.

¿Cómo es posible explicar -no el ejercicio amenazante y manipulatorio de los líderes hacia los agremiados, el cual ha obedecido a las canonjías que obtienen del gobierno - sino la aceptación de dichas circunstancias por parte de los integrantes de las organizaciones urbano populares más allá de las obvias necesidades colectivas apremiantes? En torno a esta problemática, Susan Eckstein plantea los diferentes niveles de participación que existen en general en las organizaciones sociales que, a su vez, supone los **contextos parciales de conocimiento**, o sea, los distintos niveles cognitivos entre los miembros de una organización los cuales pueden ir desde un desconocimiento total de los elementos implícitos de una lucha, hasta un conocimiento limitado del mismo o bien uno completo. Eckstein, de este modo asevera:

"La gente pobre puede ser organizada políticamente, pero que ellos no necesariamente se dan cuenta cabal de los intereses servidos por los grupos (organizaciones) a los cuales se afilian, y que su política puede estar modelada por fuerzas de las cuales ellos no están enterados, a través de su asociación con grupos nominalmente no políticos"<sup>8</sup>.

En este sentido, la manipulación y el engaño eran una constante en gran parte de las organizaciones urbanas de la Zona del Ajusco Medio, específicamente en las colonias Bosques del Pedregal y Dos de Octubre. Las prácticas clientelares, así, se convirtieron en un instrumento tanto para las autoridades gubernamentales como para los mismos pobladores de los asentamientos irregulares en esta área de la Delegación Tlalpan. De esa forma, se articulaba una relación dialéctica en la que se trasluce la relevancia del clientelismo para el régimen político mexicano como un elemento para ganar y

<sup>6</sup> Contreras Ent. Cit

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Eckstein Susan. *El Estado y la pobreza urbana en México*. Siglo XXI, México, 1982.

conservar gobernabilidad, por un lado, y , por otro, como un rasgo más del tan citado carácter **ambivalente** de la cultura política mexicana<sup>9</sup>.

La presente digresión sobre la cultura política y el régimen político mexicano debe justificarse en virtud de la insoslayable contextualización que debe realizarse al hablar de participación ciudadana, tanto la institucionalizada como la que no lo es, que es el caso concreto de los movimientos urbano populares. De manera más clara, las prácticas sociopolíticas de este tipo de organizaciones (tanto las que existen en su interior, como las que hay a partir de la relación que los movimientos entablan con las autoridades gubernamentales), así como la implementación de un programa de participación ciudadana, no son ajenas a las particularidades y a la dinámica del régimen político en cuestión. En este sentido, hablar de participación ciudadana institucionalizada obliga a ubicar al sistema político y a la cultura política como plataformas que **median** los resultados que pueda haber. Por otra parte, ¿cómo comprender el nexo *movimientos sociales-instituciones gubernamentales* sino es considerando ese complejo marmémnum que es el régimen mexicano y la cultura política? Así pues, no sobra señalar las características distintivas del sistema político mexicano, para lo cual la puntualización que realiza Víctor Manuel Durand cobra pertinencia: 1) existe un sistema institucional y normativo, formal e informal, encabezado por el presidencialismo, el cual supone que el Jefe del Ejecutivo goce de un sinnúmero de recursos simbólicos, legales, políticos y económicos. 2) A lo largo del tiempo, han habido una serie de acuerdos indispensables entre los diferentes actores estratégicos con el propósito de mantener la unión y la estabilidad política<sup>10</sup>. 3) El gobierno ha tenido la habilidad para aceptar o nulificar las diversas necesidades de los sectores sociales más desprotegidos mediante una mínima satisfacción material, pero dentro de una marco clientelar. 4) Durante décadas la cultura política tradicional y autoritaria ha fungido como un mecanismo de gran relevancia para la legitimidad del régimen político mexicano<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Mas adelante, se definirá este concepto tan escurridizo como lo es el de cultura política.

<sup>10</sup> En este punto, Víctor Manuel Durand destaca que han existido importantes rupturas como en los sexenios de Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría Álvarez o José López Portillo. Con base en lo planteado por este investigador, no hay que olvidar el trastocamiento que para la "familia revolucionaria" significó el arribo de los tecnócratas al poder, a partir del gobierno de Miguel De la Madrid en adelante, situación que redundó en una serie de ajustes que la *tecnoclase política* realizó

<sup>11</sup> Durand Víctor Manuel. "La cultura política autoritaria en México" En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, México, #3, 1995, pág. 68.

Durand recalca que estos cuatro elementos han formado un entramado armónico en el que cualquier alteración de uno de ellos, trastoca por entero la estabilidad misma del sistema político mexicano. Por lo tanto, sostiene, las crisis políticas que en diferentes momentos han habido responden a una ruptura entre los factores citados. Así, presidencialismo, corporativismo y clientelismo son la triada distintiva del régimen político en nuestro país.

Pero, ¿cuáles eran los mecanismos de presión que los habitantes de las entonces zonas irregulares del Ajusco Medio, regresando al campo de análisis que nos ocupa, ejercían con el propósito de obtener del gobierno una mínima respuesta? Miguel Sotres, quien llegó a vivir a la actual colonia Dos de Octubre desde niño, recuerda:

"Sacaban una reunión y, ni modo, ir a echarles grilla, es el método tradicional que, pues ya pasó. Tú vas, te organizas con la gente, les tomas las instalaciones y tratas de sacar una mesa de trabajo, para negociar y todo eso pues eran formas de presión, con las que se llegaban a ciertos acuerdos. Estaban las mesas de trabajo ya fuera para drenaje, pavimentación, regularización de la tierra, jurídico..."<sup>12</sup>.

A diferencia de la colonia Bosques del Pedregal, que era originalmente una zona ejidal, la Dos de Octubre pertenecía a la familia De Teresa, según Sotres, presuntos parientes de Carlos Hank González. La colonia Dos de Octubre, era marcadamente priista. Aún así los primeros colonos formaron la organización independiente *Dos de Octubre, si se puede*, encabezada por el padre de Sotres y que a inicios de la década de los ochenta consiguió tener presencia en otros rumbos del Ajusco Medio como la misma Bosques del Pedregal y Cruz del Farol. Gracias al trabajo de *Dos de Octubre si se puede*, se obtuvo drenaje y el suministro de agua potable.

Es en este punto donde se debe mencionar el importante trabajo colectivo, las faenas, que hizo posible, amén de la movilización y negociación señaladas, el que los pobladores consiguieran satisfacer algunas de sus necesidades materiales. De acuerdo a lo expresado por Sotres, Contreras y Rufina López, las faenas daban cuenta no sólo de la enorme necesidad colectiva existente, sino también, e inminentemente relacionado con lo anterior, de la unión que había entre esos primeros colonos del Ajusco Medio. Las faenas eran realizadas los domingos por todos los habitantes de las zonas, incluyendo a mujeres y a niños, y con ese trabajo muchas calles fueron abiertas. En este

sentido, la unión entre los colonos y la solidaridad en la vida cotidiana, deben ser leídas como una *estrategia de sobrevivencia* -tal como las concibe Larissa Lomnitz al hablar de las *redes de intercambio recíproco*- ante las precarias condiciones de vida de los marginados de las zonas irregulares de la ciudad. Para Lomnitz, las redes de intercambio recíproco son:

"pequeñas estructuras colectivas con un carácter exocéntrico, pues cada individuo intercambia bienes, servicios e información con todos los participantes de la red"<sup>13</sup>.

Además del clientelismo, la coerción gubernamental, el hostigamiento y la violencia simbólica y material de los líderes, los pobladores de las zonas irregulares del Ajusco Medio también fueron testigos de otra modalidad corrupta por parte los líderes: las invasiones. Bernardino Contreras, quien como fue señalado vivía y sigue viviendo en la actual colonia Bosques del Pedregal, relata cómo Hipólito Bravo y algunos de sus familiares, sus cuñados Salvador y Narciso, invadían terrenos para posteriormente venderlos varias veces. De manera semejante Miguel Sotres, habitante desde 1981 de la colonia Dos de Octubre, señala las recurrentes "compra-ventas" que líderes y otros pobladores de la colonia hacían. Se aprecia, de esta forma, no sólo la rentabilidad económica que para numerosos actores representan las invasiones, sino también la rentabilidad política y social. No hay que olvidar que en numerosas ocasiones quienes están detrás de las invasiones son los propios partidos políticos. Es Zermeño quien de manera más puntual describe esta red de corrupción:

"(...) el líder, organización o partido que se ponga al frente de una ocupación, invasión o negociación para fraccionar la tierra en la periferia del poblamiento obtiene, además, un apoyo político electoral y bases de movilización de una fidelidad organizada. Se entiende que debido a este último argumento, sumado a todos los anteriores, los primeros interesados en la extensión de la mancha urbana (en realidad de las invasiones), sean los propios agentes gubernamentales y en muchísimos casos, para guardar las apurencias, las corrientes o fuerzas partidistas asociadas a esas administraciones"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Entrevista a Miguel Sotres, marzo de 2003. Actualmente, Sotres es integrante del equipo de monitoreo del Ajusco Medio, así como del comité vecinal de la Unidad Territorial *Dos de Octubre*.

<sup>13</sup> Lomnitz Larissa. "Cultura y poder". En: *Ensayo de Antropología Latinoamericana*. México. FLACSO, Porrúa, 1994. pág. 103. Ver también Lomnitz Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1975. 228 págs.

<sup>14</sup> Zermeño Op. Cit. pág. 73.

No obstante que a lo largo de este texto (con base en la información obtenida en las entrevistas realizadas a los integrantes del equipo de monitoreo de la Zona IV, quienes fueron integrantes de movimientos urbano populares en esta parte de Tlalpan) se ha destacado la manipulación de los líderes hacia los agremiados y el contacto velado que éstos sostenían con las autoridades priistas, no hay que olvidar que en muchos casos, también, las organizaciones urbano populares lograron constituirse como una esfera autónoma de instancias partidistas y/o gubernamentales, convirtiéndose, de esa forma, en un espacio de resistencia al margen de las "probadas" estrategias gubernamentales de cooptación, corporativismo y clientelismo. Con la presente acotación, se pretende dejar claro que no se puede generalizar en un campo de observación que se ha distinguido por ser vasto y heterogéneo, como lo es el de la movilización de los marginados de las áreas urbanas. Aun así, no hay que soslayar que el esquema formativo de la cultura política de este sector de la población, por décadas, han sido las relaciones clientelares que han entablado con el gobierno.

Finalmente, después de casi veinte años de movilización, trabajo y hostigamiento múltiple, gran parte de las colonias del Ajusco Medio son regularizadas a partir de los últimos años de la década de los ochenta e inicio de los noventa. Específicamente, en 1989 Bosques del Pedregal es regularizada por medio de CORETT, instancia que indemnizó a los antiguos ejidatarios. También en ese periodo, son suministrados todos los servicios urbanos. Son pocos los predios, como menciona Contreras, que aún no han sido regularizados. De manera semejante, la colonia Dos de Octubre es regularizada en 1991. En este mismo año, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es implementado por parte del gobierno federal en gran parte de la delegación Tlalpan. Se pavimentan calles, se instalan redes de agua, se realizan diversas vialidades. Con la regularización de los predios y con el suministro de gran parte de los servicios urbanos, la notable movilización popular en la zona disminuye. No obstante, el choque entre las organizaciones sociales, en general, y la disputa entre los partidos políticos, básicamente entre el PRI y el PRD las instancias con mayor presencia en esta zona tlalpense, no ha cesado. La Zona del Ajusco Medio sigue siendo un escenario de notoria confrontación sociopolítica, donde la acumulación histórica configurada por la resistencia y por la movilización han tenido un peso no menor al descrédito hacia los líderes y al gobierno en general. En este sentido, no resulta aventurado señalar que en el Ajusco Medio cohabitan la voluntad y la necesidad de la ciudadanía por participar con la impronta del

autoritarismo, el hostigamiento y la manipulación de los antiguos líderes sociales. A un lado, también, se encuentra un gobierno perredista que, por lo menos discursivamente, ha manifestado su voluntad por fomentar la participación ciudadana desde una esfera institucional; un gobierno que pese a su intención cuenta con una serie de limitaciones que condicionan los resultados de este programa. A pesar de la complejidad imperante en este marco, los habitantes de la Zona IV no soslayan la relevancia de participar, sin olvidar, claro está, las prácticas manipulatorias de las cuales ellos fueron objeto. La síntesis de Miguel Sotres, quien desde niño vive en esta área tlalpense:

"El Ajusco Medio se ha caracterizado por la lucha social... hasta de guerrilleros, de broncas ha habido, hasta dos o tres muertos, pero nosotros somos la segunda generación, tenemos que pensar. Ya no se trata del clásico líder: mi papá era albañil, líder de su colonia, esa es la gente que llegó por necesidad. La necesidad los obliga a superarse y no, ahora nosotros tenemos un poquito más de capacidad, de conocimiento, entendimiento, de hacer un programa de acción, es lo que debemos valorar (...) (Para) esta siguiente generación que nos preparamos, junto con muchos compañeros, cambia el sentido (de la lucha) porque ya no se amaña. Los líderes, muchos se corrompieron, sino es que todos, porque eso era el objetivo: o te alineabas o plata o plomazo. Llegó un momento en que así era. (El sentido de la lucha) se pierde cuando uno se corrompe, cuando los líderes caciques se corrompen pues les empieza a gustar, después de eso de ahí sale el diputado..."<sup>15</sup>

### ***La Zona del Ajusco Medio hoy: Principales actores y demandas***

Han pasado treinta años desde las primeras invasiones realizadas en la Zona del Ajusco Medio. En el transcurso de este periodo, en gran parte de las colonias han sido modificadas no sólo las condiciones sociales y políticas sino también las materiales. En la actualidad, la mayoría de las colonias que conforman la Zona IV cuenta con electricidad, pavimentación y otros servicios urbanos. Sin embargo, el suministro de agua continúa siendo la principal demanda de los colonos por lo que la delegación realiza en las áreas afectadas tandeos programados con los que se provee este servicio por medio de pipas. En segundo lugar de importancia está la cobertura de drenaje, seguida por la demanda de pavimentación, recolección de basura, limpieza de cascajo y la seguridad pública. La regularización de la tierra, si bien es una demanda que ha decrecido, permanece dada las cuatro zonas irregulares que hay en el Ajusco Medio:

---

<sup>15</sup> Sotres Ent. Cit.

Solidaridad, anteriormente llamada Los Zorros, San Nicolás II, El Zacatón y Cuilotepec II.

Todo este escenario, donde las necesidades sociales han sido una constante, continúa siendo el motor para que los habitantes de la Zona IV se mantengan en lucha y que un programa de gobierno como lo es *Hacia un Presupuesto Participativo* sea aprovechado tanto por la ciudadanía como por la misma delegación Tlalpan. Pero las necesidades colectivas, junto con la cultura política que comparten algunos funcionarios delegacionales y algunos pobladores de esta zona, sigue siendo un caldo de cultivo para el clientelismo, no obstante que uno de los objetivos implícitos de este programa delegacional sea, precisamente, el romper con las tan arraigadas prácticas clientelares.

Cabe señalar, que en el caso concreto de la presente investigación, el "documentar" prácticas clientelares por parte de funcionarios de la delegación Tlalpan fue, lógicamente, imposible. Sin embargo, gracias a las entrevistas realizadas a ciertos integrantes del equipo de gobierno delegacional, fue posible inferir que prevalecían dichas prácticas.

La complejidad de la Zona del Ajusco Medio, varias veces enunciada en este trabajo, es observable a partir de la heterogeneidad de actores políticos y sociales que en ella cohabitan. Algunos de ellos provienen de la lucha urbano popular, veinte o treinta años atrás, campo que les ha otorgado la experiencia organizativa y de movilización que en ciertos casos siguen explotando. Así, actores otrora sociales han ampliado su espectro de acción hacia el terreno partidista; otros agentes, en cambio, han permanecido en la esfera social; en tanto que otros más han emergido, recientemente, participando ya sea en el plano social o bien en el político. Los partidos políticos, en este sentido, han jugado un papel destacable en la arena política y social del Ajusco Medio. Más allá del ámbito electoral, estas organizaciones políticas han buscado tener presencia en planos en los que, formalmente, deben permanecer al margen, como es el caso de los comités vecinales o bien de organizaciones que se presumen **netamente sociales**. Sin embargo ésto fácticamente no ha sido así, como se verá más adelante.

De este modo, es posible enumerar los principales actores sociales y políticos que han poblado el marco de la Zona IV. En el caso de aquellos que se han movido de la esfera

social a la política se encuentra Hipólito Bravo, fundador de la organización urbano popular *Tierra y Libertad* a finales de la década de los setenta <sup>16</sup>. Para Bravo, la dinámica social de su organización le ha posibilitado, además de los "beneficios" que supone negociar de forma velada con las autoridades gubernamentales, acumular fuerza social; situación que hasta la fecha le sigue redituando. Este líder fue diputado local por el PRD y su presencia llega hasta los propios comités vecinales: Cuilotépec Pedregal, El Zacatón y Solidaridad <sup>17</sup>. Cabe señalar que estos dos últimos son zonas irregulares; de ahí que se pueda decir que para Bravo este tipo de áreas continúa siendo una importante fuente de capital social, político y electoral.

Otro líder de movimientos urbano populares que mantiene un peso en esta área de Tlalpan es Ángel Velasco, quien ha encabezado la *Coalición Popular Independiente* (CPI), frente que agrupaba distintos movimientos urbano populares en los años setenta y ochenta, y que si bien resulta cierto que ha perdido presencia, se ha mantenido con cierta fuerza en la Zona del Ajusco Medio. La influencia de Velasco llega, de manera semejante a Bravo, a los propios comités vecinales, como el de Cuilotepec Pedregal <sup>18</sup>.

*Casa del Pueblo*, por otro lado, es también una instancia que se formó a partir de la lucha por la regularización de la tierra y por la obtención de servicios urbanos. Al igual que los dos líderes citados, esta organización ha conseguido que algunos de sus agremiados formen parte de comités vecinales. Asimismo, *Casa del Pueblo* está presente en organizaciones de vendedores ambulantes.

El *Frente Popular Francisco Villa* (FPFV) si bien tiene en Iztapalapa su principal bastión, también en la Zona del Ajusco Medio está presente. En esta área, mantiene una pugna con *Casa del Pueblo* por arrebatar espacios para la realización de talleres, centros culturales, bibliotecas y centros deportivos.

---

<sup>16</sup> Ver el apartado precedente titulado *La Zona del Ajusco Medio: la movilización social y el clientelismo como ejes de su conformación*, en donde se plantea el papel que desempeñaron los movimientos urbano populares en la constitución de varias colonias de esta Zona IV. De igual forma, se hace alusión a Hipólito Bravo y su organización *Tierra y Libertad*.

<sup>17</sup> Toda esta información concerniente a los comités vecinales, forma parte del diagnóstico que la Coordinación Territorial de la Zona del Ajusco Medio ha realizado con la finalidad de conocer los principales problemas que en ellos hay, los líderes sociales o políticos que tienen presencia en su interior, etc. FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, Delegación Territorial, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Ficha Técnica de Comités Vecinales*.

<sup>18</sup> *Ibid.*

En el caso de los actores políticos que ejercen un notable poder en esta área de la demarcación tlalpense destaca, sin duda alguna, Susana Manzares, diputada local por el PRD. Ex precandidata a la jefatura delegacional de Tlalpan en el pasado proceso electoral, Manzares ha encontrado en los comités vecinales un relevante espacio de resonancia sociopolítica. De los dieciséis comités que hay en el Ajusco Medio <sup>19</sup>, trece están bajo la influencia de esta legisladora, como lo son Cuilotépec Pedregal, Mirador I, Lomas Alta de Padierna Sur, Los Encinos, Chichicasptl, Cruz del Farol, Cultura Maya, Primavera-Verano, Bosques del Pedregal, El Zacatón, Solidaridad, Bosques del Pedregal y Paraje 38 <sup>20</sup>.

Aunque de los agentes políticos que luchan por ganar o conservar hegemonía, Susana Manzares ocupa un lugar relevante, existen otros actores dignos de considerar. Es el caso de Teresa Téllez, diputada del PRI que, al igual que los otros líderes citados, tiene peso en los comités de Mirador I, Cruz del Farol y Cultura Maya <sup>21</sup>.

Además de los líderes y las organizaciones mencionados, en los últimos años han surgido otros movimientos cuya finalidad es mejorar las condiciones materiales de vida de los habitantes de esta zona. El *Movimiento Social del Ajusco Medio* es uno de ellos. Integrado por los miembros del equipo de monitoreo de la Zona del Ajusco Medio - Rufina López, Bernardino Contreras y Miguel Sotres- esta organización de tan sólo alrededor de cuatro años de existencia está presente en toda esta área. Sus objetivos son la regularización de la tierra, los servicios urbanos, obras públicas y de desarrollo social. El trabajo que esta organización está realizando consiste, además, en la organización de talleres sobre distintas temáticas aún en zonas que no forman parte de su circunscripción, como es el caso de Villa Coapa. Según Miguel Sotres, el *Movimiento Social del Ajusco Medio* se ha mantenido independiente de cualquier partido político, sin embargo, en tiempos electorales su apoyo es incondicional hacia el PRD. El trabajo que, enfatiza, han hecho como movimiento al interior de las colonias del Ajusco Medio ha redituado en respeto y credibilidad de la población, situación que

---

<sup>19</sup> En el capítulo primero se establecen cuáles son las funciones de los comités vecinales según lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana. En la Zona del Ajusco Medio, los comités existentes son: Chimilli-Mirador II, Cuchilla de Padierna, Cuilotépec Pedregal, Mirado I, Lomas Altas de Padierna Sur, Los Encinos, Chichicasptl, Cruz del Farol, Cultura Maya, Primavera-Verano, Bosques del Pedregal, El Zacatón, Solidaridad, , Belvedere, Paraje 38, y Dos de Octubre.

<sup>20</sup> Gobierno del Distrito Federal, Delegación Tlalpan, Coodinación Territorial del Ajusco Medio, Op. Cit.

<sup>21</sup> Ibid.

no sólo les ha beneficiado a ellos como organización, sino al propio PRD. Sostiene Sotres:

"Pues hace como cuatro años todo lo dominaba el PRI. Sí, hablamos unos pocos que éramos contrarios, pero la mayoría eran priistas. El trabajo fue difícil, un compañero que de repente se sale del PRI, Emilio Lugo, decide que trabajemos juntos y empezamos calle por calle con unos cuantos vecinos, no nos creían, eso fue hace como cuatro años. Ya sabes la gente cuando ha regularizado su predio pues ya no le interesa participar, cuando se tiene agua y drenaje es muy difícil motivarla. Nosotros hacíamos asambleas cuadra por cuadra, y fueron los hechos los que hablaron. Empezamos a tener avances, entonces la gente se fue despertando. Hoy, en la colonia, (Dos de Octubre) el ochenta por ciento de los habitantes es perredista"<sup>22</sup>.

En este sentido, los resultados de las elecciones federales de 2000 y las recientes de 2003 muestran, precisamente, cómo el PRD ha crecido en Tlalpan. Según datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en la delegación Tlalpan, el PRD encabezó las cifras relacionadas con la elección para Jefe de Gobierno del DF con un 37.7% (es decir con 107, 323 votos), en segundo lugar quedó Acción Nacional con el 32.2% (91, 534 votos) y en último el PRI con el 21.2% (60, 206 votos). Por otra parte, los datos de los sufragios para Jefe Delegacional en ese mismo año 2000 fueron los siguientes: 34.5% (97,713 votos) para el PRD, seguido por el 34.4% (97,418 votos) del PAN y en tercer lugar el PRI con 21.2% (60,039 votos). En las recientes elecciones federales de 2003 para jefe delegacional, en la demarcación tlalpense, de nueva cuenta el PRD obtuvo el primer lugar con un 44% (86,116 votos), después el PAN con el 29% de los votos y, finalmente, el PRI con el 11% de los sufragios (21,330 votos).

De esta manera, el PRD creció en Tlalpan casi diez puntos en la arena electoral en lo que a la elección de Jefe Delegacional se refiere, mientras que el PAN y el PRI cayeron notablemente, con alrededor de cinco puntos el primero, en tanto que el tricolor bajó más de diez puntos. No obstante estas cifras, no hay que olvidar el avasallante abstencionismo (60%) que en los pasados sufragios de julio de 2003 se presentó. Esta situación es una muestra no sólo de la crisis de representatividad que los protagonistas de la democracia representativa viven, los partidos políticos, sino también de la misma crisis que esta tan preconizada democracia representativa vive en la actualidad en el México contemporáneo. La emergencia de los pequeños partidos políticos -como México Posible, Convergencia por la Democracia, entre otros- junto con la agudización de los problemas económicos y políticos ya existentes, y el surgimiento de otros, que el

"gobierno del cambio" no ha resuelto, pareciesen ser los factores que han causado este "desencanto ciudadano" <sup>23</sup>.

Estos han sido los principales actores políticos y sociales que conviven en la Zona del Ajusco Medio. Evidentemente no son los únicos, sin embargo, sí son los más destacables. A continuación se expondrá la forma en que el programa *Hacia un Presupuesto Participativo* fue implementado en esta parte de la delegación Tlalpan.

### ***Hacia un Presupuesto Participativo en la Zona del Ajusco Medio***

En el capítulo anterior, se expuso la manera en que el programa delegacional *Hacia un Presupuesto Participativo* fue implementado en todo Tlalpan. En este apartado, se presentarán las particularidades en torno a la aplicación de este proyecto en la Zona IV. Es necesario recalcar que más allá de las especificidades que serán descritas, en toda la demarcación tlalpense se siguieron las ocho etapas ya explicadas en el capítulo anterior. No obstante, cada Coordinación Territorial de las cinco zonas que conforman esta delegación han ejercido distintas estrategias de acercamiento con la población <sup>24</sup>. De igual manera, los funcionarios de dichas coordinaciones territoriales han tenido que enfrentar distintos problemas no sólo con la población, sino con los mismos trabajadores de la demarcación.

Para Elena Aguilar, excoordinadora de Participación Ciudadana, la aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo* exigía una serie de ajustes que contemplaban, a su juicio, la necesaria apropiación de este proyecto que los trabajadores de la delegación Tlalpan debían hacer. En el caso de la Zona IV, amén de lo señalado por Aguilar, el trabajo previo a la implementación de este programa consistió en reemplazar a parte del personal de esta coordinación territorial por empleados que no vivían en la Zona del Ajusco Medio. El propósito era romper con las redes clientelares que presuntamente

---

<sup>22</sup> Soltes, Ent. Cit. Pág. 3.

<sup>23</sup> Estos resultados electorales fueron obtenidos de la página de Internet del IEDF: [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx). Desafortunadamente, este sitio no presenta el porcentaje de abstencionismo que hubo en Tlalpan.

<sup>24</sup> Hay que recordar que Tlalpan está dividida en cinco zonas territoriales, Centro, Villa Coapa, Miguel Hidalgo-Padierna, Ajusco Medio y Pueblos. Cada una de estas áreas, cuenta con su respectiva subdelegación administrativa, o sea las Coordinaciones Territoriales.

parte de los trabajadores de la administración anterior sostenían con algunos pobladores. Sin embargo, la principal consecuencia de esta decisión, fue el desconocimiento que los funcionarios de esta zona tenían de los actores sociales y de la misma correlación de fuerzas que había. Este hecho, les exigió, de nueva cuenta, contar con un diagnóstico general del estado de los comités vecinales de esta circunscripción, de las organizaciones sociales y de los principales líderes que hay a lo largo del Ajusco Medio.

De igual manera, al igual que en el resto de Tlalpan, en la Zona IV se llevaron a cabo una serie de acciones acorde con el proyecto global de participación ciudadana que el gobierno de López y Rivas tenía contemplado: el *Diagnóstico de los Comités Vecinales*, la presentación del *Plan de los Cien Días de Gobierno* y la *Rendición de Cuentas de los Primeros Cien Días de Gobierno*<sup>25</sup>. Estas acciones, según la propia lectura de la Coordinación Territorial de esta zona de Tlalpan, tuvieron un buen efecto en los pobladores de la Zona del Ajusco Medio, al ser reconocidas como expresión de voluntad política por parte de la administración al hacer públicos algunos elementos del ejercicio de gobierno y, como tal, como un significativo precedente de *Hacia un Presupuesto Participativo*. El siguiente paso, entonces, fue acercarse a la ciudadanía para darle a conocer este programa de gobierno. La finalidad, evidentemente, era difundirlo a la mayor cantidad de habitantes, preferentemente, a aquel sector de la población que no formaba parte de comités vecinales, partidos políticos u organizaciones sociales, es decir, a la ciudadanía no organizada. Francisco de Jesús León, actual coordinador de participación ciudadana en la zona IV, narra las acciones orientadas a acercarse a la gente:

"A nosotros nos cuesta mucho trabajo tener al vecino sentado por más de dos horas, además de poder contar con ciudadanos con tiempo para participar. Hay mucha gente que está dispersa, que cumple con su labor ciudadana al ir a votar y ya... lo que te digo se debe, creo, a que la gente que vive en la Zona IV, en su gran mayoría, es de una clase media baja y que, finalmente, tiene que trabajar todo el día para sobrevivir. Entonces, lo que a nosotros nos ayudó fue ir a visitar al ciudadano casa por casa, todo enfocado a que lo difundido por la delegación fuera igual en las cinco zonas de Tlalpan (... ) En la Zona del Ajusco Medio, primero nos costó mucho trabajo entrar con los mismos comités vecinales: que se capacitaran, que nos dieran tiempo para asesorarlos, que nos presentaran un diagnóstico de sus colonias.

---

<sup>25</sup> Ver el apartado titulado *Desde dónde, cómo y porqué*, del capítulo anterior.

Después, nos fuimos a las colonias a platicar con la gente, a mercados, parques, con mesas informativas, en las rutas de los peseros con volante en mano, pinta de bardas..."<sup>26</sup>.

No obstante, la falta de credibilidad de los habitantes seguía teniendo un peso relevante. La Coordinación Territorial empezó a enfrentarse con las limitaciones derivadas de una población hastiada de promesas gubernamentales incumplidas, de luchas colectivas conculcadas por los mismos líderes y por el cansancio mismo de los pobladores producto de tantos años de movilización. Aquellos ciudadanos que se empezaron a integrar a este programa delegacional fueron estigmatizados, eran los "paleros" de la nueva administración. Bajo esta lógica, ningún proyecto emanado del gobierno podía ser realmente benéfico para la población. Los primeros afectados fueron los integrantes del equipo de monitoreo:

"A nosotros nos ha costado mucho trabajo ganarnos la credibilidad con la gente, se burlaban de nosotros. A pesar de todo seguimos, a veces no tenemos dinero para transportarnos, invertimos tiempo, pero a pesar de que como equipo de monitoreo somos sólo cuatro, nos hemos fortalecido. Ahora nos tienen miedo porque tenemos bases técnicas, conocemos toda la problemática del Ajusco Medio: obras, servicios urbanización, tenencia de la tierra..."<sup>27</sup>.

Una vez finalizada la etapa de difusión, la ciudadanía debía presentar sus propuestas a la Coordinación Territorial. Como fue señalado al inicio del capítulo tres, en el primer año de la implementación de *Hacia un Presupuesto Participativo* sólo fueron aceptadas propuestas de obras públicas, quedando al margen demandas de desarrollo social y servicios urbanos.<sup>28</sup> En el Ajusco Medio, fueron recibidas 820 propuestas provenientes de la ciudadanía que decidió participar, de las cuales sólo 627 fueron consideradas por la Coordinación Territorial como susceptibles a ser votadas<sup>29</sup>. Un rasgo distintivo de estas demandas presentadas fue su carácter focal; es decir, los ciudadanos pedían hacer una determinada obra en su calle desconociendo que más adelante se necesitaba de una

---

<sup>26</sup> De Jesús León Francisco. Ent. Cit.

<sup>27</sup> Sotres Miguel Ent. Cit.

<sup>28</sup> Hay que recordar que el Presupuesto Participativo fue diseñado a partir de ocho etapas. Una vez realizada la difusión de este proyecto, se realizaron talleres con el propósito de que la población contase con la información necesaria para la presentación de propuestas. Paralelamente, cada coordinación territorial de las cinco zonas de Tlalpan otorgaba asesorías para aquellos ciudadanos interesados. Todas las propuestas, son examinadas por Enlace Territorial y por la Dirección de Obras, que deciden cuáles serán o no desechadas. Los criterios para que las propuestas sean tomadas en cuenta y, a la postre ser votadas por los propios ciudadanos, son la viabilidad técnica, financiera y que supongan un beneficio colectivo. La descripción de cada una de las fases que componen este programa aparece en el capítulo anterior.

<sup>29</sup> De Jesús León Francisco Ent. Cit.

obra similar. La primera dificultad para la delegación, fue el verificar, en primer lugar, que realmente las propuestas correspondiesen con la necesidad existente. Es decir, la delegación debía asegurarse que una demanda de reencapertado, ejemplificando, se trataba precisamente de eso y no de otra cosa. El poco tiempo del que disponía la delegación, en algunos casos, provocó que no se verificasen las propuestas y que, al final, muchas de las demandas no fueran realizadas. De esta forma, problemas de carácter técnico fueron los primeros en aparecer durante esta etapa del proceso.

Como ha sido mencionado, la Zona del Ajusco Medio se ha distinguido por la historia de movilización de sus habitantes. Sin embargo, de las cinco zonas que conforman la delegación Tlalpan, la Zona IV fue la que menos participación tuvo en las diferentes etapas que constituyen *Hacia un Presupuesto Participativo* (ver las gráficas del Anexo II, donde se plasman la cantidad de personas que participaron durante todas las etapas de este programa). Si bien resulta cierto que esta área de Tlalpan es la que menos pobladores tiene de todas (el 10% de los habitantes de toda la demarcación viven en el Ajusco Medio, o sea un total de 59,509 habitantes, según el censo poblacional del INEGI del año 2000), sólo el 1.4% del total de habitantes de esta zona votó por las propuestas hechas por parte de los mismos pobladores de esta zona<sup>30</sup>. Cabe destacar que el requisito estipulado por la delegación Tlalpan para votar, era contar con la credencial de elector. Esto significa, obviamente, que no todos los habitantes del Ajusco Medio estaban facultados para sufragar, sólo podían hacerlo los que estaban en el padrón electoral de esta zona; situación que permite inferir que el porcentaje de ciudadanos que votaron, por tanto, es mayor.

Por otra parte, así como en las otras cuatro zonas de Tlalpan en el segundo año de aplicación de este programa de gobierno aumentó significativamente el nivel de votación -11,200 ciudadanos sufragaron en 2001, mientras que al año siguiente lo hicieron 23,000- en la Zona del Ajusco Medio también. En 2001, la suma de votos en las 16 Unidades Territoriales que conforman esta zona fue de 1048; en tanto que un año después sufragaron 4616 personas<sup>31</sup>. Las Unidades Territoriales que más votaron en 2001 fueron, en primer lugar El Zacatón, en segundo lugar, Mirador I y por último Dos de Octubre. En 2002, en cambio, fueron Chichicaspatl, Cruz del Farol y Chimilli-

---

<sup>30</sup> FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo*, Octubre de 2001. Págs. 1, 2, 3 y 4.

Mirador II. El hecho de que El Zacatón sea la unidad territorial que haya encabezado los resultados de las votaciones en 2001, es explicable en virtud de que las colonias que conforman esta unidad territorial, Pedregal de San Nicolás y El Zacatón, sean asentamientos irregulares y, como tal, sean múltiples las necesidades de sus habitantes. En el cuadro número dos, del anexo del mismo número se presentan cuántos votos hubieron en cada una de las unidades territoriales en el primer año de la aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo*, así como los resultados del 2002.

Un hecho destacable en esta etapa del Presupuesto Participativo, fue la baja participación que las distintas organizaciones sociales tuvieron. Si bien para la realización de esta tesis no fue posible obtener datos precisos sobre quiénes participaron más a lo largo de este programa -las organizaciones sociales, los comités vecinales o bien ciudadanos a título individual- tanto Elena Aguilar, ex coordinadora general de Participación Ciudadana en Tlalpan, como Francisco de Jesús León, Líder Coordinador de Participación Ciudadana en el Ajusco Medio, señalaron en las entrevistas realizadas la baja participación de las organizaciones sociales en este proyecto <sup>32</sup>. Aguilar opina:

"En el Presupuesto Participativo no hay ninguna restricción, podían participar (los ciudadanos) a nivel individual, las organizaciones sociales o bien los propios comités (vecinales). Lo que no se puede es que si veinte integrantes de una organización presenta una propuesta sólo va a contar una vez, valor idéntico al voto de una persona. Todos, pues, pueden ganar (se refiere a las propuestas realizadas). Creo que al principio esto o no quedó claro o no gustó mucho que no pudieran las organizaciones por el sólo hecho de serlo, tener mayor influencia. Finalmente, lo que competían eran las propuestas y no las organizaciones. Esto sobre todo pasó con las organizaciones perredistas, ¿qué ganaban con sumarse al ejercicio del presupuesto participativo? Si el presupuesto participativo era una acción de gobierno, y no de ellos, me parece que políticamente no le velan el beneficio de inmediato. ¿Cómo te explicas que son organizaciones que han pugnado por la transparencia de los recursos, porque se les tome en cuenta en las decisiones y cuando abres un espacio de participación simplemente no se suman? (...) El problema fue, pues, que para las organizaciones sociales el ejercicio no estaba claro que ganarían políticamente"<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Resultados de votaciones*.

<sup>32</sup> La única etapa de *Hacia un Presupuesto Participativo* donde la delegación Tlalpan ofrece datos sobre quiénes participaron más, se refiere al Acto de Apertura encabezado por Gilberto López y Rivas. Así, quienes en mayor número asistieron fueron ciudadanos a nivel individual (47%), en segundo lugar organizaciones sociales (27%) y por último comités vecinales (26%). Gobierno del Distrito Federal. Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo*. Octubre de 2001. Pág. 2.

<sup>33</sup> Aguilar Ent Cit

Bajo esta lógica, la mediación distintiva que las organizaciones sociales han desempeñado en relación con el gobierno, se vería menguada como resultado de la aplicación del Presupuesto Participativo. Al ser este programa una instancia que recoge de forma directa las demandas ciudadanas ¿qué papel podían jugar las organizaciones sociales acostumbradas a ejercer presión tanto a sus agremiados como a las mismas autoridades? Este argumento es plausible. Sin embargo, ¿realmente es así? Si se considera que *Hacia un Presupuesto Participativo* es un espacio abierto por igual a los comités vecinales, las organizaciones sociales y los ciudadanos a título individual; que los votos emitidos por una organización, aunque tenga un gran número de agremiados, es tomado como un sólo voto, entonces no resulta erróneo inferir que tal vez algunas organizaciones sociales optaron por participar en este programa no bajo su propia rúbrica, sino mandando a todos sus agremiados a hacerlo bajo título individual, de forma tal que las propuestas que ellos votaran pudiesen ganar. En resumen, las organizaciones sociales pudieron haber participado en este proyecto de gobierno de forma velada, apelando a la dinámica de "un hombre, un voto" más que a su potencial de movilización colectiva. Esto, empero, no es posible de comprobar empíricamente debido a la falta de información desglosada sobre quiénes participaron más. Independientemente de cuál de los dos argumentos sea el correcto, lo cierto es que las organizaciones sociales que hay en la Zona del Ajusco Medio, más allá de *Hacia un Presupuesto Participativo*, siguen siendo un actor fundamental y no han dejado de presionar a las autoridades para satisfacer sus diferentes necesidades, independientemente de si participan o no en el presupuesto participativo.

Un indicador valioso para observar el peso que *Hacia un Presupuesto Participativo* y las organizaciones sociales tienen en el ejercicio de gobierno de la delegación Tlalpan, es el origen de las demandas presentadas a las Coordinaciones Territoriales sobre las obras públicas a desarrollar. Esta información es difundida por la misma delegación mediante la publicación del *Programa de Obra por Contrato*<sup>34</sup>, que en el caso que nos ocupa versa sobre el año 2001. En el cuadro número tres del anexo dos, titulado "Origen de las demandas en las cinco Zonas de Tlalpan" se presentan por cada zona de esta delegación, cuáles son los orígenes de las propuestas realizadas: la propia delegación, organizaciones sociales, ciudadanos que canalizaron sus demandas por medio del Presupuesto Participativo, así como el rezago de obra existente.

Así, se puede observar que es la Zona de Villa Coapa la que tiene el número más alto de demandas realizadas vía el **Presupuesto Participativo** (244 demandas), seguida por la Zona del Centro (con 123 demandas), en tercer lugar la Zona Miguel Hidalgo-Padierna (94), posteriormente se encuentra la zona de los Pueblos (65), quedando en último lugar la Zona del Ajusco Medio (123). Por otra parte, Villa Coapa es la que menos demandas tiene cuyo origen son las organizaciones sociales (9). En contraste, la Zona IV es la que presenta el índice más alto en este mismo rubro (47). En pocas palabras, es en la Zona de Villa Coapa donde los ciudadanos más decidieron recurrir al programa de *Hacia un Presupuesto Participativo* para presentarle a las autoridades delegacionales sus necesidades. En el caso de la Zona del Ajusco Medio, las demandas provenientes del presupuesto participativo (48), prácticamente están empatadas con aquellas cuyo origen son las organizaciones sociales (47).

¿Qué podemos inferir de estos datos? ¿Por qué es la Zona de Villa Coapa donde hubieron más demandas canalizadas al presupuesto participativo y no en la Zona de los Pueblos o bien en el mismo Ajusco Medio, donde hay más necesidades relacionadas con obras públicas o bien de servicios urbanos? ¿Por qué, en el caso específico de la Zona IV, los habitantes continúan recurriendo a la capacidad negociadora y gestiva de las organizaciones sociales, cuando, supuestamente, *Hacia un Presupuesto Participativo* está diseñado para que los ciudadanos ya sea a título individual o bien mediante una organización social expongan sus necesidades a la autoridad de forma **directa**, sin la necesidad de contar con un mediador como las organizaciones sociales? Posiblemente parte de las respuestas a estas interrogantes se encuentren en las propias características de estas zonas de la delegación Tlalpan. En primer lugar, a diferencia de Villa Coapa, el Ajusco Medio se constituyó a partir de numerosas invasiones. La movilización y organización social han sido un factor clave en la obtención de bienes materiales así como en su propia constitución identitaria. Estas circunstancias distan mucho de lo que ha sucedido en Villa Coapa, zona habitacional y comercial cuya composición social es, en gran medida, de clase media y donde sus habitantes no cuentan con el referente organizativo y de movilización de la misma magnitud que en la Zona del Ajusco Medio. En pocas palabras, los ciudadanos de Villa Coapa no han contado, de manera general, con las **condiciones objetivas y subjetivas** propias de un

---

<sup>34</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Informe de Obra por Contrato 2001*.

medio caracterizado por la pobreza y la movilización colectiva, de ahí que su referente sea distinto al existente en el Ajusco Medio. Esto, evidentemente, no significa que en esta Zona II, no haya pobreza ni capacidad ni voluntad organizativa por parte de sus pobladores; simplemente la realidad social objetiva y subjetiva ha sido distinta.

Si a estos datos, se le agregan las cifras otorgadas por la misma delegación Tlalpan concerniente a qué zonas de esta demarcación participaron más en todas las fases del proyecto *Hacia un Presupuesto Participativo*, entonces, de nueva cuenta, observamos que la zona del Ajusco Medio ocupa el último lugar (Ver las gráficas que se encuentran en el Anexo II). ¿Por qué los pobladores de una zona que se han distinguido por su organización y movilización en aras de mejorar sus condiciones de vida, como lo es el Ajusco Medio, no han aprovechado del todo un espacio gubernamental de participación, cuando todavía existen distintas carencias? Tal vez no resulte arriesgado considerar, por un lado, la falta de credibilidad de la población hacia las autoridades que en las entrevistas efectuadas los integrantes del equipo de monitoreo señalan. Tras más de dos décadas de constante movilización, la población ha perdido la confianza no sólo en unas autoridades gubernamentales incapaces de satisfacer las más elementales necesidades; sino, también, en los propios líderes locales que han capitalizado las carencias de los habitantes. Aunado a ello, el hecho de que, como ya se mencionó, la mayoría de las colonias hayan sido regularizadas y que cuenten con una gran parte de los servicios urbanos ha redundado en una notable disminución de la participación de los pobladores de la Zona IV. De cualquier modo, el conocer qué factores condicionan la participación ciudadana, institucionalizada o no, así como los elementos que posibilitan el que los ciudadanos se organicen de manera horizontal, buscando construir prácticas distintas al tan arraigado clientelismo no resulta tarea fácil. Sergio Zermeño afirma lo siguiente, aludiendo a ciertas áreas de Tlalpan:

"El asociativismo horizontal no depende pues de la riqueza o la pobreza de un conglomerado vecinal. Los barrios con más tradición como el del Niño Jesús cuentan con recursos culturales compartidos para enfrentar conjuntamente los problemas. Sin duda también otras colonias como las de la clase media de Villa Coapa, (...) son capaces de darse formas asociativas que contrarrestan la inercia individualista y el encierro, por un lado, y el verticalismo político y administrativo, por otro. Los espacios que aparecen como más incapacitados para empoderarse en lo social y tienen que recurrir a formas verticales lideriles, son aquellos que combinan la precariedad de recursos económicos con el desorden cultural y social producto de una dinámica de poblamiento, de migraciones y de alteraciones en general que rompen todos

los referentes compartidos y tienen que inventar uno sobre la marcha para hacer frente a la anomia, la delincuencia, la violencia exterior, etc.<sup>35</sup>.

Recapitulando, podemos afirmar que las organizaciones sociales en la Zona IV siguen siendo una instancia de mediación, un enlace significativo entre los pobladores y las autoridades delegacionales, independientemente de la implementación de *Hacia un Presupuesto Participativo*. Esto, no sólo es reconocido por los propios pobladores sino por las mismas autoridades quienes siguen entablando tensas negociaciones con dichas organizaciones sobre la realización de obras y el otorgamiento de servicios urbanos.

Pero, ¿qué papel han desempeñado los comités vecinales durante todo el proceso del presupuesto participativo? Facultados a participar en este programa al igual que las organizaciones sociales y los ciudadanos a título individual, los comités vecinales, *per se*, viven múltiples problemas que han imposibilitado su funcionamiento. De los dieciséis comités que hay en la Zona IV, sólo seis en realidad siguen funcionando: Bosques del Pedregal, Dos de Octubre, Cultura Maya, Los Encinos, Primavera-Verano y Paraje 38. Sergio Zermeno realizó una investigación sobre los comités vecinales de la Zona II, Villa Coapa, y encontró que éstos se han convertido en meros espacios de reproducción de una *cultura estatal*<sup>36</sup>. Así, la anomia, la atomización, el autoritarismo y el clientelismo están presentes en estas instancias vecinales que han estado supeditadas a una lógica político electoral -como todo el proceso de democratización de la ciudad capital- donde la preocupación central de los principales actores políticos se ha circunscrito a la Reforma Política del DF, quedando de ese modo soslayada una veta fundamental en la construcción democrática: la social. Los comités vecinales, pues, se han convertido en meros receptáculos de las demandas de la ciudadanía; en **simples gestores, y no en impulsores del empoderamiento ciudadano**, de la construcción de una nueva cultura política ciudadana. Los comités quedan entrampados en una dinámica donde:

"el espacio horizontal de confianza y cooperación no sólo se quebranta desde atrás (desde la herencia, debido a la cultura servilizante de las clases medias), sino también por una influencia desde arriba (por una legislación que hace de los ciudadanos gestores gravitando en el entorno de las oficinas delegacionales), y se quebranta en fin, por un impulso hacia arriba (esperando, ahora sí, del nuevo gobierno, la solución). En esta dinámica los comités son debilitados desde abajo, en la medida en que la

<sup>35</sup> Zermeno Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal*. Mimeo, pág. 30.

<sup>36</sup> *Ibid.*

gestión (la mirada hacia la administración), los lleva a descuidar la activación de sus bases vecinales y éstas arremeten contra los miembros de los comités acusándolos de ausentismo, de perderse en la influencia burocrática....<sup>37</sup>

A pesar de los problemas analizados por Zermeño, no es posible ignorar casos excepcionales de comités vecinales donde sus integrantes, pese a las limitaciones técnicas, de tiempo o de organización interna, han estado atentos a las necesidades de los habitantes de su unidad territorial. Este es el caso del comité vecinal de Bosques del Pedregal, de la Zona IV, donde se ha conseguido realizar distintas obras en beneficio de la comunidad, como canchas de fútbol rápido, centros comunitarios para que sean efectuadas diferentes actividades culturales, limpiar de cascajo distintas calles, etc. De manera semejante a dicho comité, los dos únicos integrantes del comité vecinal Dos de Octubre -originalmente eran nueve miembros, que en su mayoría desertaron una vez que se percataron de que no habría de por medio ningún salario- han gestionado de forma eficiente diferentes obras y servicios urbanos para su unidad territorial. Los problemas, pues, han sido muchos al tener que sobrellevar internamente diferencias partidistas, el desencanto y consecuente dimisión a la tarea de algunos miembros de los comités, las trabas burocráticas, la desconfianza de los habitantes, entre otras dificultades más. Empero, la constancia de algunos de los integrantes ha redituado en que parte de los pobladores de la respectiva unidad territorial respeten la tenacidad y el trabajo efectuado por los comités vecinales. En el caso específico del presupuesto participativo, estas instancias vecinales han realizado labores de difusión del programa, explicando a la población el sentido del mismo, así como promoviendo su participación.

En contraste con los comités vecinales, los equipos de monitoreo tienen funciones más claras en el proceso del presupuesto participativo. Cabe recordar que cada zona de Tlalpan tiene un equipo de monitoreo, cuya labor radica en dar un completo seguimiento a este proyecto desde que las propuestas son votadas hasta la realización de las obras consideradas. Uno de los problemas que han emergido durante la aplicación de este proyecto del gobierno delegacional, ha sido que los habitantes se enfrentan a diferentes figuras institucionales cuyas funciones parecen empalmadas. En el capítulo tres, se planteó el papel que desempeñan cada una de ellas -los comités vecinales, el equipo de monitoreo, los comités de seguimiento de obra y las comisiones ciudadanas

---

<sup>37</sup> Ibid, págs 25 y 26.

de seguimiento del Programa de Integración Territorial (PIT), que forma parte del programa de Participación Ciudadana del Gobierno Central del DF - . El problema ha sido, en este sentido, el que queden desdibujadas las funciones de cada una de estas figuras, tal como sostiene Francisco de Jesús León, Líder Coordinador de Participación Ciudadana en la Zona IV:

"Creas instancias, muchas, y las dejas muy sueltas. Ninguna instancia que ha sido formada, salvo los equipos de monitoreo y las comisiones de seguimiento de obra y de seguridad pública, han tenido continuidad (...) (A los equipos de monitoreo y las comisiones de seguimiento de obra) se les ha capacitado, se les informa cuáles son los procesos, van a los recorridos, a foros, se preparan... Así creas muchas instancias y también confusión con la gente, porque, como sabes, los ciudadanos te ven como gobierno, no distinguen entre el gobierno central y el delegacional, eres todo gobierno."<sup>38</sup>

A la confusión citada, hay que sumar el descrédito de los habitantes hacia los equipos de monitoreo, figura que a diferencia de los comités vecinales -cuya constitución y funciones están avaladas por la Ley de Participación Ciudadana- fue creada por la delegación Tlalpan para dar seguimiento exclusivamente al presupuesto participativo. No obstante, en el caso del equipo de monitoreo de la Zona IV, los cuatro integrantes que permanecen, forman parte también, de comités vecinales -Bosques del Pedregal y Dos de Octubre- . Esta situación, pese a la evidente carga de trabajo que ello representa, les ha redituado un mayor conocimiento sobre los vericuetos y dificultades de una administración pública que, por más que se pretenda abrir a los canales de la supervisión ciudadana, sus lastres e irregularidades siguen pesando enormemente en la posibilidad de hacer copartícipes a los ciudadanos de lo público, tal como se verá en las siguientes páginas.

#### ***Los problemas administrativos como un obstáculo para la capacidad decisoria de la ciudadanía de la Zona del Ajusco Medio***

A lo largo de este texto, se han presentado los elementos definitorios del programa *Hacia un Presupuesto Participativo*; las distintas fases que lo componen, cómo fue concebido por sus diseñadores gubernamentales, las cifras más importantes en torno a este proceso tanto en toda la demarcación Tlalpan, como de manera específica en la Zona del Ajusco Medio. Igualmente, se han expuesto los principales actores sociales y políticos que conviven en la Zona IV. Es tiempo de presentar uno de los problemas fundamentales en el presupuesto participativo, el desacuerdo existente entre la

---

<sup>38</sup> De Jesús León Francisco Ent. Cit.

Dirección de Obras y la Dirección de Enlace Territorial; disenso, que en realidad, se origina de un elemento de índole **estructural**: la falta de autonomía administrativa de todas las delegaciones políticas del DF; es decir, la total sujeción jurídico-administrativa que las demarcaciones tienen con respecto al gobierno central, situación que les impide decidir, de acuerdo a sus propias necesidades, el monto presupuestal que ejercerán a lo largo de un año.

Este hecho, además, debe ser contextualizado a partir del proceso inconcluso de democratización político-formal del DF, en el que el propio gobierno local sigue estando condicionado a los lineamientos del gobierno federal, al no estar en las mismas condiciones jurídicopolíticas que el resto de los estados de la federación. En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, especie de constitución local capitalina, se establece que el Congreso de la Unión puede:

"aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del DF, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública"<sup>39</sup>.

En esta misma tónica, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede:

"enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal"<sup>40</sup>

Por otra parte, tal como se expuso en el capítulo primero de la presente tesis, todavía está pendiente en la agenda de la postergada Reforma Política del DF, la conversión de la ALDF en un verdadero Congreso Local, el que el DF cuenta con su propia Constitución, la creación del Estado 32, la municipalización de las delegaciones políticas etc. En materia presupuestaria, resulta urgente una reforma jurídico política que transforme la dependencia presupuestal de la ciudad capital. En resumen, existe una doble sujeción jurídico-administrativa que además se encuentra concatenada: por un lado, la dependencia del Gobierno del DF hacia la federación y, por otro lado, las dieciséis delegaciones políticas hacia el propio gobierno de la ciudad capital. Mientras esas modificaciones no se lleven a cabo, mientras no haya un proceso de municipalización de las delegaciones políticas, los alcances decisivos de la ciudadanía

<sup>39</sup> El artículo citado es el número 24. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1999.

<sup>40</sup> *Ibid*. Artículo 32, inciso III.

continuarán enfrascados en las trabas de la estructura administrativa, tal como lo veremos en las siguientes páginas.

Uno de los principales puntos que se pretende subrayar en la presente tesis es que el proceso de democratización, no se circunscribe al ámbito jurídico-político-electoral; **la democracia, -pese a los "dictados" de los panegiristas de lo representativo/procedimental- es, amén de una forma de gobierno, un orden social y, como tal, una construcción.** En pocas palabras, la democracia no se agota en las urnas, si bien la alternancia en el poder es un elemento relevante, la democracia como construcción social tiene que ver con el potencial decisorio de la ciudadanía en el ámbito del trabajo, los barrios, la comunidades, con las prácticas sociales y con la manera en que los individuos interiorizamos el sentido del poder, la autoridad, y lo colectivo en general. Asimismo, el orden social de la democracia exige la satisfacción de las necesidades más elementales tales como alimentación, salud, vivienda, empleo y educación. Esta ampliación en el espectro de *lo democrático*, resulta insoslayable. Sin embargo, no podemos tampoco olvidar la importancia que tiene lo institucional-formal en todo este proceso. De este modo, por más voluntad política que un gobierno tenga para abrir espacios de participación ciudadana, si no están dadas ciertas condiciones estructurales, el proceso seguramente estará accidentado y la frustración de la ciudadanía emergerá.

Pero ¿qué importancia puede tener la tan citada dependencia jurídico-administrativa del DF, y específicamente de las demarcaciones políticas, en un programa de gobierno que ha sido implementado en tan sólo una de las dieciséis delegaciones? Revisemos este asunto por partes. En principio, hay que recordar que, tal como fue puntualizado, toda propuesta ciudadana del presupuesto participativo para ser realizada debe contar con los siguientes requisitos: factibilidad técnica, factibilidad financiera, que su realización represente un beneficio a la población y que obtenga el mayor número de votos. Quien revisa las propuestas enunciadas a la delegación, es la Dirección de Obras que finalmente decide si serán o no efectuadas dichas demandas, en virtud de los lineamientos señalados.

Los primeros problemas surgen cuando las propuestas no cumplen con los requisitos técnicos. No obstante, el obstáculo va más allá de eso; en muchas ocasiones la

Dirección de Obras, **al margen del presupuesto participativo**, entabla "compromisos" para la realización de una obra con alguna organización social. Esta área de la delegación, a partir de ese momento, debe mostrar la habilidad suficiente para adecuarse al presupuesto disponible **que por rubro** le fue asignado por la Secretaría de Finanzas del DF, al mismo tiempo que debe atender la demanda expuesta por algún sector de la ciudadanía<sup>41</sup>. De esta manera, inicia un proceso de mediaciones en el que las decisiones tomadas por la ciudadanía dentro del marco de presupuesto participativo se ven entrampadas. No hay que olvidar, en este sentido, que este programa delegacional sólo recibe un monto del total del presupuesto otorgado a la Dirección de Obras, aunque en realidad este proyecto delegacional dependa directamente de la Dirección General de Enlace Territorial, instancia que al no ser operativa no cuenta con un presupuesto propio asignado.

Por lo tanto, **las mediaciones citadas en las que quedan insertas las demandas realizadas mediante el presupuesto participativo, no sólo tienen que ver con lineamientos técnicos, sino también políticos**, en virtud de los compromisos que paralelamente a *Hacia un Presupuesto Participativo* los funcionarios del área de Obras han entablado con distintos actores sociales. Esta situación, ciertamente, no es algo nuevo ni extraordinario pues forma parte del ejercicio de la administración pública. Las negociaciones entre organizaciones y autoridades por la realización de una obra pública o bien por el otorgamiento de un servicio urbano, en múltiples ocasiones han formado parte de prácticas clientelares y corporativas. En el caso específico de esta investigación, no fue posible constatar la existencia de dichas prácticas, versiones "extraoficiales" sobre ello fueron expresadas de forma vaga e imprecisa en conversaciones informales por trabajadores de la demarcación.

Así pues, no resulta casual que entre la Dirección de Obras y la Dirección de Enlace Territorial existan notables desacuerdos. Parte de ellos emanan, sí del contraste entre una lógica técnica y una lógica política; pero, también, del enfrentamiento entre distintos intereses políticos, como ha sido mencionado. Las discrepancias existentes son conocidas por los mismos ciudadanos, quienes leen esta situación como una falta de "governabilidad al interior de la delegación" que a la propia población afecta. De este modo, entre ambas áreas delegaciones se entablan diferentes negociaciones, Francisco

---

<sup>41</sup> En el capítulo tres se expuso cómo se elabora el Programa Operativo Anual (POA) que cada delegación política del Distrito Federal realiza anualmente para enviarlo a la Secretaría de Finanzas,

De Jesús León detalla este juego de tensión-distensión en el que el equipo de monitoreo de la Zona del Ajusco Medio es testigo al vigilar que las propuestas ciudadanas sean realizadas:

"(...) A ver (Dirección de) Obras, cuánto tienes para banquetas, yo (Enlace Territorial) tengo programado doce millones de pesos y ¿tú?, pues treinta y cinco millones; ¿Y cuánta lana nos están dando? Sólo veintidós. Entonces coincidimos en algunas cosas y sino hay que ajustar y empezar de nueva cuenta... y ahí viene el *amarre*, el *amarre* para que nos ajustemos a esto que nos está dando la Secretaría de Finanzas del DF. Ambas áreas delegacionales le quitamos (dinero) y ahí inician los conflictos: Yo, como Enlace Territorial, no voy a quitar lo que la gente votó en el presupuesto participativo. Tú, *Obras*, no vas a deshacer los compromisos que has hecho con las organizaciones sociales. Creo que la versión emitida por el equipo de monitoreo sobre las cifras maquilladas, proviene de todo esto que explico (...). Yo le digo al equipo de monitoreo de la Zona IV, voy a mandar mi propuesta (surgida del presupuesto participativo) de tantos millones, pero de una vez les aclaro que esa propuesta puede estar sujeta a modificaciones. Llega *Obras* y les dice cuánto tiene programado, el equipo de monitoreo responde diciéndoles no, momento, Enlace Territorial dice otra cantidad de dinero, el área de Obras les contesta señalando que ese monto es el que les otorga la Secretaría de Finanzas. Todo esto obliga a que nos sentemos la gente de *Obras* y *Enlace Territorial*, para *palomear* qué propuestas sí proceden y cuáles no..."<sup>42</sup>.

De esta manera, diversas demandas ciudadanas son desechadas por criterios técnicos, políticos y financieros. Estas circunstancias, tienen un importante efecto en los habitantes de la Zona del Ajusco Medio. Miguel Sotres, integrante del equipo de monitoreo de esta zona, del comité vecinal Dos de Octubre y militante fundador del *Movimiento Social del Ajusco Medio* señala lo siguiente:

"Así, por ejemplo con el presupuesto participativo: ahí están los documentos, la teoría, en el discurso todo suena bien, pero los que operan son los jefes de departamento de obra, de adquisiciones, de licitaciones y ellos dicen esto va o no va... y ¡Caramba...! esto nos molesta. Esto pasa, también, por la cerrazón de la estructura (administrativa), para eso está hecha, para que no se haga lo que dice la gente. Con las (propuestas de) obras que son viables, te argumentan con pretextos económicos o técnicos. ¿Por qué argumentan? Porque ellos son los que deciden, los de *Obras* y las Jefaturas de Departamento..."<sup>43</sup>.

En pocas palabras, el derrotero que inicia con la difusión de este programa por parte de algunos ciudadanos para que la población participe (comités vecinales, el equipo de monitoreo, o bien por las mismas autoridades delegacionales), la defensa orientada a

---

instancia que le hace modificaciones y lo manda a las respectivas demarcaciones para ser reelaborado. Finalmente, la ALDF lo aprueba.

<sup>42</sup> De Jesús León Francisco. Ent. Cit. Francisco De Jesús León es el Coordinador de Participación Ciudadana en la Zona IV;

que las demandas ciudadanas sean concretadas en obras, la premura de los tiempos en todo este proceso; en fin, el largo trayecto por institucionalizar un espacio de democracia participativa desde el seno del gobierno, queda accidentado. Las palabras de Sotres coinciden con aquella vieja pinta en Berkeley: "*Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden*". A pesar de ello, bajo la misma mirada de los críticos de este programa, *Hacia un Presupuesto Participativo* ha tenido ciertos logros, como se verá más adelante.

El rechazo de las propuestas, se puede afirmar, tiene un costo de credibilidad no sólo hacia las autoridades, sino también hacia aquellos actores que han trabajado arduamente para fomentar la participación de la población: el equipo de monitoreo y algunos comités vecinales. Si bien hubo un avance cuantitativo en el número de votos durante el segundo año de implementación de este programa, el riesgo latente del rechazo a las propuestas emanadas de la ciudadanía puede redundar en que baje el nivel de participación en este proyecto delegacional.

Por otra parte, el marco de acción de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, no se circunscribe a supervisar el presupuesto que de manera prospectiva todas las delegaciones programan. Esta instancia del gobierno local, también se encarga de revisar si cada una de las áreas delegacionales, en este caso la Dirección de Obras, ejercen el presupuesto que les es asignado. En otros términos, la Secretaría de Finanzas cada tres meses revisa, por rubro, si las metas programadas por la el área de Obras fueron o no realizadas. El resultado de dicha supervisión condicionará la aprobación del POA para el año siguiente; de ahí que los funcionarios de la Dirección de Obras estén atentos a cumplir, lo más posible, las metas proyectadas. Cabe agregar en este punto, que el monto presupuestal otorgado viene "etiquetado", es decir, se asigna una determinada cantidad de dinero por rubro a realizar, pavimentación, mantenimiento de bibliotecas o centros comunitarios etc. Esta situación supone un "candado" más que dificulta concretar del todo las demandas ciudadanas expuestas por medio del presupuesto participativo, ya que en varias ocasiones una propuesta particular hecha por los habitantes no coincide con las obras ya "destinadas" a realizar al margen de *Hacia un Presupuesto Participativo*.

---

<sup>43</sup> Sotres Miguel. Ent. Cit.

Como se ha visto, la inoperante estructura administrativa existente que, bajo una mirada superficial solamente tendría implicaciones “técnicas”, en realidad posee importantes consecuencias sociopolíticas. Pero ¿hasta qué punto dichas limitaciones representan un **definitivo y absoluto obstáculo** para que *Hacia un Presupuesto Participativo* contribuya a una nueva cultura de participación ciudadana? Expuesto con otras palabras, ¿qué logros ha habido en la aplicación de este proyecto de gobierno, más allá de las magras cifras obtenidas? Francisco De Jesús León, actual Líder Coordinador de Participación Ciudadana de la Zona IV, opina sobre las diferencias que han surgido a partir de la implementación de este programa de gobierno:

“Antes, por ejemplo, todos los vecinos andaban dispersos, andaban de un lado para otro. (Ahora) los veo organizados y capacitados, no se trata nada más de sacar al vecino de la sala de su casa a la calle a participar. Yo a estas comisiones vecinales ya los veo preparados; difícilmente puede llegar una nueva administración a decirles otra cosa y que ellos se la crean. Tienen un marco general de lo que son las finanzas públicas, cómo se manejan los recursos, la intención, entonces, es que sí, la gente participe; pero también otorgarles las herramientas para que la participación sea eficiente, más real, no se trata de invitar al vecino a una asamblea, *chorearlos* durante dos o tres horas y ya dejarlos que se vayan, eso, sencillamente, no es participación ciudadana”<sup>44</sup>.

Una de las ventajas que ha representado la apertura de *Hacia un Presupuesto Participativo*, ha sido el que los ciudadanos tlalpenses interesados en capacitarse en materia técnica y en el abigarrado terreno de la administración pública, han tenido esa oportunidad. Ese ha sido el caso de los integrantes de los equipos de monitoreo, quienes no sólo han obtenido una información técnica que les posibilite plantear demandas de obras y servicios urbanos, sino también han adquirido una visión más general de la problemática existente más allá de sus respectivas zonas. Así, ha habido un avance cualitativo aunque, hay que dejar claro, que esto ha sucedido sólo en un sector minoritario de los habitantes del Ajusco Medio, que es el ámbito que nos ocupa. Sin embargo, hay que destacar que el interés que en algunos ciudadanos ha despertado *Hacia un Presupuesto Participativo* tiene que ver con las condiciones propias de la Zona IV, los antecedentes organizativos que ya hemos citado. Los miembros del equipo de monitoreo de esta área, son ciudadanos extraordinarios que además de estar al tanto de lo que sucede en este programa de gobierno forman parte de comités vecinales, de comisiones de seguimiento de obra, amén de ser militantes fundadores del *Movimiento Social del Ajusco Medio*, además de militar en el PRD. Dos de ellos, además, formaron

parte de organizaciones urbano populares en la década de los setenta y los ochenta. En resumen, son ciudadanos que han aprovechado diferentes espacios que, a su juicio, les posibilite mejorar las condiciones de vida de su comunidad.

De manera semejante, el resto de la ciudadanía residente en la Zona IV puede tener acceso a la información concerniente a las obras que serán realizadas, así como conocer cuál es el origen de dichas demandas, si fueron hechas por organizaciones sociales, vía el presupuesto participativo o bien si es producto de una iniciativa delegacional. Asimismo, se publica el rezago de obra por año. Con esta acción, los funcionarios de la demarcación tlalpense están haciendo pública, una información usualmente soterrada por las autoridades. Transparentar algunos puntos relevantes en el ejercicio gestivo ha sido un acierto en la administración de López y Rivas, en ese sentido.

### ***Más allá de Hacia un Presupuesto Participativo, la tarea pendiente***

Uno de los objetivos tácitos de *Hacia un Presupuesto Participativo* ha sido el contribuir a fomentar la participación ciudadana. Para ello, la administración de López y Rivas se ha abocado a realizar otras acciones, que en este mismo texto han sido mencionadas, tales como la Rendición de Cuentas. El propósito, como se advierte, implica una labor realmente enorme. Concientes de ello, funcionarios de la demarcación y algunos ciudadanos se han planteado una serie de acciones encauzadas a consolidar el avance obtenido.

En primer término, está pendiente la constitución de los *consejos ciudadanos*<sup>45</sup>, instancias apartidistas que se pretende fungirán como cabildos, como espacios de vigilancia ciudadana hacia el ejercicio delegacional. Una de las primeras actividades planeadas para los consejos ciudadanos es la realización de una agenda delegacional que debe ser entregada al próximo delegado. Cabe destacar que estas instancias ciudadanas serían constituidas sólo en la delegación Tlalpan. Paralela a esta labor, se tiene contemplado elaborar un *Plan Delegacional de Desarrollo* en el que prácticamente todas las áreas de la delegación estarían involucradas. En la labor preparatoria de los consejos ciudadanos, han participado ciudadanos de todas las zonas

---

<sup>44</sup> De Jesús León Francisco. Ent. Cit.

<sup>45</sup> En el próximo capítulo, se retoma el tema de los consejos ciudadanos, así como algunos indicios de lo sucedido con *Hacia un presupuesto participativo* en 2002 y 2003.

de Tlalpan, además de funcionarios de esta demarcación, específicamente trabajadores de la Dirección de Enlace Territorial.

Por otra parte, los integrantes del equipo de monitoreo del Ajusco Medio han propuesto a las autoridades delegacionales realizar un *Plan de Desarrollo Zonal*. La finalidad de éste es que a partir del conocimiento de los principales problemas que aquejan a los habitantes de esta zona, el presupuesto de la demarcación sea encauzado.

Una preocupación central que comparten funcionarios del área de Enlace Territorial y ciudadanos de la Zona IV es asegurar la supervivencia de *Hacia un Presupuesto Participativo*. Para ello, se ha pensado llevar a este programa al plano legislativo, es decir, que sea la ALDF quien apruebe su institucionalización.

Más allá de lo proyectado, tanto los funcionarios como los ciudadanos interesados, seguramente se enfrentarán a diversas dificultades que obstaculizarán su camino. Aun así, resulta urgente transformar el obsoleto marco jurídico que sujeta a las dieciséis delegaciones políticas del DF. Por otra parte, la posible institucionalización del presupuesto participativo a través de la ALDF no sólo está distante de ser realizada, sino que la sobrevivencia misma de este programa delegacional está condicionada al plan de gobierno que el electo Jefe Delegacional, Carlos Imaz, y su equipo de trabajo tengan. Por lo tanto, los planes futuros quedan, por lo pronto, en calidad de simple labor prospectiva.

### ***Hacia un Presupuesto Participativo bajo la óptica de la Teoría de la Estructuración de Anthony Giddens***

Como se ha visto, *Hacia un Presupuesto Participativo* ha sido un elemento de gran importancia para los funcionarios de la delegación Tlalpan. En él, se ha depositado, por lo menos en el plano discursivo, la voluntad por abrir un espacio de participación ciudadana en un aspecto medular en la gestión pública: el presupuesto. Sin embargo, los resultados, en su primer año, fueron limitados. Los dispositivos jurídico-administrativos que se han materializado en los desacuerdos existentes entre la Dirección de Obras y la

Dirección de enlace Territorial, representan "candados" para que las demandas de obras hechas por la ciudadanía sean realizadas.

De esta manera, la voluntad política que los funcionarios de la demarcación pudiesen tener, es menguada por limitaciones de índole estructural, es decir, por condiciones que rebasan y que cierran el campo de acción tanto de los ciudadanos como de los funcionarios. Esta situación nos conduce a reflexionar sobre uno de los caminos más transitados por el pensamiento sociológico y politológico clásico y contemporáneo: ¿hasta qué punto los actores sociales y políticos pueden tener **agencia**, es decir, capacidad para incidir en la realidad social? Por otra parte, ¿de qué forma los investigadores sociales se explican las diferentes dinámicas sociopolíticas donde los actores interactúan en un escenario determinado; a qué le dan más peso a los actores que, finalmente, son portadores de un sinnúmero de estructuras sociales, o bien a éstas que, de forma simultánea, **construyen** y **habilitan** los horizontes de acción de los agentes sociales? En esta misma tónica, continúa Colin Hay:

"¿Qué modelo del carácter de los actores políticos y sociales creamos en nuestras explicaciones? ¿Son estos actores el resultado involuntario de su contexto, individuos desvalidos con un control mínimo sobre su destino que avanzan a duras penas en un torbellino de corrientes turbulentas, o son sujetos informados que actúan deliberadamente, con un control absoluto sobre el medio en que se enmarcan sus acciones? ¿Son los efectos que queremos explicar el resultado de la acción de unos actores que eligen sin condicionantes o la consecuencia de una lógica estructural (o conjunto de ellas) que se despliega sin que los agentes (ya sean individuales o colectivos) puedan controlarla?"<sup>46</sup>.

Las respuestas a estas interrogantes no son sencillas. La controversia entre distintas escuelas del pensamiento social -específicamente entre el *estructuralismo* y el *funcionalismo*, por una parte y la *sociología comprensiva*, por otra- ha permeado gran parte de las disquisiciones sociológicas. Sin embargo, han surgido varios intentos por trascender la vieja dicotomía *acción-estructura* mediante construcciones teóricas sintéticas que en muchos casos han sido tildadas de meras expresiones eclécticas, carentes de una propuesta auténtica, ese es precisamente el caso del trabajo de Anthony Giddens. Al margen de controversias, es posible decir que el mérito de este teórico inglés reside en haber roto aquella irresuelta dicotomía **al subrayar el carácter**

---

<sup>46</sup> Hay Colin. "Estructura y Actuación (Agency)". En: Marsh David y Stoker Gerry. *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Universidad, 1995, pág. 197.

**indisoluble que hay entre la estructura y la acción; al aseverar que en vez de un dualismo se debe hablar de una dualidad, la dualidad de la estructura<sup>47</sup>.**

Así, para Giddens el objetivo no es centrarse, exclusivamente, en la estructura o en la acción, sino en las **prácticas sociales**, elemento fundamental que supone que los individuos reproducimos, reinventamos, aquello que nos es significativo. Por ende, las estructuras que perfilan, mas no determinan nuestra acción, no son meros dispositivos externos, sino que son interiorizados y, al serlo, son recreados una y otra vez, sin que ello implique la anulación de la agencia. De esta forma, la **entreverada** dinámica entre *estructura y acción* da cuenta, también, del **doble espectro** de la realidad social: *lo objetivo y lo subjetivo*<sup>48</sup>.

No es la intención en este texto, presentar todos los planteamientos de la teoría de la estructuración. Sí, en cambio, realizar un análisis con base en este constructo teórico sobre la experiencia de *Hacia un Presupuesto Participativo* en su primer año de aplicación.

De acuerdo al trabajo empírico realizado, es posible afirmar que **tanto las limitaciones jurídico-administrativas, como la cultura política, son condicionantes estructurales que han perfilado el campo de acción de los sujetos involucrados en el presupuesto participativo**. Ambas estructuras son, evidentemente, cualitativamente distintas. Lo jurídico-administrativo, descrito en el apartado precedente, es un tipo de estructura objetiva, externa a los actores, que ha circunscrito el margen de acción no sólo de los ciudadanos que han participado en el programa del presupuesto participativo, sino de los propios funcionarios delegacionales. La cultura política, por otro lado, es claramente una estructura social que se adecua al doble espectro citado concerniente a la realidad social: *lo objetivo y lo subjetivo*. Si bien ambas modalidades estructurales en la realidad operan de forma conjunta, **entreverada**, por razones de manipulación analítica realizaremos una delimitación conceptual. En las siguientes páginas se abordará dicho

---

<sup>47</sup> Giddens define la *dualidad de la estructura*, a partir de que ésta: "es el elemento y el resultado de la conducta que ella organiza recursivamente: las propiedades estructurales de sistemas sociales no existen fuera de una acción, sino que están envueltas inveteradamente en su producción y reproducción". Giddens Anthony. *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, 1998, págs. 395.

<sup>48</sup> Como se sabe, fueron los sociólogos estadounidenses Berger y Luckman quienes en la década de los sesenta plantearon este doble espectro en la construcción social. Ver: Berger Peter y Luckmann Thomas. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1968.

análisis junto con otros elementos más presentes en el proceso de *Hacia un Presupuesto Participativo*. con base en la propuesta teórica de Anthony Giddens.

### ***La cultura política y lo jurídico-administrativo como estructuras condicionantes***

Sin duda alguna, uno de los conceptos más escurridizos y polisémicos que hay en el universo de la sociología y de la ciencia política es el de cultura política. Empleado para explicar - en ocasiones de forma determinista - comportamientos electorales, conductas antidemocráticas por parte de distintos actores políticos y sociales, diversos procesos de socialización política, entre otros fenómenos, la cultura política es un concepto de difícil manejo que ha sido estudiado bajo distintas ópticas. Aun así, lo que lo define es el:

"conjunto de actividades, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político, proporcionando los supuestos y normas fundamentales que estructuran el comportamiento en relación al sistema político, sin predeterminar el sentido de las prácticas"<sup>49</sup>.

En este sentido, la cultura política supone un proceso de socialización mediante el cual valores y actitudes son transmitidos, reproducidos y transformados. Tal como sostiene Rosales, bajo una lógica *giddestiana*, la cultura política no determina las respuestas, el comportamiento, de los variados actores políticos y sociales, pues es tan sólo una matriz de significación, un referente significativo. De igual forma, la cultura política está presente en las distintas prácticas sociopolíticas.

Mas, ¿de qué manera la cultura política como práctica social se adecua a la definición de Anthony Giddens de estructura? Hay que recordar que para este sociólogo, ésta es un conjunto de :

"reglas y recursos que recursivamente intervienen en la reproducción de sistemas sociales. Una estructura existe sólo como huellas mnémicas, la base orgánica de un entendimiento humano y actualizada en una acción"<sup>50</sup>.

Coincidiendo con la definición consensuada de estructura, Giddens enfatiza que uno de los rasgos definitorios de ésta es su carácter duradero en los sistemas sociales. Sin

---

<sup>49</sup> Rosales Héctor. "Cultura, cultura política e investigación urbana" En: *Cultura política e investigación urbana*. CRIM, México, 1990.

embargo, ello no significa que la estructura sea ahistórica, no transformable, inflexible ante el devenir histórico. La estructura es actualizada sólo a partir de las prácticas sociales, es decir, de la misma interacción de los sujetos individuales y colectivos. Así, toda estructura tiene un enorme potencial constitutivo e inseparable, como se ha subrayado, de los actores.

En este sentido, la cultura política no está exenta de transformaciones. Como estructura social, es interiorizada por los individuos y recreada mediante las prácticas sociales que pueden cobrar distintas formas de objetivación, como comportamientos electorales, por ejemplo. En todo este proceso, no existe ningún tipo de sobredeterminación en los actores, al respecto afirma Ilán Bizberg:

"Estos principios transmitidos por medio del proceso de socialización, no son normas inscritas en nuestra personalidad que nos hacen actuar automáticamente de alguna u otra forma, sino que son matrices de significación que nos permiten interpretar la realidad a la que nos enfrentamos diariamente. Deben ser, por tanto, analizados como totalidades, como visiones del mundo, como *lebenswelten*. Por otra parte, no puede haber una coherencia entre todos los principios, como lo pensaban las escuelas evolucionistas; hay "inconsistencias" en tanto que los principios se refieren a distintos ámbitos de nuestra acción"<sup>51</sup>.

En el caso concreto de la cultura política mexicana, y como fue mencionado en esta misma tesis, la inconsistencia ha sido una característica que ha provocado a investigadores sociales sorpresa. ¿Cómo entender una sociedad aquejada por diversas expresiones de injusticia social -pobreza, impunidad, autoritarismo- que, pese a ello, apoya al régimen político responsable? Posiblemente, como varias investigaciones lo han mostrado <sup>52</sup>, dichas inconsistencias dan cuenta de la eficacia de los siempre

---

<sup>50</sup> Giddens Op. Cit. pág. 396.

<sup>51</sup> Bizberg Ilán. "Legitimidad y Cultura Política. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, #1, Enero-Marzo de 1997, pág. 11.

<sup>52</sup> En el caso específico de la cultura política mexicana, existen diversas investigaciones en las que se ha intentado explicar su carácter ambivalente e inconsistente. Gran parte de estos trabajos tienen la huella teórica de Almond y Verba y parten, como en el caso de Susan Eckstein, de la inquietud por dilucidar el porqué los mexicanos de las zonas urbanas marginadas, no obstante la lacerante pobreza en la que viven, votan a favor del partido responsable de tal orden excluyente y autoritario, el PRI. Susan Eckstein, ejemplificando, optó por buscar respuestas en torno a la cultura política mexicana más allá de las instancias formales del sistema político mexicano. Por otra parte, Víctor Manuel Durand ha trabajado también este tema mediante una serie de encuestas representativas a lo largo de todo el país y ha señalado el nexo indisoluble que hay entre la cultura política mexicana con el régimen autoritario que por décadas ha habido en México -cabe resaltar que este trabajo de Durand fue hecho antes de la alternancia en el poder del ejecutivo federal del 2000-. Asimismo, destaca la necesidad de separar la legitimidad del gobierno mexicano con respecto a la legitimidad del régimen político. Con esta división conceptual, Durand encuentra que aunque gran parte de los individuos encuestados está inconforme con el gobierno, sigue considerando que el régimen es democrático, otorgándole de ese modo un carácter legítimo. Este

nombrados pilares del sistema político mexicano-el corporativismo y el clientelismo- pero especialmente de la valía de su principal sustento legitimador : la revolución mexicana. No obstante, la implementación del neoliberalismo, con todo el costo económico, político y social, sin duda representó un desdibujamiento a esta importante fuente de legitimación.

Por otra parte, ¿hasta qué punto el voto por la oposición, el triunfo de Fox, o del PRD desde 1997 en el Distrito Federal, da cuenta de una transformación de la cultura política de los mexicanos? Más allá del descontento ciudadano por los gobiernos priistas, ¿sigue existiendo un apoyo popular al régimen político mexicano? Responder estas preguntas, es parte de los nuevos derroteros que la dinámica de la realidad sociopolítica mexicana abre a la reflexión social.

El régimen político mexicano autoritario, corporativo y clientelar, indudablemente ha significado para la población un elemento que ha conculcado de forma contundente su ciudadanía en las tres dimensiones que la conforman: la política, la social y la civil. De esta manera, las varias irregularidades electorales, el desempleo, o las diversas violaciones a la libertad de expresión, son algunos ejemplos de este orden sociopolítico. Ante tal escenario, no resulta gratuito ni casual la existencia de una ciudadanía que si bien ha dado muestras sobradas de apatía, la denominada *participación tradicional* por Durand, también ha expresado a través de múltiples y diferentes movilizaciones sociales -campesinas, indígenas, estudiantiles, obreras o bien por la defensa del voto- su lucha por la construcción de ciudadanía. En consecuencia, hablar de la cultura política mexicana, supone romper con visiones monolíticas y esquemáticas, dada la heterogeneidad de condicionantes estructurales pero, sobre todo, que a pesar de las características, aún prevalecientes del régimen autoritario mexicano, los actores

---

investigador resalta la importancia que juega la *participación tradicional* (Ver capítulo 1 de la presente tesis) en la conservación del orden político y social, así como la aún "eficaz" ideología de la revolución mexicana. En síntesis, Durand destaca el peso de características "irracionales" en la manera en que un importante sector de la población mexicana aprehende, procesa y reproduce la realidad política. Las referencias a estos autores, pues, muestran la complejidad existente en lo que a cultura política en México se refiere, y sin duda permiten inferir el cuidado conceptual y el forzoso apego empírico que se deben tener al abordar este campo de análisis. Ver: Eckstein Susan. *El estado y la pobreza urbana en México*, Siglo XXI, México, 1982. Durand Víctor Manuel. "La cultura política autoritaria en México". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, México, número 3, 1995. Rosales Héctor. *Cultura política e investigación urbana*. CRIM, México, 1990. Smith Marcia y Durand Víctor Manuel. "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de ciudadanía en México". En: *Estudios Sociológicos*. COLMEX; México, número 38, 1995.

sociales, como agentes que son, han participado en diversos planos de movilización consiguiendo, en varios casos, incidir en la realidad sociopolítica.

En el caso específico de la Zona del Ajusco Medio, la cultura política, tal como fue expuesto en apartados precedentes, ha sido un factor relevante en la aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo*. Tras años de movilización, de manipulación por parte de los líderes, así como del otorgamiento de gran parte de los servicios urbanos, la voluntad de participar, en varios sectores de la población de esta área tlalpense, ha decrecido. La falta de confianza hacia las autoridades, asimismo, es un elemento más a esta sumatoria de factores. Bernardino Contreras, integrante del equipo de monitoreo de esta Zona IV lo explica:

"Ahora a la gente se le invita a trabajar y lo único que hay son reproches, que ya trabajaron mucho, que ya no está dispuesta a que le tomen el pelo, en fin... A veces maldiciendo, ya no quieren saber nada. La gente está fastidiada, pues fue, en aquellos tiempos, utilizada. Ahora el resentimiento busca, como dicen, no quién se la hizo sino quién se la paga. Por otro lado, nadie puede vivir de historias, esas fueron malas experiencias pero no podemos permanecer así, pues la necesidad siempre estará presente; cada día hay una necesidad y no podemos dejarla pasar. Vivimos con un rezago de más de veinte años, las obras que debieron realizarse desde antes, no se han hecho..."<sup>33</sup>

Hemos señalado, también, las distintas lógicas que los actores involucrados en el presupuesto participativo tienen. Por un lado entre los mismos integrantes del equipo delegacional, trabajadores de la Dirección de Obras y la Dirección de Enlace Territorial, y por otro lado entre los habitantes de la Zona IV y la propia delegación. Independientemente de la información técnica que algunos ciudadanos han obtenido, la percepción sobre el carácter insuficiente de *Hacia un Presupuesto Participativo* prevalece. De igual forma, y tal como lo han manifestado los integrantes del equipo de monitoreo del Ajusco Medio, el hecho de que demandas ciudadanas sean rechazadas, es reconocido como una expresión de falta de voluntad política por parte de las autoridades. Así, piensan, frente a la decisión ciudadana no debe haber ningún tipo de razón que impida la realización de las obras.

Las distintas lógicas existentes entre la ciudadanía y los funcionarios delegacionales son entendibles. Por una parte, se encuentran las directrices propias de la gestión burocrático-administrativa -sus ritmos y exigencias- mientras que por otra están las

---

<sup>33</sup> Contreras Bernardino. Ent. Cit.

diversas necesidades colectivas que, como hemos reiterado varias veces, han sido capitalizadas por partidos políticos, el gobierno en turno y los mismos líderes de las organizaciones locales. De por medio también está la visión de un partido político gobernante que pretende mantener fuerza social, política y electoral.

El carácter disímil entre la visión **técnico-administrativa**, la **políticoelectoral** y la **ciudadana**, se resume, bajo términos *giddensianos*, en los diferentes *recursos de asignación* y los *recursos de autoridad* que tienen los funcionarios delegacionales y los ciudadanos en general. Recordemos que para este sociólogo inglés, estos conceptos son:

*"Recursos de asignación:* recursos materiales empleados en la generación de poder, incluidos el ambiente natural y artefactos físicos; los recursos de asignación derivan del dominio humano sobre la naturaleza.

*"Recursos de autoridad:* los recursos no materiales empleados en la generación de poder, que derivan de la posibilidad de aprovechar las actividades de seres humanos; los recursos de autoridad nacen del dominio de unos sectores sobre otros"<sup>54</sup>

En pocas palabras, **se trata de una relación de poder, entre gobernantes y gobernados** con sus correspondientes intereses y dinámicas. Los *recursos de asignación*, para el caso que nos ocupa, se refiere al simple hecho de que la delegación Tlalpan cuenta con los recursos financieros para la realización de obras públicas, servicios urbanos, de desarrollo social, etc. En tanto, los recursos de autoridad se relacionan con todos los dispositivos políticos que la demarcación puede ejercer al ser gobierno. Ambos tipos de recursos, evidentemente, no están divorciados pues, en muchas ocasiones, quien detenta *recursos de asignación* adquiere *recursos de autoridad*. Sin embargo, es necesario evitar lecturas de índole economicista al respecto.

Las divergencias entre gobernar y ser gobernado son obvias y evidentes. No obstante la distinción, existen elementos compartidos entre ambos actores. Este es el caso de las prácticas clientelares. Elemento que al gobierno mexicano le ha redituado numerosos beneficios -control, gobernabilidad, votos electorales- el clientelismo, forma parte del aprendizaje sociopolítico de, sobre todo, los sectores sociales más pobres y desprotegidos tanto en el campo como en las áreas urbanas. Muchas páginas se han escrito sobre este fenómeno descalificándolo. Sin embargo, en pocas ocasiones se le

---

<sup>54</sup> Giddens Anthony. Op. Cit, pág 398

ubica, como diría Giddens, como una *regla*<sup>55</sup>, como un medio del que disponen el gobierno y los pobladores para satisfacer sus respectivas necesidades. Wayne Cornelius lo explica del siguiente modo:

"(la acción de los pobres no está determinada por) respeto a la autoridad o por temor a la retribución del gobierno, sino también por una convicción profundamente arraigada de que es más productivo tratar de manipular el sistema para satisfacer sus necesidades, que enfrentársele o tratar de cambiarlo (...) refleja una adaptación racional de las reglas del juego político, una baja propensión a asumir riesgos, y el conocimiento de los tipos de acción política que recompensan las autoridades, al igual que de aquellos que probablemente ignorarán o reprimirán violentamente".<sup>56</sup>

Siguiendo a Cornelius y a Giddens, se puede suponer que en la existencia de relaciones clientelares, están de por medio *actores sociales entendidos* que han encontrado en dichas prácticas un mecanismo, una fórmula, para resolver sus diferentes necesidades. Dicha fórmula es aplicada tanto por la ciudadanía como por el mismo gobierno. Hablar de *actores entendidos* implica la existencia de conciencia, que bajo el universo teórico de Giddens cobra dos formas, la *conciencia discursiva* y la *conciencia práctica*. La primera, como es fácil deducir, se refiere a todo elemento social que los actores pueden darle una expresión verbal; la segunda, en cambio, se relaciona con lo que los actores saben o creen saber de lo social, incluyendo sus propias acciones, pero que no puede ser manifestado discursivamente<sup>57</sup>.

Bajo esta óptica, el clientelismo está inserto en la conciencia práctica de los actores involucrados. Si bien resulta cierto que la "clientela" puede manifestar verbalmente el sentido de una acción de este tipo, resulta común que las prácticas clientelares correspondan también a una *conciencia práctica*, en la que la población, bajo una lógica de intercambio obtenga sus respectivos satisfactores.

Finalmente, la estructura jurídico-administrativa que impide la autonomía de las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal ha significado otra condicionante estructural en el proceso del presupuesto participativo. Tal como fue descrito en este mismo capítulo, existe una cadena de condicionamientos que inician en el momento en que es elaborado por los funcionarios de la delegación el Programa Operativo Anual

<sup>55</sup> Para Giddens las reglas son "técnicas o procedimientos generalizables que se aplican a la escenificación/reproducción de prácticas sociales". Ibid. pág. 56.

<sup>56</sup> Cornelius Wayne. "Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México". Citado por Bizberg Ilán. Op. Cit. pág. 8.

<sup>57</sup> Giddens, Op. Cit. pág. 394.

(POA), que continúa al ser aprobado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y de ahí a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que una vez que la demarcación Tlalpan cuenta con un determinado monto presupuestal, la Dirección de Obras avalará qué obras serán realizadas, incluyendo aquellas demandas emergidas de *Hacia un Presupuesto Participativo*. Así pues, es posible identificar que así como la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal condiciona a la delegación Tlalpan, como a las restantes quince, la Dirección de Obras hace lo mismo con la Dirección de Enlace Territorial, instancia delegacional encargada de implementar el proyecto del presupuesto participativo. En todo este trayecto, las decisiones ciudadanas sobre las obras a realizar quedan entrampadas ya sea por criterios técnicos, financieros o bien políticos.

La problemática citada es una muestra del **carácter relacional** de la *dualidad de la estructura*. Esto significa que lo que para un actor es acción, para otro es estructura. El rechazo de una propuesta de obra efectuado por la demarcación Tlalpan, significa para los habitantes que necesitan que dicha obra sea realizada, una clara expresión de constreñimiento. Si bien hay que tener presente que **todo elemento que constriñe se acompaña de otro que habilita**, no hay que soslayar la característica relacional descrita. Dicho de otra manera, hablar tanto de estructura como de acción implica aludir al **poder**. Como ya se ha mencionado, el concepto de estructura, como conjunto de recursos y reglas, es indisociable a la dimensión del poder, como lo es también a sus otros dos planos: el de significación y legitimación, dimensiones, además, que están interrelacionadas.

Es de esta manera en que hemos revisado las dos principales condicionantes de tipo estructural en torno a la aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo*. En el siguiente apartado se revisarán algunos elementos más bajo la perspectiva de la Teoría de la Estructuración.

#### ***Las dos caras de Hacia un Presupuesto Participativo: constreñimiento y habilitación***

En el primer capítulo de esta tesis, se hizo alusión a las implicaciones que hay en torno a la participación ciudadana; su carácter polisémico, su implementación ya sea por gobiernos autoritarios o bien por otros que han pretendido abrir nuevos espacios decisorios para la ciudadanía. Se habló, también, de la manera en que la participación

ciudadana institucionalizada ha sido ejecutada por los gobiernos neoliberales latinoamericanos con la finalidad de economizar costos así como para poder identificar aquellos “focos rojos” de conflictividad social. Bajo esa lógica, la participación ciudadana cobra un cariz *instrumental*, al no contribuir mínimamente al empoderamiento ciudadano. Sin embargo, resulta indispensable considerar que por más instrumental que sea la intención de un determinado gobierno al implementar un programa de participación ciudadana, existen distintos elementos de mediación que pueden coadyuvar a que los resultados obtenidos no sean iguales a lo planeado. Dichos elementos de mediación se refieren a la historia de organización y movilización social, la correlación de fuerzas sociales y políticas que haya, etc. A esta sumatoria hay que agregarle los factores de tipo contingentes que puedan surgir. Por lo tanto, la intención que un actor social pueda tener no equivale a los resultados de la acción emprendida, en pocas palabras, no hay que soslayar *las consecuencias no buscadas por el actor*. Sobre este punto, sostiene Giddens:

“Para comprender lo que es hacer algo sin intención, tenemos que lograr primero claridad sobre el modo de entender intencional. Defino este concepto como lo propio de un acto del que su autor sabe, o cree, que tendrá una particular cualidad y resultado, y en el que ese saber es utilizado por el autor del acto para alcanzar esa cualidad o ese resultado. (...) Tenemos que distinguir la cuestión de lo que un agente hace de lo que es buscado, o de los aspectos intencionales de lo que se hace”<sup>58</sup>.

De esta manera, evaluar de forma categórica el carácter instrumental o sustantivo de un programa de participación ciudadana requiere mucho más que centrarse en la mera voluntad o intención política del gobierno en cuestión. Independientemente de cuál haya sido la intención original de la delegación Tlalpan al aplicar *Hacia un Presupuesto Participativo*, lo cierto es que este programa ha logrado incidir, con todo y sus limitaciones, de algún modo en ciertos actores sociales. Como dice Miguel Sotres, integrante del equipo de monitoreo de la Zona del Ajusco Medio:

“(...) lo que yo digo es ¿participar para qué?, ¿cuáles son los límites? En teoría el presupuesto participativo está muy bien, pero a lo que me refiero es a lo siguiente, ¿hasta dónde el gobierno de Tlalpan está dispuesto a permitir que la gente participe? ¿Qué filtros vamos a tener? (Los funcionarios de la Delegación) querían gente que pensara, que se informara de los problemas, ahora la gente ya se animó. A los del equipo de monitoreo nos dieron información, capacitación, nosotros sabemos bien cómo funciona ya una delegación y de repente nos dicen ¡ya párenle!, ya los conocemos y ya se acabó...”<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Ibid. Pág. 47.

<sup>59</sup> Sotres Miguel Ent. Cit.

En el caso específico de *Hacia un Presupuesto Participativo*, es preciso señalar que su aplicación ha significado de forma simultánea, tanto para la delegación Tlalpan como para los ciudadanos, una fuente de *constreñimiento y habilitación*. ¿Qué significa esto? ¿A qué se refiere Giddens cuando habla de constreñimiento?

“En cada caso, el constreñimiento proviene de la existencia objetiva de propiedades estructurales que el agente individual no puede modificar. Como en el caso de las cualidades restrictivas de sanciones, su mejor definición es la puesta de límites al espectro de opciones de que dispone un actor, o una pluralidad de actores, en una circunstancia dada o en un tipo de circunstancia”<sup>60</sup>.

De esta forma, el constreñimiento implica condiciones sociales que delimitan el campo de acción de los actores, sus posibles opciones de manipulación. La existencia de elementos que constriñan, no significa la anulación de cualquier acción, ni tampoco del potencial transformativo que los agentes tengan. El constreñimiento, como cualquier rasgo estructural, tiene un carácter social y como tal puede variar de un contexto histórico determinado a otro. Pero no sólo las condiciones objetivas en torno al constreñimiento son variables, lo es también la apropiación de dichas condiciones, de ahí que podamos concluir que el constreñimiento no sólo se erige a partir de las circunstancias materiales, sino del proceso de interiorización, de subjetivación, que los actores hagan de ellas<sup>61</sup>.

En este sentido, ¿De qué forma *Hacia un Presupuesto Participativo* ha representado para la ciudadanía un factor de constreñimiento? En primer lugar, hay que considerar, de nueva cuenta, el caudal organizativo y de movilización social que hay en el Ajusco Medio, incluyendo las prácticas clientelares y manipulatorias que forman parte de su historia. Dicha participación ciudadana es del tipo **no** institucionalizado, de ahí las estrategias de lucha y de presión hacia las autoridades -como marchas, toma de oficinas gubernamentales, negociaciones veladas, etc.-. En contraste, la implementación de un programa de gobierno de las características del presupuesto participativo, lleva implícito para la ciudadanía el hecho de que ésta se tiene que sujetar a los tiempos y directrices

---

<sup>60</sup> Giddens Anthony. Op. Cit. Pág. 207.

<sup>61</sup> Giddens además señala que hay tres tipos de constreñimiento: el material, la sanción y el constreñimiento estructural. El primero deriva del “carácter del mundo material y de las cualidades físicas del cuerpo”. La sanción, por otra parte, la define como “las respuestas punitivas de unos agentes a otros”. El constreñimiento estructural se origina de “la contextualidad de la acción, o sea, del carácter dado de propiedades estructurales en relación con actores situados”. Pág. 206.

que la propia delegación establezca. Así, el plano institucionalizado de *Hacia un Presupuesto Participativo* ha definido, demarcado, el plano de acción de los habitantes de la Zona del Ajusco Medio, y de todo Tlalpan en general. De ello, están concientes algunos ciudadanos, quienes han experimentado los dos ámbitos de participación ciudadana, como sostiene Miguel Sotres quien forma parte del equipo de monitoreo de esta zona:

“Primero, si la delegación no quiere, no se hace nada aunque la tomes y la presiones (...). No queremos ser, como algunos compañeros, que a través del chantaje, la negociación, el tomar instalaciones, buscar obtener cosas, o sea (se trata) de métodos de trabajo que queremos que se erradiquen, porque la autoridad está únicamente para resolver los problemas y no para tener grupos políticos a favor o en contra”<sup>62</sup>.

De igual forma, la percepción sobre la relación entre gobernantes y gobernados ha cambiado:

“Llega el momento en que sí podemos trabajar, con base en el conocimiento práctico, y reconociendo que no somos adversarios, ciudadanía-gobierno, que somos compañeros para resolver los problemas, uno está en un espacio, otro en otro espacio, pero el objetivo en común es la solución de los conflictos”<sup>63</sup>.

Más allá de la buena voluntad, la enorme necesidad por ver satisfechas las diferentes demandas ciudadanas prevalece. Sino son resueltas, tal como narra Sotres, poco importa el implementar tácticas que se salgan del cauce institucional:

“En este momento estamos pensando elaborar un documento a Gilberto con los problemas del equipo de monitoreo. En caso de que no haga caso haremos otras cosas: presionaremos, conferencias de prensa, reunimos con nuestros vecinos y tomarles la delegación. Esto incluso ya pasó: había quedado pendiente la pavimentación de calles durante un tiempo, nos decían que sí y no hacían nada y uno todavía como (equipo) de monitoreo todavía confiaba en la autoridad... hasta que pasó un año. Otros se empezaron a burlar de nosotros porque llegaban a presionar a la delegación y luego, luego les hacían caso. Hasta que decidimos cerrar las oficinas de la Dirección de Obras y finalmente nos hicieron caso”<sup>64</sup>.

No obstante lo expuesto, *Hacia un Presupuesto Participativo* ha abierto otros espacios de acción, es decir también ha habilitado a la ciudadanía al ofrecer información técnica y financiera sobre la realización de obras y servicios urbanos. Asimismo, los ciudadanos interesados, específicamente los integrantes de los cinco equipos de monitoreo, han podido conocer algunos puntos relevantes sobre el ejercicio de la administración

---

<sup>62</sup> Sotres Miguel Ent. Cit

<sup>63</sup> Ibid

pública. Esta situación, sin duda alguna, representa una oportunidad para los pobladores para nutrirse, para formarse, en uno de los puntos que consuetudinariamente ha permanecido soterrado: la gestión pública, sus directrices, tiempos y limitaciones.

Por otra parte para la delegación Tlalpan, el proyecto del presupuesto participativo ha encarnado también un marco de constreñimiento y habilitación. Siendo *Hacia un Presupuesto Participativo* un espacio en el que, los propios funcionarios, han pretendido convertirlo en un medio transparente, en el que se haga coparticipe a la ciudadanía en el diseño presupuestal, ello ha obligado al gobierno tlalpense a hacer público parte de su desempeño. Dicha situación, evidencia no sólo los problemas internos a la delegación, sino también los errores gestivos. En pocas palabras, evidencia la impericia administrativa, social y política. Elena Aguilar ex coordinadora de Participación Ciudadana en Tlalpan señala:

“Hablando de transparencia, en el caso del presupuesto participativo, se publica la obra, calle por calle, concepto por concepto, de modo tal que los datos no se pueden cambiar y si se hace se tiene que explicar. Entonces, el mecanismo no es sólo si yo informo sino también debo explicar el porqué (...) la transparencia no es sólo informar, sino decir el porqué”<sup>65</sup>.

Pero este programa delegacional ha ofrecido a los funcionarios de Tlalpan otras posibilidades. Tal como se sostuvo en el primer capítulo de esta tesis, la apertura de espacios institucionalizados de participación representa un mecanismo ideal para conocer, por la propia voz de los ciudadanos, sus principales carencias. Ello, sin duda alguna, ha sucedido en esta demarcación. Asimismo, en un área, como lo es el Ajusco Medio, que se ha caracterizado por su combatividad, *Hacia un Presupuesto Participativo* permite llevar al plano institucional demandas ciudadanas que podrían ser encauzadas por otras vías. En pocas palabras, este programa gubernamental es una fuente de gobernabilidad al identificar los principales actores sociales y políticos - organizaciones y líderes sociales, su relación con los principales partidos políticos - así como las carencias colectivas existentes, etc. A estas circunstancias, hay que sumarle la posibilidad de que los pobladores de Tlalpan pudiesen llegar a reconocer a este programa de gobierno como un mecanismo eficaz y democrático. Dicha percepción redundaría en un claro beneficio no sólo para la gestión del Dr. López y Rivas, sino sobre todo para el mismo PRD.

---

<sup>64</sup> Sotres Ibid.

Así pues, hemos revisado las diferentes implicaciones en torno a la aplicación de *Hacia un Presupuesto Participativo*, la manera en que fue concebido y articulado, su implementación, algunos indicios de la respuesta ciudadana, sus aciertos y limitaciones. Resulta aventurado e irresponsable dictar un calificativo categórico y absoluto de sus resultados, sobre todo si se toma en cuenta que se ha analizado tan sólo el primer año de su aplicación. Aun así, en el próximo capítulo final daremos una visión general de este programa de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Berger Peter y Luckmann Thomas. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1968.
2. Bizberg Alán. "Legitimidad y Cultura Política. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, #1, Enero-Marzo de 1997, pág. 11.
3. Cornelius Wayne. "Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México". Citado por Bizberg Ilán. Op. Cit. pág. 8.
4. Delegación Tlalpan. *Sinópsis de la Zona del Ajusco Medio*. Mimeo. págs 1 y 2.
5. Durand Víctor Manuel. "La cultura política autoritaria en México". En *Revista Mexicana de Sociología, IIS, UNAM, México, número 3, 1995*.
6. Eckstein Susan. *El estado y la pobreza urbana en México, Siglo XXI*, México, 1982.
7. Entrevista realizada a Elena Aguilar el 10 de marzo de 2003
8. Entrevista a Bernardino Contreras, 3 de marzo de 2003.
9. Entrevista a Miguel Sotres, marzo de 2003.
10. Página de Internet del IEDF: [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx).
11. Giddens Anthony. *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, 1998.
12. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Territorial, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Ficha Técnica de Comités Vecinales*.
13. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Resultados de votaciones*.

---

<sup>63</sup> Aguilar Elena. Ent. Cit.

14. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo*, Octubre de 2001.
15. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Informe de Obra por Contrato 2001*.
16. Hay Colin. "Estructura y Actuación (Agency)". En: Marsh David y Stoker Gerry. *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Universidad, 1995.
17. Lomnitz Larissa. "Cultura y poder". En: *Ensayo de Antropología Latinoamericana*. México. FLACSO.Porrúa, 1994.
18. Lomnitz Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1975.
19. Rosales Héctor. "Cultura, cultura política e investigación urbana" En: *Cultura política e investigación urbana*. CRIM, México, 1990.
20. Smith Marcia y Durand Víctor Manuel . "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de ciudadanía en México" . En: *Estudios Sociológicos*, COLMEX; México, número 38, 1995.
21. Zermeño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

## CAPÍTULO V CONCLUSIONES

En este capítulo, se llevará a cabo una recapitulación final sobre algunos de los puntos más relevantes trabajados a lo largo de esta tesis. Es así como en el primer capítulo se hizo un acercamiento teórico al fenómeno de la participación ciudadana; su carácter polisémico y escurridizo así como la importancia que este espacio institucionalizado ha cobrado en los últimos años para distintos gobiernos latinoamericanos. De igual forma, se realizó una diferenciación teórica de otras modalidades de participación, como lo son la política, la social y la comunitaria, sin soslayar, además, la necesaria distinción que existe entre la participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada.

En este sentido, hemos concluido que no es posible entender el proceso institucionalizado de participación ciudadana sin contextualizarlo en la confluencia de factores económicos, políticos y sociales. Bajo el presente marco neoliberal, la participación ciudadana institucionalizada ha representado un mecanismo útil para reducir costos -en cuanto al diseño de políticas públicas, mano de obra- así como para que los gobiernos involucrados puedan contar con una visión clara y directa de las posibles fuentes de conflictos sociales. Así, hemos visto que esta modalidad participativa en varias ocasiones ha redundado en una atomización de los problemas sociales y, como tal, en una posible "neutralización" de los mismos. En consecuencia, la participación ciudadana debe ser entendida más allá de un ámbito estrictamente gestivo, pues resulta evidente que tiene notables connotaciones sociopolíticas y culturales en la población.

La institucionalización de este tipo de participación, forma parte de una serie de transformaciones que el Estado contemporáneo sigue viviendo. La irrupción de un creciente número de organizaciones no gubernamentales (ONG) junto con los ajustes propios de un capitalismo neoliberal son pruebas de ello. La entronización del libre mercado y de lo macroeconómico, la implementación de políticas públicas cada vez más focalizadas, la oleada de privatizaciones a empresas otrora estatales, entre otras medidas, han repercutido en una sociedad cada vez más pobre y fragmentada, atrapada en el desempleo y la precariedad no sólo económica y social, sino también política. Si a

este escenario se le aúna la impericia de los partidos políticos como presuntos mediadores entre el Estado y la sociedad, el resultado es una notable crisis de legitimidad, no sólo del modelo económico vigente sino del mismo sistema político que lo acompaña y sustenta: la democracia representativa actual. Así, y pese a la celebración de elecciones periódicas y a la alternancia en el poder gubernamental, queda en entredicho la estructura que rige buena parte de la sociedad contemporánea. Ante estos hechos, tal como se planteó en el primer capítulo de la presente tesis, han sido abiertos diferentes espacios de democracia participativa, como la participación ciudadana institucionalizada. ¿De qué manera se puede interpretar esto? ¿Qué hay detrás de la institucionalización de la participación ciudadana cuando es erosionada la ciudadanía en su dimensión social e incluso civil? No es fácil responder de forma categórica estas preguntas. Pese a ello, podemos decir que la apertura de espacios de democracia participativa en la actual coyuntura neoliberal y ante la vigente crisis que la democracia representativa vive, es un mecanismo de relegitimación para la propia modalidad representativa de democracia. Así, la democracia participativa no sólo no es antitética de la representativa, como muchos han querido verla, sino complementaria y, más allá de eso, puede ser una fuente de resignificación y relegitimación de la democracia representativa.

Sin embargo, hacer una afirmación como la anterior exige cautela. No es lo mismo la expresión de democracia representativa que existe en un país como Estados Unidos, que otra en una nación latinoamericana. Por otra parte, tampoco hay una sólo manifestación de democracia participativa. Más allá de las diferentes figuras institucionales de participación -el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, entre otras- la democracia participativa o directa tiene distintas expresiones: no es lo mismo el ejercicio que pueda haber en una comunidad zapatista - entre ellas mismas hay divergencias- que en un barrio *portoalegreense* en el Brasil. En pocas palabras, existen diferentes factores de mediación política y sociocultural -el sistema político, la acumulación de fuerza organizativa y movilizatoria- que influyen en ambas modalidades de democracia.

Asimismo, en el mismo capítulo primero fueron señaladas las diversas figuras institucionales de participación ciudadana que han sido confeccionadas en el Distrito Federal, capital política y gestiva de México que, pese a su relevancia, por décadas sus

pobladores vivieron un serio trastocamiento a su ciudadanía no sólo social y civil, sino también política. Así, dos Reformas Políticas han marcado la historia de democratización formal en la ciudad capital, la de 1928 y la de 1996. En la primera los capitalinos perdieron el derecho a elegir a sus representantes, en tanto que en la segunda esto vuelve a ser posible. En medio de ajustes institucionales han sido creadas, en distintas etapas en la historia política del DF, la *junta de vecinos*, la *asociación de residentes*, los *consejos ciudadanos*, los *jefes de manzana* y finalmente los *comités vecinales*. Toda esta multiplicidad de formas de representación ciudadana presuntamente gestadas para fomentar la participación de la población no ha sido más que expresiones de un engranaje vertical donde, tal como señala Alicia Ziccardi, pareciese que la ciudadanía queda reducida al papel de vecino.

Pese a esto, en el Distrito Federal la participación ciudadana ha cobrado distintas formas. En el mismo capítulo primero, se realizó un muy breve señalamiento sobre algunos de los movimientos sociales que han habido. Con ello, se pretendió mostrar que si bien hay una demarcación teórica sobre la participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada, no es posible negar que los movimientos sociales, autónomos de cualquier instancia gubernamental o partidista, forman parte de una ciudadanía participante que habita en la esfera pública junto con otros actores políticos. Así, lo político y lo social confluyen en una dinámica muchas veces contradictoria en la que, comúnmente, se desdeña el ámbito social de la construcción democrática. Zermeño apunta lo siguiente:

"Estamos encontrando una gran dificultad para construir seriamente el espacio de la ciudadanía al no poder entender que la organización social no es un simple preámbulo, un paso previo para la influencia en los aparatos de la política. Se trata de un piso social diferente al de los partidos y al del parlamentarismo. Cómo hacer para que la participación ciudadana no se vuelva una vía de ascenso al poder político sino su contrapeso"<sup>1</sup>.

Aunque en la presente tesis se analizó el caso de la implementación de una modalidad de participación ciudadana institucionalizada, como lo es *Hacia un Presupuesto Participativo* en Tlalpan, coincidimos con la afirmación de Zermeño, pues, en realidad,

---

<sup>1</sup> Zermeño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo, pág. 82.

el trabajo que la ciudadanía ha realizado bajo este programa es, en gran parte, lo que le ha dado sentido, como señalaremos más adelante en este mismo texto.

En el capítulo dos, se presentaron algunos de los problemas y desafíos que la izquierda en su modalidad partidista y social ha enfrentado en los últimos años. Partimos de la importancia que este actor ha tenido en el discurrir político y social contemporáneo al ser un marco identitario, un referente de sentido y una heterogeneidad de prácticas para diferentes actores sociales y políticos. También se hizo un breve recuento de la izquierda mexicana en las últimas tres décadas. Evidentemente, no fueron agotadas ni sus múltiples expresiones ni su compleja problemática. Sin embargo se realizó bajo la presunción de la autodefinición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como un partido de izquierda. En ese sentido, a partir de la revisión de algunos de sus documentos centrales y de algunas de sus prácticas tanto al interior del partido como en relación con otros actores sociales y políticos, fue posible observar las notables limitaciones que esta organización política vive.

Así podemos aseverar que el PRD ha estado preso, desde su nacimiento, en una serie de contradicciones. Por un lado su composición heterodoxa, que data del mismo Frente Democrático Nacional, donde bajo una coyuntura electoral, cohabitaron la izquierda social, los partidos paraestatales, la disidencia priista y la izquierda partidista. Era la reunión de las dos principales matrices ideológicas que la izquierda nacional ha tenido a lo largo del pasado siglo XX: el nacionalismo revolucionario y el pensamiento de corte socialista y comunista en sus distintas variantes. Más allá del 88, el desafío central era cómo institucionalizar una sumatoria de fuerzas políticas y expresiones sociales sin que ello significara no sólo el quiebre ideológico, sino la lucha encarnizada de los diferentes actores involucrados. El resultado de esta labor que aún no concluye ha sido: que el tan preconizado nacionalismo revolucionario ha triunfado en la escala programática; que de forma paradójica lo que ha permitido la cohesión interna del partido -el liderazgo moral de su sempiterno candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas- en realidad representa un serio obstáculo para la institucionalización del PRD; que las denominadas corrientes no son más que tribus fratricidas que pugnan no por un proyecto partidista y de nación, sino por el control de la maquinaria del partido; que el supuesto acompañamiento que el PRD haría de los diferentes movimientos sociales ha significado partidización y corporativismo; que lo que alguna vez le dio sentido a la

fundación y lucha del PRD, la democracia electoral, ha redundado en una total incongruencia ante los avergonzantes procesos electorales por la presidencia del partido; que la supuesta lucha que el PRD emprendería en contra de algunos de los "vicios" más arraigados del régimen político mexicano, el clientelismo, hoy forma parte de su "táctica" de acercamiento con la población, prueba de ello es el escándalo de la Leche Bety en el Distrito Federal; que la sensibilidad social que el PRD como partido de izquierda debería mantener, no es más que un divorcio total hacia algunas de las luchas sociales más destacables, ese es el caso del voto perredista en el Senado de la República de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena en 2001; que en vez de tejer un sistema de alianzas sociales y políticas que propugnen por construir un proyecto de nación, el PRD se ha circunscrito a entablar alianzas electorales con el único propósito de ocupar puestos de elección popular, no importando si dichas alianzas sean con otrora adversarios políticos, sean salinistas o no, como el flamante gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal.

A pesar de los puntos señalados, el PRD, tal como lo muestra el pasado proceso electoral del 6 de julio de 2003, mantiene una muy importante presencia en el Distrito Federal. ¿Trabajo partidista, eficiencia gestiva por parte del Gobierno del Distrito Federal o el "efecto López Obrador"? Sin duda este último elemento ha sido fundamental, López Obrador ha mostrado una gran habilidad para tejer alianzas sin que ello signifique una absoluta subordinación. Como presidente del *partido de sol azteca*, Andrés Manuel López Obrador dio muestras de eficacia, así como de ser un hombre conocedor no sólo del juego de tensión-distensión que hay a la hora de mantener aliados políticos, sino también de la misma movilización social. Su popularidad, resultado de una presencia massmediática constante y de una política social en algunos casos orientada a sectores tradicionalmente olvidados por la gestión pública, los ancianos, lo convierte en un posible candidato a la Presidencia de la República con algún arraigo social.

No obstante, López Obrador ha incurrido en serias transgresiones hacia su propio lema de campaña "Por el bien de todos, primero los pobres" al implementar su programa de seguridad pública, *Plan Cero Tolerancia*, que reconoce a los sectores sociales más vulnerables, niño o adultos en situación de calle, como posibles delincuentes. Así la lógica inmediateista permea en el mismo desempeño gubernamental en esta ciudad capital. Es, indudablemente, un Jefe de Gobierno hábil, que ha buscado apelar a la clase

media defecia; un político experimentado que no obstante ser un elemento vital para su partido, un partido presuntamente de izquierda, no ha temido declarar el tener que "limar las aristas al neoliberalismo". Aún así, Andrés Manuel López Obrador, como presidente del PRD, desempeñó un papel clave para dilucidar y develar el fraude monumental que es el FOBAPROA convirtiéndolo no en un asunto financiero inextricable, tal como los panistas y los priistas lo habían hecho aparecer a la luz pública, sino como un asunto político de la más seria envergadura para todos los mexicanos.

Pese a la importante carta que representa López Obrador para el PRD, este partido político vive en la actualidad una de las etapas más críticas en toda su historia tras la renuncia a la presidencia del CEN de Rosario Robles Berlanga. En el caso específico de la presente tesis, el encargado de implementar *Hacia un Presupuesto Participativo*, Gilberto López y Rivas, también dimitió el pasado 7 de julio de 2003. Para el partido del sol azteca el rumbo está perdido, de nada le valió el anteponer lo electoral a lo sociopolítico; los proyectos inmediatistas a una crítica estructural de los problemas que aquejan a México. El PRD continúa siendo un partido estrictamente electoral. Aún así, no es posible olvidar la entrega que muchos de sus militantes han hecho a este proyecto que alguna vez se perfiló como una esperanza y que en la actualidad sólo es un opositor leal al régimen mexicano.

La participación ciudadana representa para muchos gobiernos una línea discursiva, y en algunos casos un campo de acción, relevantes. En el tercer capítulo, se presentó una breve revisión de los espacios institucionalizados de participación que las dos gestiones perredistas en la ciudad capital han implementado. En dicha exposición, se mostraron las similitudes y las diferencias entre ambos gobiernos con el propósito de contextualizar el trabajo efectuado a nivel delegacional. En el caso de Tlalpan, *Hacia un Presupuesto Participativo* ha formado parte de un proyecto de participación ciudadana en el que además están el *Plan de los Cien Días de Gobierno*, la *Rendición de Cuentas*, por ejemplo, entre otros eventos señalados a lo largo del capítulo tres. *Hacia un Presupuesto Participativo* ha sido considerado por los funcionarios delegacionales como un actor decisivo en todo este proceso, donde el objetivo central es la transparencia y la cogestión pública. Su ejecución, como fue mencionado, ha estado repleto de accidentes donde, inicialmente, la primera tarea consistió en que sean los

mismos trabajadores de la demarcación quienes se apropien de dicho proyecto gubernamental. La implementación del presupuesto participativo en 2001, a partir de las ocho etapas que lo conforman, mostró el poco tiempo del que disponía la delegación para echar a andar un proyecto que, desde un comienzo, estaría encerrado en los dispositivos propios de la administración pública, por un lado, y las carencias ciudadanas, por otro. En ese sentido, emergían las distintas lógicas y los distintos tiempos que detentan el actor gubernamental y la población. ¿Cómo lograr que los habitantes de Tlalpan "de la noche a la mañana" participen en el diseño presupuestal cuando la apatía y el descrédito son una constante? ¿Cómo hacer inteligible los vericuetos de la administración pública? ¿Cómo conjuntar, en pocas palabras, la voluntad política del gobierno tlalpense, la voluntad de participar de la ciudadanía con las limitaciones de tipo estructural derivadas de la falta de autonomía jurídico-administrativa de las dieciséis delegaciones políticas de la ciudad capital? Las respuestas a estas interrogantes forman parte de los planteamientos presentados en el capítulo cuatro.

De esta forma, se expuso el peso que han tenido los dos elementos medulares en la constitución de las colonias del Ajusco Medio, campo de observación de esta tesis: la movilización social y las prácticas clientelares sostenidas entre el gobierno y los pobladores de esta área tlalpense. Las constantes invasiones en esta Zona IV, el carácter irregular de los predios, así como la carencia de servicios urbanos fueron la punta de lanza para la creación de diferentes movimientos urbano populares a partir de la década de los setenta. En algunas colonias, como la Dos de Octubre, el PRI pudo mantener un mayor control sobre los integrantes de dichas organizaciones urbanas, en otras, como en Belvedere, pudo haber una mayor autonomía. Lo cierto es que la manipulación de los líderes sociales junto con la infiltración de actores partidistas o gubernamentales a dichos movimientos fue un elemento constante. Estos hechos, tal como lo constatan Bernardino Contreras, Rufina López y Miguel Sotres todos habitantes fundadores de sus respectivas colonias, han tenido un peso relevante en la manera en que los individuos de esta zona han procesado la relación gobernantes-gobernados.

Así en el Ajusco Medio han cohabitado el clientelismo y la manipulación con la organización y movilización de sus habitantes. El desencanto ciudadano fruto de la transgresión del sentido de la lucha por parte de algunos de los líderes de las

respectivas organizaciones urbano populares, junto con el hecho de que gran parte de las colonias de esta zona de Tlalpan cuenten ya con todos los servicios urbanos ha coadyuvado a que decrezca el nivel de participación de la ciudadanía. De igual forma, resulta insoslayable destacar el enorme descrédito que la población mantiene hacia las autoridades gubernamentales. En consecuencia, no resulta gratuito ni casual que la implementación de un programa como *Hacia un Presupuesto Participativo* no obtenga la respuesta ciudadana que los funcionarios de la delegación pudiesen esperar. Esta situación, pues, representa uno de los más sólidos obstáculos en torno al presupuesto participativo.

A lo largo de esta tesis hemos enfatizado el lugar que ocupa la falta de autonomía jurídico administrativa tanto del Distrito Federal como de las mismas dieciséis delegaciones políticas en el proceso de democratización formal. Hemos planteado el estado de excepción que por décadas los ciudadanos del Distrito Federal han vivido al no poder ejercer el derecho a elegir a sus representantes. Sin embargo, y de forma simultánea, se ha subrayado la necesidad de ampliar el concepto de democracia al considerar que independientemente de la importancia que lo formal-institucional tenga, la construcción de la democracia desde el plano social es imprescindible, no obstante las opiniones de aquellos que le han apostado a lo *representativo-procedimental*.

En el caso de la delegación Tlalpan y de la aplicación del presupuesto participativo, se observó la forma en que las propuestas ciudadanas quedan enclavadas en la red de dependencia jurídico administrativa que hay. En primer lugar, esta concatenación inicia con la revisión y aprobación que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal realiza sobre cada una de las delegaciones políticas al momento de que éstas elaboran el Programa Operativo Anual (POA). Una vez que el POA es aprobado por la ALDF, la misma Secretaría de Finanzas se encarga de hacer una revisión trimestral con el propósito de evaluar si el presupuesto demandado por la delegación por rubro ha sido o no ejercido. Los resultados de dicha evaluación condicionarán la aprobación que la Secretaría de Finanzas realice del POA del año siguiente.

En segundo lugar, la cadena continúa en el propio engranaje burocrático de la delegación Tlalpan. A diferencia de la Dirección de Obras y Servicios Urbanos que es considerada como un área operativa que puede demandar un determinado presupuesto

anual, la Dirección de Enlace Territorial, instancia encargada de ejecutar *Hacia un Presupuesto Participativo*, no es reconocida como una dirección operativa, de ahí que dependa en materia presupuestal del área de Obras. Esta situación, como fue señalado en el capítulo cuarto, desemboca en una serie de ajustes, negociaciones y conflictos entre ambas instancias delegacionales; ya que mientras la Dirección de Obras arguye lineamientos técnicos al desechar propuestas ciudadanas emanadas del presupuesto participativo, Enlace Territorial tiene que enfrentar la exigencia ciudadana de que sus propuestas sean realizadas. A este escenario, sin embargo, hay que agregar que si bien el área de Obras "vela" por revisar que las demandas presentadas cumplan con los requerimientos técnicos, no están ausentes intereses políticos.

Al final de este eslabón se encuentran las decisiones ciudadanas, que ya sea por razones financieras, técnicas y/o políticas ven con frustración que sus propuestas son rechazadas, no obstante la necesidad que pueda existir.

"Aquí se habla del Presupuesto Participativo pero mientras prevalezcan viejas estructuras, a pesar de la capacitación técnica y financiera, de nada sirve. El presupuesto participativo está en teoría muy pero en realidad es puro show (...) también en lo que no estamos de acuerdo es en los límites que le han puesto al presupuesto participativo. De treinta propuestas se hacen quince obras o se priorizan siete, no importando lo que la gente haya votado, nosotros defendemos que si cinco demandas se votaron, esas cinco tienen que ser realizadas" <sup>2</sup>.

De esta manera, el engranaje burocrático-jurídico-administrativo juega un papel de peso en este programa de participación ciudadana. Otro más se refiere a la cultura política. De acuerdo a la observación realizada en la Zona del Ajusco Medio, es posible afirmar que si bien resulta arriesgado aseverar de forma categórica sobre un aspecto tan relevante y tan complejo como lo es el de la cultura política, la manipulación y el clientelismo detentados por los líderes de las organizaciones urbano populares y por las propias autoridades han hecho mella en los habitantes de esta área de Tlalpan. Este planteamiento, lo realizamos con base en el testimonio mismo de los individuos entrevistados: exmilitantes de movimientos urbano populares en la década de los ochenta y hoy integrantes del equipo de monitoreo del Ajusco Medio. De igual modo, las transformaciones que la mayoría de las colonias han tenido en los últimos años, la regularización de la tierra y el otorgamiento de servicios urbanos ha redundado en que

la otrora participación de los pobladores haya decrecido. En pocas palabras, factores de índole objetivas y subjetivas han perfilado los cambios que la ciudadanía ha vivido.

Así, tal como sostuvimos en el capítulo precedente, con base en el aporte teórico de Giddens, en torno a la implementación de este programa de gobierno han habido dos condicionantes de tipo estructural que han influido, mas no determinado, los resultados de *Hacia un Presupuesto Participativo*: la obsoleta estructura jurídico-administrativo y la cultura política local. Factores cualitativamente diferentes, ambos conviven con la misma agencia que los actores gubernamentales y sociales tienen. Dicho de otra manera, y tal como Anthony Giddens ha insistido, entre estructura y acción no hay ninguna escisión pues ambas coexisten en una relación compleja, eso es lo que caracteriza, precisamente, a la *dualidad de la estructura*.

En el apartado final del mismo capítulo cuarto, fueron analizados también con base en el modelo giddensiano, algunos de los problemas e implicaciones existentes en torno a *Hacia un Presupuesto Participativo*. Conceptos como los *recursos de asignación* y *recursos de autoridad*, fueron empleados para identificar la relación de poder que hay entre el gobierno tlalpense y los habitantes gobernados. En contraste, observamos que el gobierno y la ciudadanía comparten *reglas* que les posibilitan satisfacer sus respectivos intereses, una de ellas es el clientelismo.

De igual manera, Giddens ha enfatizado que si bien hablar de propiedades estructurales supone una condición de *constreñimiento* hacia los actores sociales, la *habilitación* es un elemento insoslayable. Bajo esta presunción, encontramos que este programa de gobierno representa, tanto para los funcionarios delegacionales como para la ciudadanía del Ajusco Medio, este doble abanico encarnado en el *constreñimiento* y la *habilitación*. En ese sentido, cualquier proyecto gubernamental en el que se pretenda que la transparencia y la codecisión sean puntos rectores, evidencia, por igual, la eficiencia que la impericia gestiva y política : visto de esta manera, un proyecto como *Hacia un Presupuesto Participativo* constriñe el campo de acción delegacional. A pesar de ello, surgen nuevas opciones de acción al poder identificar, bajo la "propia voz" de los ciudadanos, las principales necesidades sociales, lo cual supone la apertura de posibilidades de manipulación gubernamental. Asimismo, la "apariencia democrática"

---

<sup>2</sup> Sotres Miguel En Entrevista. 21 de febrero de 2003.

que se puede generar junto con la subsiguiente relegitimación y posible gobernabilidad, amplían el panorama para el gobierno delegacional.

En el caso de los ciudadanos, podemos interpretar que *Hacia un Presupuesto Participativo* ha representado una oportunidad para conocer algunos de los rasgos relevantes vinculados con la administración pública. La capacitación técnica y financiera que los ciudadanos interesados han obtenido, ha ampliado su horizonte formativo y de acción. Sin embargo, para unos habitantes cuya "escuela" sociopolítica se ha labrado en el plano no institucional, el presupuesto participativo define por cuáles cauces, tiempos y lógicas sus propuestas y demandas serán manifestadas, coartando, así, su margen de acción. A pesar de esta afirmación debemos ser cautelosos. Tal como Miguel Sotres dejó ver en las entrevistas otorgadas, para una ciudadanía necesitada y molesta al ver cómo sus propuestas son rechazadas, las "tácticas" usadas para reclamar sus demandas poco importan si se salen o no del marco institucional, lo importante es satisfacer sus diferentes necesidades.

Ha sido de esta manera en que han sido recapitulados algunos de los elementos más importantes presentes en los cuatro capítulos constituyentes de esta tesis. El cierre de la misma, exige recuperar los objetivos inicialmente planteados y que dieron dirección al proceso de investigación. Así, podemos concluir lo siguiente:

1. Uno de los propósitos rectores de esta tesis fue el conocer la dinámica generada a partir de la implementación del proyecto de participación ciudadana institucionalizada *Hacia un presupuesto participativo*; sus fallas y problemas así como la respuesta ciudadana. Asimismo, nos abocamos a conocer el escenario sociopolítico de la Zona del Ajusco Medio, ámbito de observación específico. La primera dificultad enfrentada, fue el desentrañar un marco social y político de gran variedad y complejidad, donde actores gubernamentales, políticos y sociales negocian y se confrontan por igual. No obstante, fue posible identificar, sino todos los actores involucrados en este escenario, algunos que son portadores de lógicas e intereses claves para llegar a dilucidar lo que ha sido tanto la Zona del Ajusco Medio como la implementación de *Hacia un presupuesto participativo*. Finalmente, logramos esbozar algunas de las problemáticas más notables que ha habido a partir de la aplicación de este programa delegacional. Esto fue posible gracias a la

revisión documental y las entrevistas realizadas a algunos de los actores estratégicos en todo este proceso y fue plasmado en los capítulos tres y cuatro.

2. Derivado del objetivo anterior, planteamos conocer de qué manera *Hacia un presupuesto participativo* es un proyecto de participación ciudadana instrumental o bien sustantivo. Como vimos en el primer capítulo, muchos de los gobiernos neoliberales han aplicado modelos de participación ciudadana cuyos resultados han sido la atomización y administración de los conflictos sociales. La reducción de costos, además, se suma a este marco que en realidad nada tiene que ver con un proceso de democratización. Sin embargo hay que considerar que no obstante la intención instrumental que un gobierno pueda tener, existen diferentes planos de mediación sociopolítica que influyen en los resultados que un programa de participación ciudadana tenga. Dichos planos de mediación son el sistema político, la cultura política local, la correlación de fuerzas políticas y sociales así como la estructura jurídico-administrativa. Visto desde una perspectiva sociológica podemos decir, también, que existen la *consencuencias no buscadas por el actor*. En consecuencia, con base en el trabajo empírico realizado y con la correspondiente reflexión efectuada, podemos afirmar que resulta arriesgado aseverar de forma categórica si *Hacia un presupuesto participativo* de gobierno es sustantivo o instrumental.

3. Relacionado con el objetivo anterior, nos abocamos a conocer si *Hacia un Presupuesto Participativo* ha contribuido o no al llamado *empoderamiento ciudadano*; en caso de ser así, de qué forma lo ha hecho. De manera semejante a lo expuesto en el punto número dos, es posible decir que no hay una respuesta categórica al respecto. Sin embargo, sostenemos que este proyecto delegacional ofrece para los ciudadanos interesados información técnica, administrativa y financiera que constituye una herramienta útil en todo lo vinculado con el desempeño público. De esta situación están concientes los propios ciudadanos, Rufina López señala lo siguiente al preguntarle sobre si "funciona" o no el presupuesto participativo:

"Si funciona, pero no al cien por ciento. Si funciona porque el hecho de que la gente participe y vote por sus demandas es un avance, que vean publicadas las demandas que han manifestado es realmente un avance. Antes no era así, el delegado era quien decidía qué se iba a hacer, tal como querían, ignorando a la ciudadanía. En este proyecto, pues, el que se forme un equipo de monitoreo, el que lo preparen no

viendo las consecuencia que eso puede traer, pues ese equipo ya no está sujeto a lo que diga la delegación nada más, puesto que ahora se cuestiona a la autoridad.... No sabemos qué va a pasar con el próximo delegado, pero nosotros nos vamos a mantener, porque aquí vivimos, no somos aves de paso, y los problemas se van a solucionar con nosotros o con otros compañeros" <sup>3</sup>

Pese a lo expresado por López, es necesario recalcar que los límites que hay en torno al presupuesto participativo son varios, como ya ha sido apuntado; que su "eficacia" no sólo depende de una presunta voluntad política por parte del gobierno delegacional o de la voluntad participativa por parte de los ciudadanos; existen condiciones estructurales de por medio. A pesar de ello, como lo deja ver la opinión de Rufina López, las carencias colectivas junto con el reconocimiento de algunos pobladores del peso que tiene la participación, institucionalizada o no, son un motor importante de movilización que en algunos casos puede aprovechar los cauces institucionales.

De manera general podemos concluir que evaluar la forma en que un programa de participación ciudadana contribuye al empoderamiento ciudadano no es tarea fácil, ya que en dicho proceso están implícitos muchos factores socioterritoriales de gran complejidad. *Hacia un presupuesto participativo*, es un proyecto con tan sólo tres años de ejecución; frente a él emergen prácticas profundamente arraigadas que poco tienen que ver con una cultura política ciudadana. Para la realización de esta tesis, nos centramos en el primer año de su aplicación debido a que en el momento en que se llevó a cabo parte de la investigación empírica -específicamente la revisión de material documental de la propia delegación Tlalpan- el área de Enlace Territorial aún no contaba con los datos necesarios para integrar en el campo de análisis el segundo año de su aplicación. *Hacia un presupuesto participativo* en su tercer año de implementación recién fue realizado en junio y julio del presente año, razón por la cual tampoco fue considerado. En consecuencia, los argumentos planteados a lo largo, sobre todo, del capítulo cuarto pueden tener sesgos. Especialmente, lo vinculado con el hecho de que haya sido revisado tan sólo el primer año de operación de un programa de gobierno diseñado para un trienio. En segundo lugar, nos enfrentamos con una gran dificultad para entablar contactos con informantes clave que, más allá de la versión "oficial", pudiesen dar otra visión sobre lo que ha sido el presupuesto participativo. A pesar de ello, fue posible identificar algunos de los problemas o fallas medulares en la

---

<sup>3</sup> Rufina Lopez En Entrevista, 21 de febrero de 2003.

implementación de este programa de gobierno, así como de sus propios aciertos, pero sobre todo, las inquietudes de una ciudadanía inserta aún en el anquilosamiento burocrático.

### *El presupuesto participativo en 2002 y 2003*

Hemos visto cómo uno de los propósitos centrales de *Hacia un Presupuesto Participativo* ha estado inserto en una dinámica de gran complejidad. Factores de índole cultural, así como los lastres de un engranaje jurídico administrativo perfilaron los resultados obtenidos durante el primer año de su implementación en la demarcación Tlalpan. De manera hipotética, y tal como veremos en los párrafos posteriores, es posible afirmar que en la aplicación de este programa de participación ciudadana en el resto del trienio no hubieron grandes transformaciones, la falta de autonomía delegacional sigue siendo un problema considerable, sin embargo es posible señalar algunos cambios sucedidos.

No resulta de más recordar que cualquier programa de gobierno, independientemente del tipo que sea, en su primer año de ejecución debe enfrentarse a diversos problemas, más aún si se trata de un programa de participación ciudadana. De esta situación, no estuvo exento *Hacia un presupuesto participativo*, por lo tanto revisar, aunque sea de forma en sumo escueta, lo que sucedió en 2002 y 2003 permite contar con algunos indicios, si bien totalmente insuficientes, sobre el desarrollo de este proyecto tlalpense.

En este sentido, durante las votaciones de las propuestas realizadas por la misma ciudadanía durante 2002 y 2003 el nivel de participación aumentó notablemente. Mientras, como señalamos en el capítulo tercero, en 2001 acudieron a las urnas un total de 11,472 personas, en 2002 lo hicieron 20,379 y en el año siguiente votaron 18,073<sup>4</sup>. Este incremento, posiblemente obedeció al trabajo de difusión que, directamente o no, los equipos de monitoreo realizaron al efectuar las labores propias de sus funciones. De manera semejante, no podemos descartar el trabajo que la propia jefatura delegacional realizó, y que en algunos casos redundó en que las demandas ciudadanas fueran realizadas, así como las labores efectuadas en materia de participación ciudadana, más allá del presupuesto participativo.

Otro cambio destacable en 2002, se refiere a la mayor participación que las organizaciones sociales tuvieron en este programa. Tal como se expuso en los capítulos tres y cuatro de esta tesis, las organizaciones sociales, en general, optaron por entablar un contacto directo con las autoridades correspondientes, al margen del espacio del presupuesto participativo, para satisfacer sus diferentes necesidades. Así, este incremento de participación posiblemente significa el reconocimiento de las organizaciones sociales sobre el potencial de eficacia que *Hacia un presupuesto participativo* puede tener de acuerdo con sus propios intereses. Para las autoridades delegacionales, esta situación ha representado un logro al socavar las prácticas clientelares que algunos líderes de organizaciones sociales han ejercido<sup>5</sup>. Más allá de esta visión triunfalista, es necesario considerar que el peso que aún hoy las organizaciones sociales tienen, sobre todo en zonas como la del Ajusco Medio, es notable; su labor como mediadoras entre los pobladores y las autoridades, ha respondido a una necesidad colectiva por contar con un medio para satisfacer sus diversas demandas ante un escenario de precariedad económica, política y social. Las prácticas clientelares, en algunos casos y tal como vimos en el cuarto capítulo, constituyen *reglas*<sup>6</sup> que tanto los agremiados de las organizaciones, como sus líderes y hasta las propias autoridades gubernamentales han utilizado como una manera de resolver sus respectivas condiciones sociales. Por lo tanto, desterrar rasgos clientelares implica contribuir a una nueva cultura política, hecho que obviamente no es imposible pero que sí requiere de mayor tiempo y esfuerzo por parte tanto de los actores sociales como de los gubernamentales.

En materia presupuestaria, asimismo, observamos un aumento al monto asignado durante 2002 y 2003 a este programa de participación ciudadana por parte de la

---

<sup>4</sup> FUENTE: Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un presupuesto participativo 2001-2003*. Pág. 1.

<sup>5</sup> "La mayoría de las organizaciones sociales atacaron o hicieron el vacío al presupuesto participativo en el primer año, sin embargo en el segundo se integraron al ejercicio y en el tercero también lo hicieron aunque en menor escala, ya que se encontraban inmersas en el ambiente electoral. De hecho, varios cuadros medios de estas organizaciones forman parte destacada del equipo de monitoreo (...). Estos niveles y calidad de la participación lograron desgastar el esquema tradicional de clientelismo, ya que el ciudadano va dejando de requerir de líderes gestores al constatar que fácilmente puede hacer llegar sus propuestas al gobierno, que las puede sustentar y defender y que existe alta probabilidad que se concreten". Ibid. Pág. 1

<sup>6</sup> Empleo el término *regla*, de acuerdo a la categoría de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens. Ver el capítulo cuatro de esta tesis en donde se analiza la implementación de *Hacia un presupuesto participativo* con base en la elaboración teórica de este pensador.

Dirección de Obras de Tlalpan <sup>7</sup>. Este hecho representa un avance, al ser precisamente, la insuficiencia presupuestaria una de las limitantes que este programa delegacional ha tenido que enfrentar.

Bajo esta línea, observamos que mientras en 2001 la ciudadanía tlalpense presentó 8,234 demandas por medio del presupuesto participativo, en 2002 se recibieron menos, es decir, 6,027 propuestas <sup>8</sup>. Con base en los datos presentados en estas páginas, cabe preguntarnos ¿por qué en 2002 se recibieron menos propuestas si en este año hubo un aumento en la cantidad de ciudadanos que votaron? De acuerdo a lo expresado por Elena Aguilar y Francisco de Jesús León, funcionarios de la delegación entrevistados, uno de los avances existentes en 2002 radica, precisamente, en que en ese año las demandas presentadas por la ciudadanía fueron menos fragmentadas, situación que contrasta con el tipo de propuestas que los ciudadanos efectuaron durante el primer año de aplicación del presupuesto participativo. Posiblemente esta situación obedeció a que tras la experiencia obtenida en 2001, los equipos de monitoreo, así como el resto de la ciudadanía que participó en este proceso, contaron con una mayor información técnica, presupuestaria y político-administrativa; dicho con otras palabras, los pobladores tlalpenses cuentan con una mejor capacitación.

De esta manera, es posible concluir que si bien lineamientos de orden jurídico-administrativos permanecen como serios obstáculos en la aplicación de *Hacia un presupuesto participativo*, en el resto de los años del trienio hubo ciertas modificaciones. Una de ellas se refiere a la constitución de otra figura de participación ciudadana: los consejos ciudadanos.

---

<sup>7</sup> En 2002, el porcentaje asignado al presupuesto participativo del total del monto disponible por la Dirección de Obras fue del 33%, mientras que en 2003 ascendió al 55%. *Ibid*, pag. 2.

<sup>8</sup> De esas 8,234 propuestas realizadas en 2001, hay que recordar que sólo 573 fueron integradas al Programa Operativo Anual (POA), mientras que en 2002 de las 6,027 demandas recibidas sólo fueron incorporadas 362. FUENTE: Morales Roberto. "Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan". En: *Memoria del foro Políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: experiencias del*

### *Los consejos ciudadanos: otro desafío más para la ciudadanía y la demarcación talpenses*

Uno de las preocupaciones principales de los funcionarios delegacionales involucrados en la aplicación de *Hacia un presupuesto participativo*, ha sido la institucionalización de este programa, así como la creación de figuras ciudadanas facultadas para incidir en la toma de decisiones a nivel delegacional. Su interés, radica en que el avance logrado gracias al presupuesto participativo no sea mellado, o mejor dicho anulado, tras el arribo del nuevo Jefe Delegacional.

De esta forma, en abril de 2002, la delegación Tlalpan, junto con integrantes de los equipos de monitoreo, de comités vecinales, de organizaciones sociales y ciudadanos interesados conciben la creación de los consejos ciudadanos. Para tal efecto, la delegación, a través de la Dirección General de Enlace Territorial, la Dirección de Desarrollo Social, la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección de Seguridad Pública y la Coordinación de Protección Civil, convocó a la constitución de esta nueva figura pensada como una instancia apartidista cuyas funciones se asemejarían a la de un cabildo a nivel municipal.

"El consejo ciudadano de Tlalpan es expresión legítima de la ciudadanía organizada democráticamente. Para ser reconocido como figura jurídica legalmente constituida, debe pasar por un proceso en el cual, acatando lo que al respecto indica el Estatuto de Gobierno del DF y la Ley de Participación Ciudadana del DF vigentes, haga uso de su derecho de petición, de libre asociación y de costumbre contemplados en la Constitución para solicitar al Jefe Delegacional en Tlalpan, apelando a su voluntad política, formule el proyecto de ley correspondiente y posteriormente lo eleve a la Asamblea Legislativa para que ésta a su vez, después de su análisis, discusión y aprobación, mediante decreto dictamine su reconocimiento. Es pertinente indicar que el consejo ciudadano es una figura jurídica inédita en el Distrito Federal, la cual ahora se hace necesaria por ser representativa de la voluntad de cambio de la ciudadanía activa, deseosa de coadyuvar con las autoridades en la ardua tarea de lograr el desarrollo positivo integral de Tlalpan hacia una verdadera democracia".<sup>9</sup>

---

*presupuesto participativo en la Ciudad de México*. GJDF, delegación Cuauhtémoc, Delegación Tlalpan, CESEM, COPEVI, pág. 21.

<sup>9</sup> "Relación Gobierno y ciudadanía". *Memoria de los Foros y Mesas Temáticas para formar el consejo ciudadano en Tlalpan*. Abril- Junio de 2003. Pág 12.

Así esta nueva figura se forma, principalmente, por exintegrantes de los cinco equipos de monitoreo tlalpanse. Sus funciones radican en incidir en la planeación, organización, realización y evaluación del *Plan de Desarrollo Sustentable e Integral de Tlalpan*. Los trabajos constitutivos del consejo ciudadano se dieron en una serie de mesas temáticas organizadas desde la delegación –*Relación gobierno-ciudadanía, Desarrollo social, Seguridad pública y Desarrollo Sustentable*– en donde fueron planteadas distintas inquietudes provenientes por algunos sectores de la población. En ese mismo espacio, se decidió que el funcionamiento del consejo ciudadano sería a partir de mesas temáticas relacionadas con las principales líneas de gobierno. Cada mesa estará formada por diez personas –cada una de ellas contará con un coordinador– en las que se discutirán las demandas que la ciudadanía en general externa, para finalmente, llegar a un acuerdo que, a su vez, será objeto de discusión con el resto de los integrantes de las otras mesas temáticas. Posteriormente, los acuerdos serán presentados a las autoridades delegacionales correspondientes.

Si bien el consejo ciudadano, cuya existencia será sólo en la demarcación tlalpanse, ha sido concebido como un espacio que posibilite la injerencia de la ciudadanía en la esfera decisoria, no está exento de enfrentarse con algunas de las dinámicas político-administrativas señaladas a lo largo de esta tesis. El riesgo, entonces, yace en que esta nueva figura apartidista sea tan sólo una expresión más, otro intento más, en la larga historia de participación ciudadana institucionalizada. Por lo tanto, la imaginación es un elemento indispensable en este nuevo trayecto que tanto los ciudadanos de Tlalpan como las autoridades correspondientes deben construir en aras de hacer efectivo el poder decisorio de la ciudadanía.

### ***La izquierda gobernante, la participación ciudadana y la democracia. Una exposición final***

A lo largo de esta tesis, hemos revisado las dificultades y los logros en torno a la aplicación de un programa de participación ciudadana en un gobierno local, como lo es la delegación Tlalpan, por parte de un partido político autodefinido de izquierda. Este hecho, representa una experiencia digna de considerar pues denota un cambio para un partido opositor que desde hace varios años ya es también gobierno. Dicha doble condición, debe, sin duda, exigirle al PRD un ejercicio congruente entre el plano

prescriptivo y la práctica real del poder político; situación que, como hemos visto, dista aún mucho. Bajo este contexto, el partido del sol azteca debe discernir entre la acumulación de fuerza electoral y la construcción de fuerza social y política, distinción que bajo una mirada superficial puede resultar obvia y que, sin embargo, para muchos analistas y hasta para distinguidos miembros del PRD no es así.

Pero ¿a quién representa el PRD en México, realmente a los sectores sociales más oprimidos? Desde nuestra perspectiva, y tal como se ha reiterado en este texto, esta organización política se encuentra enclaustrada en los vaivenes cupulares de la clase política mexicana. Por doloroso que suene, el PRD es una *izquierda elitista* que enfrenta algunos de los problemas de la izquierda partidista actual:

"Paradójicamente, cuánto más se acerca la izquierda al gobierno más prescindente es, orgánicamente, de la política de gestación de organizaciones populares lo que es bastante evidente en relación a las sindicales, estudiantiles, universitarias, campesinas o de asalariados rurales, de jubilados, etc. Si algunas de éstas se mantienen como instrumentos de resistencia, carecen de la eficacia que obtendrían de estrategias de articulación de lo popular. La desperfilación del actor popular -en tanto actor- se refleja en el discurso mismo de la izquierda, en el que queda diluido como parte de una imprecisa y difusa "sociedad civil" -el amplio universo a gobernar- sólo diferenciado por la intencionalidad social del gobierno y, parcialmente, por el protagonismo ciudadano que se aspira a generar. No sólo se cercena una parte esencial del análisis de la fuerza política, sino que se atenta contra la posibilidad misma de construir ciudadanía"<sup>10</sup>.

Empero, ¿forzosamente ésto es así, la inserción de la izquierda partidista al gobierno la reducirá a ser un mero instrumento de relegitimación del sistema representativo imperante? Resulta necesario no caer en reduccionismos. Hoy más que nunca, todo actor político debería ampliar la noción de democracia y sus alcances. Quedarse en el plano electoral no sólo es una muestra de ceguera sociopolítica y de una absoluta falta de compromiso social es, sobre todo, ser copartícipe de la reproducción del actual orden excluyente. Ser un partido de izquierda y convertir el campo electoral y parlamentario en el único espectro de acción y negociación; concebir los triunfos electorales como un fin y no como un medio supone haber "comprado el discurso" a los panegiristas del modelo económico, político y social implementado hasta la fecha, y cuyos costos sociales son notables.

Ante este escenario, ¿a qué tipo de democracia la izquierda gobernante, y específicamente el PRD, le están apostando? ¿A aquella que pretende que la alternancia en el poder sea posible siempre y cuando no esté en riesgo el status quo? De ser así, entonces estamos hablando de la asunción de una *democracia gobernable*, en palabras de Stolowickz, o bien de una *democracia instrumental*, cuya razón de ser es administrar los conflictos sociales existentes.

La discusión sobre la democracia implica un debate teórico donde queda de por medio dilucidar qué de sus elementos prescriptivos pueden ser una realidad bajo las actuales características sociales. ¿Es la democracia, un medio o un fin? ¿qué factores pueden volver a la *pollarquila más democrática*? ¿es una forma de gobierno o un orden social? Evidentemente no hay una sólo respuesta a estas interrogantes, situación que no significa que no se puedan asumir posturas. La democracia como objeto de disquisición teórica ha poblado numerosos textos de la Ciencia Política y la Filosofía Política. Una de las más influyentes ha sido la vertiente *liberal-procedimental* así como la *competitiva*. En ambas, las *reglas del juego* y el *método* son una preocupación constante, ignorando factores indisociables de un verdadero proceso democratizador, como lo es la justicia social (satisfacer los mínimos de bienestar: salud, alimentación, empleo, vivienda y educación) así como el que la ciudadanía pueda decidir en las distintas parcelas que configuran lo público. Giovanni Sartori, convencido defensor de lo procedimental-liberal señala:

"Hay que empezar por el principio; y la democracia política como método o procedimiento, debe proceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia. Es cierto que la importancia del método político democrático se encuentra principalmente en sus derivados no políticos. Pero los "productos" presuponen la "maquinaria", el método que los produce. La crítica dirigida contra la corriente central de la teoría de la democracia porque trata solamente de la democracia política es por ello difícil de entender y prueba una erosión de identidad. En todos los grandes temas, tales como la democracia, siempre resta mucho por decir. Pero lo incompleto no equivale a lo erróneo. El error se haya, más bien, en los autores que degradan o rechazan las premisas y requisitos políticos de cualquier democracia que pidan" <sup>11</sup>.

En este sentido, Sartori minimiza de manera despectiva la relevancia que la igualdad (encarnada según este autor en la democracia social, democracia económica y la

---

<sup>10</sup> Stolowickz Beatriz. "La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones". En *Gobiernos de izquierda en América Latina*, Plaza y Valdés, UAM, 1999, pág. 189.

<sup>11</sup> Sartori Giovanni. *Teoría de la Democracia. Tomo II, El Debate Contemporáneo*. Alianza editorial, Madrid, 1989, pág. 32.

democracia industrial) y el potencial decisorio de la ciudadanía tienen. Para él, la macrodemocracia, o democracia política, es un procedimiento erigido a partir de elecciones libres y universales donde la ciudadanía se circunscribe a elegir a quienes decidirán por ella. El "poder del pueblo" es sólo una atribución <sup>12</sup> que en términos reales se diluye. Sartori, no obstante, olvida, deliberadamente o no, el ingente abismo que hay entre representantes y representados; que el supuesto liderazgo y los supuestos "méritos" que deben distinguirlos se han traducido en que quien gobierna es el que cuenta con los recursos financieros, mercadotécnicos y massmediáticos. Así, la intención de Sartori o del mismo Schumpeter <sup>13</sup>, por construir un concepto de democracia apegado a la *realpolitik* ha redundado en definir el funcionamiento de un sistema de gobierno que muy poco tiene que ver con el sentido de la democracia, y sí mucho con una forma de gobierno rebasada por la desesperanza ciudadana y la injusticia social. Cohen y Arato lo dicen de forma semejante:

"La teoría democrática contemporánea implica algunos ajustes más bien no democráticos a las exigencias de las sociedades industriales complejas aunados al abandono del núcleo normativo del propio concepto de democracia, u ofrece visiones normativas más o menos huecas que no pueden reconciliarse con los requisitos insituacionales de la sociedad moderna" <sup>14</sup>.

Por otra parte, sobre el ya viejo debate entre los teóricos y los propios actores políticos acerca de la potencialidad democratizadora del sistema representativo y la democracia directa es necesario hacer una puntualización. Como hemos sostenido desde el primer capítulo de esta tesis y en estas mismas conclusiones, entre ambas modalidades de democracia no sólo no existe un nexo necesariamente antitético, sino complementario. No obstante, no hay que olvidar que ninguna de las dos es inseparable de la coyuntura política, económica y social. Bajo la corrosiva impronta del capitalismo neoliberal,

<sup>12</sup> Sartori plantea que al hablar de democracia forzosamente hay que distinguir entre su dimensión descriptiva, lo que es, y la prescriptiva, lo que debería ser. La definición descriptiva de este pensador es que es "un procedimiento y un mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados". El plano normativo de la democracia representativa, para este autor, carece actualmente de ideales, a diferencia de la democracia directa. A pesar de ello, Sartori señala que la democracia representativa debe ser una poliarquía selectiva y una poliarquía de mérito. Con ello, este pensador subraya la necesidad de que los representantes sean los "mejores", los más capacitados para detentar el poder político.

<sup>13</sup> Hay que recordar que para John Schumpeter la democracia es "un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas -legislativas y administrativas- y por ello no puede constituir un fin en sí misma independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas. Y éste debe ser el punto de partida para todo intento de definirla". Schumpeter John. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Buenos Aires, Folios, 1972, pág. 312.

<sup>14</sup> Cohen Jean y Arato Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 27.

donde algunos de los actores políticos buscan relegitimar el actual orden social, la institucionalización de modalidades participativas en mucho tiene que ver con la intención de reducir costos - ante el desmantelamiento del llamado Estado de Bienestar- y neutralizar los conflictos sociales. Esto es observable tras las diferentes Reformas del Estado en Latinoamérica, desde la década de los noventa, donde los gobiernos locales son apreciados, por los propios artífices de los ajustes en el sistema representativo procedimental, como un espacio clave en todo este proceso <sup>15</sup>. Stolowickz lo sintetiza de la forma siguiente:

"La descentralización neoliberal se inscribe en los objetivos de reducir al máximo las presiones y demandas populares sobre el Estado, en aras de la gobernabilidad de un sistema con mínima disposición para atenderlas y satisfacerlas. En este sentido, una de sus funciones principales es la de manipular el nada "silencioso" crecimiento de los índices de la pobreza, cuyas dimensiones llegan a ser reconocidas como un factor de ingobernabilidad. Esta década es testigo del despliegue de políticas focalizadas hacia la extrema pobreza, que si bien no atacan sus causas ni el aumento de la pobreza, apuntalan los intentos de disgregación y control social. Los gobiernos locales son un vehículo preferencial para la instrumentación de estas acciones, que cuentan con el apoyo de los organismos internacionales"<sup>16</sup>.

En consecuencia, cabe plantearnos sobre el sentido de los gobiernos locales, donde por encima de todo, tal como hemos reiterado, resulta vital no incurrir en análisis deterministas que vulgaricen la inherente complejidad existente. Los gobiernos locales son un terreno de confrontación política, económica y social en el que no podemos olvidar su potencialidad transformadora de la relación *gobernantes-gobernados*, ni tampoco su funcionalidad para conservar el status quo. En medio de ambas posibilidades están los actores políticos y los actores sociales, sus posibilidades de acción y sus limitantes. Dicho con otras palabras, si bien existen estructuras de diversa índole, su peso modelador no excluye la agencia. Esto no debe ser soslayado por los analistas sociales, pero, aún menos, por los actores sociales y políticos que luchan por una democracia centrada en el papel codecisor de los ciudadanos, más allá de un lógica procedimental.

---

<sup>15</sup> Un ejemplo del interés que los defensores de la democracia representativa tienen sobre la necesidad de darle una mayor peso a los gobiernos locales es la siguiente declaración de César Gaviria, al frente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Primera Conferencia Interamericana de Alcaldes: "Los gobiernos locales son el bastión gubernamental de la lucha contra la pobreza ..." son los Alcaldes los que dan la cara frente al ciudadano que exige el cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado" Citado por Stolowickz Beatriz. "La izquierda, el gobierno y la política". En *Gobiernos de Izquierda en América Latina*. Plaza y Valdés, UAM, México, 1999, pág. 199.

<sup>16</sup> *Ibid.* 199.

Por lo tanto, se puede afirmar que los procesos de descentralización administrativa de los cuales los gobiernos locales forman parte no definen una apertura democrática *per se*. La **democracia no sólo es una forma de gobierno, sino, sobre todo un orden social**, aunque los panegiristas de lo formal lo hayan olvidado, defendiendo *a priori* una *democracia excluyente*; en la que las *reglas del juego* no pueden mínimamente solventar las necesidades más elementales de la población, incluyendo el derecho a que la ciudadanía sea ejercida más allá de lo electoral. La democracia es un medio y simultáneamente un fin. No sólo tiene que ver con los procedimientos a los que los líderes políticos deben apegarse, sino con las prácticas sociales de un sinnúmero de actores sociales y políticos. **Subrayar el peso que tienen las prácticas sociales en el orden democrático, significa que la democracia tiene una dimensión social**; aserción obvia pero que en ocasiones es soslayada. La cultura política, o sea la forma en que los individuos interiorizamos *lo político*, de igual forma, está inminentemente ligada con lo anterior.

Reconocer el ámbito **metapartidista** y **metaestatal** de la democracia supone, indudablemente, un escenario complejo. Exige, de manera semejante, pensar que la tan postergada democracia en el Distrito Federal no se agota en la Reforma Política, la cual, sin lugar a dudas, tiene un peso relevante pero igualmente insuficiente. Una reforma política que posibilite el que esta ciudad capital cuente con la autonomía jurídicoadministrativa requerida -una Constitución local y un Congreso equivalente a los existentes en cada uno de los estados de la federación, entre otras modificaciones- representará un avance significativo en el terreno político formal, soslayar ésto sería absurdo, tanto como el ignorar el peso que tiene *lo social* en la construcción democrática y ciudadana. Esto lo hemos reiterado varias ocasiones en este mismo trabajo. Como dice Sergio Zermefio:

" (...) el empoderamiento ciudadano se vuelve imposible y todos los participantes sienten que han perdido el tiempo, que nada ha mejorado. Tenemos que descentrañar este misterio de nuestra cultura política según la cual todo se vuelve lideril y vertical, ¿en qué momento le ganan los líderes a los ciudadanos? ¿de qué manera, entre nosotros, todo lo social se convierte en político? " <sup>17</sup>.

La sociología, de esta manera, se debe enfrentar a una dimensión rica y compleja. Los autores que hemos revisado a lo largo de esta tesis. como Giddens, Cunill, Zermefio,

---

<sup>17</sup> Zermefio Op. cit. Pág. 82.

Durand y Álvarez nos han permitido acercarnos, desde distintos ámbitos, a algunos de los supuestos en torno a la construcción democrática y a la ciudadanía. En primer lugar, con base en lo establecido por Lucía Álvarez, dimos una definición de participación ciudadana en la que sobresale la intencionalidad, la conciencia de los actores sociales y la capacidad de transformación existente. En la concepción propuesta por Álvarez, acorde con una vertiente teórica *comprensiva*, encontramos el peso de los actores en el fenómeno participativo, la racionalidad y la agencia existente, hecho que en su Teoría de la Estructuración, Anthony Giddens ha remarcado.

Con Cunill, como lo vimos desde un inicio, el fenómeno de la participación ciudadana institucionalizada fue diferenciada con respecto a otras expresiones sociales y políticas en las que intervienen los ciudadanos. La importancia de Cunill en este aspecto radica, precisamente, en haber dilucidado un concepto que se ha prestado a usos confusos aún en la misma dimensión analítica, además de ubicarlo en el contexto latinoamericano de la década de los noventa.

Carlos Guerra, por su parte, hace una contextualización del fenómeno de la participación ciudadana en el actual orden neoliberal. Tanto Guerra, como Liliana Rivera y Stolowickz, exponen, de formas distintas, las implicaciones sociopolíticas y culturales que subyacen a la participación ciudadana y a los gobiernos locales, respectivamente.

Por su parte, Víctor Manuel Durand se ocupa de un horizonte sociopolítico difícil de aprehender y analizar como lo es el de la cultura política en México. Su énfasis en el carácter ambivalente de ésta, permite entender algunas de las razones por las cuales un régimen autoritario, como el mexicano, ha permanecido durante tanto tiempo.

Sergio Zermeño se enfoca en el peso que la cultura política estatal tiene en la dimensión social, como lo son los comités vecinales. Encuentra, de esa forma, que lo vertical, lo clientelar y la apatía son caracteres que perfilan estas instancias cuya función radica en ser un puente entre las delegaciones políticas y la ciudadanía.

Tanto Zermeño como Durand abordan, de diferentes maneras, la tensa relación entre lo político y lo social, en una sociedad en la que la ciudadanía ha sido seriamente

vulnerada en las tres vetas que según Marshall definen este concepto: lo civil, lo político y lo social. Así, elecciones consuetudinariamente fraudulentas, violaciones al derecho a organizarse y expresarse, junto con una obscena injusticia social dan cuenta de esa ciudadanía mexicana fragmentada y lesionada. En medio de todo ello, no obstante, está la irrupción de diferentes movimientos sociales, campesinos, indígenas, obreros, magisteriales, estudiantiles y urbano populares, que buscan en la especificidad de su lucha, sus tácticas y estrategias, edificar otra forma de ser y hacer lo colectivo. Pese a ello, las distintas modalidades que la acción colectiva pueda tener no han estado, al margen de prácticas sociales autoritarias y clientelares. Este hecho, nos muestra, tal como lo planteamos en alguno de los capítulos de este trabajo, la necesidad de romper concepciones maniqueas donde forzosamente el campo social es lo "puro", lo incorruptible.

En consecuencia, analizar la aplicación de un programa de participación ciudadana institucionalizada supone considerar la confluencia de los elementos citados. No se trata, pues, de un asunto exclusivamente gestivo, sino de la propia dinámica sociocultural. De esta forma, conocer el peso que las estructuras sociales, la contingencia y los alcances de la agencia tienen en los resultados de un programa gubernamental representa un campo más para la investigación.

En todo este devenir, los gobiernos locales tienen un importante papel. El reto, en este sentido, es ¿cómo un gobierno local puede gobernar sin que ello signifique contaminarse de aquellos viejos esquemas autoritarios y corruptos usualmente atribuidos al PRI pero que la realidad nos ha mostrado que la misma oposición panista y perredista reproduce? ¿Acaso los gobiernos locales deben circunscribir su campo de acción al mero *gestionismo* y a la administración de los conflictos sociales? De esta manera, podemos decir que democracia significa más que una descentralización administrativa. La labor por tanto es ardua y compleja. La investigación social tiene, desde la década de los noventa, nuevos derroteros que explorar.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Álvarez Díaz Rafael y Rodríguez Wallenius Carlos. "Rendición de cuentas, la compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados". En : *Primer año de gobierno de Tlalpan, Memoria de la Segunda Rendición de Cuentas*. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Tlalpan, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, CESEM, mayo de 2002,

Álvarez Lucía (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada. UNAM, México, 1997.

----- "Participación ciudadana y política de Salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las mujeres y el Gobierno del Distrito Federal". En:

Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina. "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal". En: Álvarez Lucía et al (coord.). *¿Una ciudad para todos? La experiencia del primer gobierno electo*. CONACULTA, INAH, UAM-A, CEIICH, México, 2002.

----- "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000". En: Olvera Alberto (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, México, 2003.

----- *La sociedad civil en la Ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*. Tesis Doctoral. FCPyS, UNAM, México, 2002.

Anguiano Arturo. *¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*. UAM-X, México, 2001.

----- *Dialéctica*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Primavera de 2002.

----- *Entre el pasado y el futuro, la izquierda en México 1969-1995*, UAM-X, México, 1997.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Participación Ciudadana*. México, 1998.

Berger Peter y Luckmann Thomas. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1968.

Bizberg Alán. "Legitimidad y Cultura Política. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, #1, Enero-Marzo de 1997, pág. 11.

Bobbio Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000

- Carr Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Era, México, 1996.
- Caruso Arles. Versión Estenográfica del "*Foro de participación ciudadana, corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio de gobierno*."
- Cisneros Sosa Armando. "Crisis y movimientos sociales urbanos". En: De la Garza Enrique (coord). *Crisis y sujetos sociales en México*, Porrúa-UNAM, México, 1992.
- Cohen Jean y Arato Andrew. *Sociedad civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Cornelius Wayne. "Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México". Citado por Bizberg Ilán. Op. Cit. pág. 8.
- Cuéllar Angélica. "Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos en el Distrito Federal". En Álvarez Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, UNAM - La Jornada, México, 1997.
- Cunill Nuria. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLACSO, Caracas, 1994.
- Delegación Tlalpan. *Sinopsis de la Zona del Ajusco Medio*. Mimeo. Págs. 1 y 2.
- Diario Oficial de la Federación. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. 14 de octubre de 1999.
- Durand Victor Manuel. "La cultura política autoritaria en México". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, México, número 3, 1995.
- Eckstein Susan. *El estado y la pobreza urbana en México, Siglo XXI*, México, 1982.
- Entrevista a Bernardino Contreras, 3 de marzo de 2003.
- Entrevista a Elena Aguilar. 10 de marzo de 2003
- Entrevista a Francisco De Jesús León. 8 de abril de 2003.
- Entrevista a Miguel Sotres, marzo de 2003.
- Entrevista realizada a Elena Aguilar el 10 de marzo de 2003.
- Giddens Anthony. *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, 1998.
- Gobierno de la Ciudad de México. Delegación Tlalpan, *Monografía*. 1996.
- Gobierno del distrito Federal y Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Tlalpan, Primer Año de Gobierno. Segunda Rendición de Cuentas*. México, 2001, Pág.

- Gobierno del Distrito Federal, Delegación Territorial, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Ficha Técnica de Comités Vecinales*.
- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan. *Programa de Construcción por obra*. México, 2001.
- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan, Coordinación Territorial del Ajusco Medio. *Resultados de votaciones*.
- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo*, Octubre de 2001.
- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Informe de Obra por Contrato 2001*.
- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Manual de Apoyo. México, 2001*
- Gobierno del Distrito Federal. Tlalpan, *Informe de Obra por contrato 2001 y 2002*. México, 2002..
- Gobierno del la Ciudad de México y Delegación Tlalpan. *Tlalpan 2003, Monografía*. México, 2003.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Dirección General de Participación Ciudadana. *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social*, México, GDF, 2001.
- Gobierno del Distrito Federal. *Programa General del Desarrollo del DF: 2001-2006*. GDF, México, 2000.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social. *Mensaje a las asambleas vecinales*. GDF, México Mimeo, 2002.
- Gobierno del Distrito Federal y Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Convocatoria para la creación del consejo ciudadano en Tlalpan*. México, 2003.
- Gobierno del Distrito Federal y Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Memoria de los Foros y Mesas Temáticas para fomentar la creación de los consejos ciudadanos en Tlalpan*. México, abril-julio de 2003.
- Granados Chapa Miguel Ángel. "Capitalinos" en: *Reforma*. 10 de junio de 1997.
- Guerra Carlos. *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. UNAM, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 1997.
- Hay Colin. "Estructura y Actuación (Agency)". En: Marsh David y Stoker Gerry. *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Universidad, 1995.

INEGI, *Cuaderno Estadístico Delegacional Tlalpan*, Gobierno del Distrito Federal, 2001.

Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un Presupuesto Participativo. La experiencia en Tlalpan*. México, 2002.

Jefatura Delegacional en Tlalpan. *Hacia un presupuesto participativo 2001-2003*. México, 2003,

Lamas Marta. "El movimiento feminista en la Ciudad de México". En Álvarez Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. La Jornada ediciones- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, México, 1997.

Lomnitz Larissa. "Cultura y poder". En: *Ensayo de Antropología Latinoamericana. México*. FLACSO.Porrúa, 1994.

Lomnitz Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1975.

López Castellanos Nayar, *Izquierda y neoliberalismo. de México a Brasil*, Plaza y Valdés, México, 2001.

Martínez Assad Carlos. *¿Cuál destino para el DF?. Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la Capital*. México, Océano, 1996.

Mellado Hernández Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés, México, 2001.

O'Donnell Guillermo. *Contrapuntos*, Paidós, México, 1997.

Página de Internet del IEDF: [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx) .

Palma Diego. *La participación y la construcción de ciudadanía*. Universidad de ARCIS, Centro de Investigaciones Sociales, 1996.

Partido de la Revolución Democrática . *Declaración de Principios y Programa. Documentos aprobados en el IV Congreso Nacional, Oaxtepec, Morelos, 21 de marzo de 1998*.

Partido de la Revolución Democrática. *Declaración de Principios y Programa . documentos Aprobados en el V Congreso Nacional, Zacatecas, Zacatecas*.

Peschard Jacqueline. "La reforma política del Distrito Federal". En Álvarez Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada-UAM, México, 1997.

Pradilla Emilio y Nava Telésforo. "Ciudad, democracia y equidad social". En *Gobiernos de izquierda en América Latina*. Plaza y Valdés, México, 1999.

Rivera Sánchez Liliana. "El discurso de la participación en la propuesta de desarrollo social". *Sociedad civil*. Demos, México, núm 7, 1998

Rosales Héctor. "Cultura, cultura política e investigación urbana" En: *Cultura política e investigación urbana*. CRIM, México, 1990.

Sánchez Marco Aurelio. *La élite en crisis*. Plaza y Valdés, México, 1999.

----- PRD: *El rostro y la máscara*. Centro de Estudios de Política comparada (CEPCOM), México, 2001.

San Juan Carlos. Ciudad de México: *Instituciones y Sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición*. Universidad Veracruzana, Veracruz, 2001.

Sartori Giovanni. *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Smith Marcia y Durand Víctor Manuel. "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de ciudadanía en México". En: *Estudios Sociológicos*, COLMEX; México, número 38, 1995.

Stolowickz Beatriz. "Gobernabilidad o Democracia, los usos conservadores de la política. En *Política y Cultura*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, Primavera de 1997, número 8

Utzig José Eduardo. "La izquierda en los gobiernos locales: El caso de Porto Alegre". En: Stolowickz (coordinadora) *Gobiernos de Izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. Plaza y Valdés, UAM; México, 1999, pág. 52.

Veca Salvatore. "La igual dignidad". En: Bosetti Giancarlo (compilador). *Izquierda punto cero*. Paidós, Barcelona, 1996.

Vilas Carlos. "La izquierda en América Latina: presente y futuro (notas para la discusión)". En: *La invención y la herencia. Cuadernos ARCIS-LOM*. Santiago, Número 4, noviembre, diciembre 1996.

Wallerstein Immanuel. *Después del liberalismo*. Siglo XXI-UNAM, México, 1996.

Zermeño Sergio. *La Democracia Impertinente. Comités Vecinales en una Cultura Estatal*. Mimeo.

Ziccardi Alicia. "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana insitucionalizada en el DF". En: *Universidad de México*, Revista de la UNAM, junio-julio de 2000.

## **ANEXO I**

## I.- ANEXOS

El siguiente texto es la transcripción de todas las entrevistas realizadas tanto a los funcionarios delegacionales como a los ciudadanos integrantes del equipo de monitoreo de la Zona del Ajusco Medio. Al inicio de cada entrevista se presenta una breve introducción de cada una de ellas.

### **ENTREVISTA AL EQUIPO DE MONITOREO DE LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO**

La presente entrevista fue realizada a tres integrantes del equipo de monitoreo de la zona del Ajusco Medio el viernes 21 de febrero de 2003. Además de cumplir con las funciones propias de dicho equipo, Miguel Sotrés (MS), Rufina López (RL) y Bernardino Contreras forman parte del Comité Vecinal de la Unidad Territorial "Dos de octubre" y de "Bosques del Pedregal", respectivamente. A continuación se expone el material extraído de dicha conversación.

ek: ¿Además de pertenecer al equipo de monitoreo, en qué otras instancias de participación está?

bc: Comisiones de seguimiento de seguridad, deporte y en el comité vecinal de Bosques, además de militar en el PRD.

rl: comisión de prevención del delito, milito en el PRD y en el comité vecinal de Bosques. Logramos recuperar centros para la comunidad, como comisión de prevención del delito, así no pedimos ni patrullas ni ese tipo de cosas; buscamos que lo que se pidiera quedara en la comunidad, luminarias, etc... Nosotros como comité vecinal convivimos con compañeros de distintos partidos políticos pero tratamos de que prevalezca la tolerancia y los intereses vecinales...

ms: en el PRD, en el comité vecinal de la colonia 2 de octubre. ... Aquí se habla del presupuesto participativo pero mientras prevalezcan viejas estructuras, a pesar de la capitación técnica y financiera, de nada sirve... El Presupuesto Participativo (PP) está en teoría muy bien pero en realidad es puro show.

ek: ¿Cómo funcional el PP ¿no deciden ustedes lo que se hará en materia de obras y servicios urbanos?

ms: el objetivo está bien. Sí, la gente participa, vota por lo que necesita... sin embargo la gente ya no cree... hay apatía. Si a eso se le suma que uno como equipo de monitoreo no le cumple a la gente pues menos... El PP está bien en teoría pero Gilberto no ha sabido distinguir muchas cosas. El PP sólo está en algunos rubros: lo que se necesita es que otras área de la delegación también participen en el PP. Mientras no haya una reforma administrativa para que la gente participe no va a irse más allá...

rl: mira, en el PP, como equipo de monitoreo, nos hemos podido integrar todas las zonas... hemos podido respetarnos más allá de lo partidista, somos, ante todo, equipo de monitoreo, al visitar las otras zonas conocemos lo que es Tlalpan. Por ejemplo la zona

de Coapa no es lo mismo que la zona 4, allá se necesitan servicios nosotros necesitamos obras. Pero lo importante es la equidad...

ek: ¿de qué manera los recorridos que hicieron como equipo de monitoreo cambió su percepción sobre Tlalpan?

ms: mucho... el primer recorrido que se hace te permite ver más allá de tu calle y tu colonia, conocemos pues a la gente y otras costumbres. Pudimos hacer un diagnóstico general de la delegación. Pero aquí el reto principal es romper con viejas estructuras, liderazgos, cacicazgos y ciertas prácticas: cerrando calles y tomando la delegación, y así logran lo que quieren. Eso le decimos a Gilberto si va a ser un PP acorde a las necesidades de la gente no se debe depender de un sólo grupo de presión...Lo más lamentable es que esto también pase en la delegación: uno o dos directores manejan todo. Finalmente se sigue viendo el viejo esquema del priismo...También en lo que no estamos de acuerdo es en los límites que le han puesto al PP. De treinta propuestas se hacen quince obras o se priorizan siete... no importando lo que la gente haya votado. nosotros defendemos que si cinco demandas se votaron, esas cinco tienen que ser realizadas..

ek: o sea puede ser que haya cinco propuestas pero finalmente es la delegación quien decide qué se va a hacer...

ms: así es ... ellos ven qué es lo que les conviene, esta o esta.. y esto no se vale porque se va reduciendo y reduciendo las obras que finalmente serán hechas. Aún así el PP tiene sus aciertos... nos hemos preparado, aunque ya quedemos bien pocos como equipo de monitoreo, ahorita somos sólo cuatro ocho de quince que éramos...)

ri: y esta es la zona con más demandas ... a nosotros nos llamaron paleros de la delegación porque estuvimos presentes en la presentación del programa del PP. -Eso a muchos compañeros no les gustó. Pero nosotros ya tenemos una trayectoria de participación para resolver los problemas de nuestras comunidades. Con el PP se presentó la oportunidad de participar y yo, al menos, no titubé en participar pues se presentaba la posibilidad de tener información a la mano. Aún así les hemos hecho críticas, propositivas, nuestro equipo nunca ha alabado al delegado, esa no es nuestra función lo que debemos hacer es estar en todo...

ek: ¿a qué atribuyen ustedes que los compañeros del equipo de monitoreo que inicialmente estaba ya no continúen?

bc: es la necesidad de participar, la inquietud ciudadana, las múltiples necesidades de cada lugar nos hacen sentir mal pues no contamos con los recursos ..... mucho menos antes se podía participar para ayudar. Ahora la palabra democracia la estamos haciendo valer nosotros.....

ek: ¿Desde cuándo pertenecen al equipo de monitoreo?

bc: Desde su conformación. Cuando empezamos en 2001. Inició con el intercambio de visitas y experiencias pues cada zona se visitó entre sí. De esa manera surgió el interés por conocer la problemática de otras zonas. Esto sirvió para la comunicación y la integración del equipo de monitoreo. Fue muy emotivo pues uno desconocía la verdadera situación de otros lugares; por ejemplo nosotros de la zona 4, pues la gente piensa que tenemos muchos problemas y carencias, así en la zona 2 hay otro ambiente, igual en la zona de los pueblos. Pero una vez que iniciamos a intercambiar opiniones nos sensibilizamos con los problemas de otras zonas...

ek: ¿Qué problemas como equipo de monitoreo han tenido con la delegación?

bc: Varios, el que la delegación le dé información importante sólo a algunos integrantes del equipo de monitoreo excluyendo al resto de los integrantes.

ms: Al principio eso me pasó a mí. ¿el por qué? yo creo porque uno participa y propone... órale hay una entrevista de radio pues vamos... a uno le llaman porque conocemos el problema. Aun así hay mano negra, a unos cuantos se les elige para que sean ellos los que apacigüen a todo el equipo de monitoreo. Todo esto pasa con todos los equipos de monitoreo, con los cinco,

rl: sí eso ha pasado, pero si somos cinco zonas a esas cinco se les debe de respetar, puesto que nadie es representante del resto de los integrantes... todos somos iguales, todos estamos trabajando. El hecho de que una compañera sepa más no le da derecho. Nosotros como equipo de monitoreo nacimos con el PP y como tal debe avanzar... que no sólo se nos citara cuando nos necesitaran. Además hay que recordar que el equipo de monitoreo no sólo tiene alcance en las obras sino también en desarrollo social y en servicios...

ms. el problema es que se sigue llamando "Hacia un presupuesto participativo" **hacia**, falta consolidación...

Quiero retomar la pregunta que hacías sobre el por qué los compañeros no han continuado. Nosotros como equipo de monitoreo también formamos parte de una organización llamada "Movimiento Social del Ajusco Medio". Hemos territorializado, estamos en toda la zona. Así cuando la delegación nos convoca, decidimos participar... aquí también hay otras organizaciones como Casa del Pueblo, Coalición Popular Independiente, Jaime Gómez Roque y grupitos que tienen controlada a la gente. Es así que muchos nos dicen que nos vamos a arrodillar, vendernos, a ser paleros. Pero nosotros le dijimos a Morales (Roberto Morales, director de Enlace Territorial de la delegación Tlalpan), de forma clara, nosotros somos una organización que nace y que tenemos y queremos trabajar con la gente. Tenemos la posibilidad de que el gobierno se acerque a la población de una manera más directa, ya no a través de líderes .... A nosotros nos ha costado mucho trabajo ganarnos la credibilidad con la gente, se burlaban de nosotros. A pesar de todo seguimos, a veces no tenemos dinero para transportarnos, invertimos tiempo, pero a pesar de todo, de que como equipo de monitoreo somos solo cuatro, nos hemos fortalecido... ahora, más que nunca, nos tienen miedo, porque ya tenemos bases técnicas, conocemos toda la problemática del Ajusco Medio: obras, servicios, tenencia de la tierra, así, volviendo a la pregunta, los compañeros se retiraron porque ellos están acostumbrado a sacar ventaja...

ek: con una lógica clientelar...

ms: así es...

ek: ¿Cuáles son los objetivos del "Movimiento Social del Ajusco Medio"?

bc: no es aglutinar a la gente, sino prepararla para que sea un ciudadano preparado, no servil, conciente, que no sea acarreado, que actúe con conciencia. Todo esto lo digo porque es la ignorancia y la pobreza los peores enemigos del necesitado; y, peor aún, hay gente que se aprovecha de esa situación ...

ek: ¿desde cuándo se formó su organización?

ms: desde hace tres años...

ek: ¿alguno de ustedes, ha formado parte de otro movimiento que busque mejorar las condiciones de vida en su colonia?

bc: Si yo lo hice en Tierra y Libertad. Sólo que me salí cuando se desvirtuaron muchos de sus principios, ya que algunos de sus integrantes empezaron a aprovecharse de las necesidades de la gente, necesidades relacionadas con un pedazo de tierra, el patrimonio familiar, la vivienda, los servicios urbanos, escuelas, un centro médico, áreas deportivas, seguridad pública etc...

ek: ¿cómo trabajan ustedes como equipo de monitoreo?

rl: todos los equipos de monitoreo nos reunimos cada mes. Como equipo de monitoreo de la zona 4 estamos en los comités vecinales, además de las comisiones de seguimiento de obra. Nos la pasamos aquí en la delegación haciendo tareas de gestión, nos absorbe mucho tiempo....

ek: ¿y mantienen una buena comunicación con el resto de los equipos de monitoreo?

rl: hasta ahora sí, hemos superado las diferencias de partidos políticos, hay respeto...somos solamente equipo de monitoreo...

ms: al inicio de la formación de los equipos de monitoreo sí se filtraron intereses de partidos, nos llegaron a llamar tal o cual diputado del PRI o del PRD ; pero finalmente se aplicó el reglamento de los equipos de monitoreo donde se establece que aquí no caeremos en los partidista y eso nos ha mantenido hasta el momento, ya no ha aflorado lo partidista...

ek: ¿ cómo se mantienen en contacto con la gente de la zona 4?

rl: por medio de asambleas para informar a la gente. Por ejemplo, en la primera etapa del PP nuestra labor fue limitada, la convocatoria y la organización de todo el proceso corrió a cargo de la misma delegación. Ya en el PP2, nosotros fuimos los encargados de informar a la gente sobre el proceso y participar en toda la organización, desde la difusión del programa. La delegación, prácticamente, nos dejó a nosotros solos. Así en la segunda etapa la gente participó más.... Como equipo de monitoreo en la segunda etapa logramos convocar a la gente de forma tal que casi se duplicó el nivel de participación. Así, nosotros nos preguntamos ¿cómo puede uno llegar a decirle a la gente que tal o cual obra finalmente no será realizada? No podemos, sencillamente....

ek: ¿qué problemas han tenido como equipo de monitoreo con los pobladores de la zona 4?

rl: Sí han habido ciertos problemas... lo principal es que hay rezago de obras cómo decirle a la gente "pues hay rezago..." Creo que ese es un problema que el PP tiene, la existencia de rezago de obras...

bc: es difícil uno está entre el ciudadano y el gobierno.... los reclamos directos se dirigen hacia nosotros, el ciudadano externa sus demandas y sus descontentos.

ms: lo que yo digo es ¿participar para qué? ¿capacitación para qué, cuáles son los límites? En teoría el PP está muy bien, pero a lo que me refiero es a lo siguiente, ¿hasta dónde el gobierno de Tlalpan está dispuesto a permitir que la gente participe? ¿qué filtros vamos a tener? querían gente que pensara, que se informara de los problemas, ahora la gente ya se animó . A los del equipo de monitoreo nos dieron información, capacitación, nosotros sabemos bien cómo funciona ya una delegación y de repente nos dicen "ya párenle" ya los convocamos y ya se acabó. Así, como en dos meses ni nos llamaban; claro también es responsabilidad nuestra ....

ek: a pesar de estas limitaciones, ¿qué pueden hacer ustedes, más allá de dichos problemas? en este sentido, ¿qué otras maneras de participación se les ocurre independientemente de lo que ofrece la delegación?

ms: Mira, en este momento estamos pensando elaborar un documento a Gilberto con los problemas del equipo de monitoreo. En caso de que no haga caso haremos otras cosas: presionaremos... conferencias de prensa, reunimos con nuestros vecinos y tomarles la delegación. Esto incluso ya pasó, había quedado pendiente la pavimentación de calles durante un tiempo, nos decían que sí y no hacían nada,, y uno todavía como monitor confiaba en la autoridad... hasta que pasó un año. Otros se empezaron a burlar de nosotros porque llegaban a presionar a la delegación y luego luego les hacían caso.. Hasta que decidimos cerrar las oficinas del Área de Obras y finalmente nos hicieron caso. Nosotros proponemos una nueva relación gobierno-sociedad en la que haya respeto y transparencia. Si nosotros estamos criticando es para crecer...queremos un cambio, se ha abierto una puerta, hay discusión, pero lo que falta es cumplir...

ek: ¿entonces, ustedes dirían que este asunto del PP ha funcionado?

rl: sí funciona pero no al cien por ciento. Si funciona porque el hecho de que la gente participe y vote por sus demandas es un avance... que vean publicadas las demandas que han manifestado es realmente un avance. Antes no era así, el delegado era quien decidía que se iba a hacer, tal como querían, ignorando a la ciudadanía. En este proyecto, pues, el que se forme un equipo de monitoreo, el que lo preparen no viendo las consecuencias que eso podía traer, pues ese equipo ya no está sujeto a lo que diga la delegación nada más puesto que se le cuestiona a la autoridad. No sabemos que va a pasar con el próximo delegado, pero nosotros nos vamos a mantener, porque aquí vivimos, no somos aves de paso, y los problemas se van a solucionar con nosotros o con otros compañeros...

ek: ¿creen que la administración de López y Rivas ha sido democrática y transparente, ha habido rendición de cuentas?

ms: -Bueno ha sido transparente porque simplemente tenemos acceso a la información, punto. Por lo menos sabemos en qué se va nuestro dinero. ¿Democrático? Pues a medias; si hacemos un balance tenemos que reconocer a López. Sin embargo, la crítica que hacemos es hacer un Plan Delegacional; que se realicen planes a largo plazo, que sea la propia población de Tlalpan la que decida sobre su desarrollo; a esto yo le llamaría el "cuarto poder" el hecho de que sea la gente la que decida ..

rl: Yo además diría que el gobierno sea de Tlalpan, que se conozca la problemática particular de esta delegación. No hay tiempo para conocer todos los problemas que existen. Hay funcionarios que, tal vez, sepan mucho, pero al no ser de aquí no pueden solucionar como debe ser los problemas que hay...

ek: ¿han sido testigos durante esta gestión de clientelismo?

ms: Sí ha habido en un par de áreas. Antes eso era claro con Graco Ramírez, ex secretario de Desarrollo Social, Yo, es más, le he dicho a Gilberto ¿quién realmente gobierna Tlalpan, tú o uno cuantos directores de la delegación y los grupitos de poder? Cada grupo de poder se la pasa negociando y peleando por su ronchita... se la pasan con su clientela y ahí ellos mismos se tapan, se balconean...

ek: ¿pero ustedes han visto prácticas clientelares durante el proceso del PP? ¿piensan que el PP ha servido para evitar prácticas corruptas y clientelares?

ms: Sí en parte se ha evitado... Los monitores no podemos sacar provecho individual, tal como lo hacían los líderes antes, ha sido de alguna forma transparente; ningún miembro de equipos de monitoreo ha lucrado...

ek: ¿Cuál es la relación existente entre los equipos de monitoreo y los comités vecinales? De repente parecería que se confunden las facultades y funciones de ambos...

ms: Sí a veces decimos ¿qué somos? El equipo de monitoreo es una figura creada por la delegación y no tiene facultades legalmente establecidas, no está en la misma Ley de Participación Ciudadana, todo ello provoca que la gente diga ¡Ah, pues Gilberto va a aprovechar a los equipos de monitoreo para poner a su gente...! Muchos se han molestado, éstos sólo van a legitimar a Gilberto... En cambio, los comités vecinales sí tienen lugar en la legislación. Por otra parte están las comisiones de seguimiento, pero los equipos de monitoreo están hasta el final... A pesar de todo hay que participar, negociar con la autoridad, hay que presionar... Nos la pasamos en reuniones, en fríega total, para que finalmente no se realicen las obras que se necesitan, no se vale...

rl: Muchos se sienten utilizados (equipo de monitoreo), para legitimar el proyecto del PP: sin embargo, ningún miembro ha sacado ventaja de ser equipo de monitoreo... lo relevante es que hemos conocido en todo Tlalpan su problemática: los pueblos, Coapa, etc.. en todo esto hay riqueza....

ek: ¿cuál es el principal problema Doña Rufina y don Bernardino que su comité vecinal tiene?

rl: En primer lugar, pues nosotros participamos con 3 planillas en la comunidad; nosotros ganamos. Somos 9 miembros del comité. Hemos tenido muchos problemas porque el resto de las planillas forman parte de nuestro comité. Aunque todos seamos del mismo partido (PRD), pertenecemos a distintas corrientes... El resto de las planillas, en realidad, sólo querían estar en la dirección y no resolver los problemas de la comunidad. Este es uno de los comités, que a pesar de todo, ha buscado conciliar... En la actualidad, solo quedamos cuatro en el comité, la gente se ha salido, compañeros de nuestra misma planilla, porque no los hemos apoyado en cosas que a nosotros no nos gustan... Hay compañeros que quieren sacar ventaja del hecho de pertenecer a un comité : yo, al menos, quiero salir limpia, que el día de mañana la gente diga que trabajó o no, pero que no digan que robe....

ek: ¿como comité vecinal han tenido problemas con la delegación?

rl afortunadamente no...La delegación nos ha respetado porque hemos participado bien, hemos sido críticos pero respetuosos, hemos cubierto todas las actividades, hay un respeto hasta a nuestra propia colonia; nos dicen la colonia del primer mundo (Bosques) por el trabajo hecho...

ek: ¿qué han conseguido como comité vecinal para su comunidad?

rl: pues ha sido poco, como prevención del delito sí... hemos recuperado espacios comunes, mantener el consultorio médico, jornadas de limpieza, iluminación de espacios donde teníamos problemas, jornadas de salud, realización de festivales, resumidero...

ek: pero eso ha sido como comité vecinal, ¿al margen del PP?

rl: sí

ek: en ese sentido ¿ustedes creen que los comités vecinales han sido más funcionales, en términos de gestión, en comparación con el PP?

rl: sí, lo que pasa es que al ser parte de los comités la gente confía más, nos reconoce y nos respeta. Todo esto influye puesto que es tu persona la que esta involucrándose en todo. Uno va a decirle a la gente se está haciendo esto o lo otro y te hacen caso porque eres parte de la comunidad, no por el simple hecho de formar parte del equipo de monitoreo. Es decir, siendo comité o equipo de monitoreo, la gente reconoce tu trabajo...

ek: ¿qué problemas han tenido como comité vecinal con las unidades territoriales que representan?

ms: nosotros perdimos en la colonia, nuestra planilla perdió... éramos nuevos. Hubo muchos votos para los otros, ahora todo es diferente. Éramos 9 en el comité y sólo quedamos dos... Ellos pensaron que se daría un salario y después pensaron que todos los problemas iban a ser resueltos rápidamente. Al principio nos mandaban amedrentar... ahora todo cambió porque hemos ganado legitimidad a partir de las obras que hemos conseguido. Se ha logrado lo que nunca: recuperación de una manzana completa, ya la querían absorber para vivienda, ellos usan técnicas para controlar a la gente, lo querían hacer unos líderes de la colonia. Como comité nos pusimos al tiro fuimos con el delegado... esa manzana era muy grande, como dos, ya habían hecho la repartición del espacio, aún así lo logramos y nos costó mucho trabajo...

ek: ¿qué grupos hay en 2 de octubre?

ms: priistas, 2 de octubre fue un bastión del PRI, fue porque nosotros hemos ganado terreno... nosotros hemos actuado con transparencia, hemos hecho mucha obra: una cancha de fútbol rápido, limpieza, reparación de un parque ecológico, servicios urbanos, todo ésto lo hemos hecho como comité...

ek: ¿cómo es el trabajo que realizan como comité vecinal, cada cuánto tiempo se reúnen y de qué forma mantienen contacto con la gente?

ms: en 2 de octubre nunca nos reuníamos... el problema es que somos egoístas, protagonistas, todos queremos mandar... Ese es el error... Antes nos reuníamos cada 15 días, pero ahora se han retirado....

ek: ... pero la planilla que ganó al interior de tu comité ¿era priista, es decir, en el comité del 2 de octubre hay priistas?

ms: sí, de los 6 integrantes que quedaron sólo restan dos; los demás ya no nos apoyan. Todo este trabajo es una friega

rl: Eso es lo que les comentamos a nuestros vecinos, esto no es fácil, son tareas que no se ven. La gente piensa que no trabajamos porque simplemente no los convocamos o porque no nos ven. Sin embargo, el comité asiste a todo, nos tenemos que organizar de distintas maneras... En general nos reunimos dependiendo de la tarea específica que estemos haciendo, del problemas que tengamos que atender.

ek: ¿por qué decidieron participar en los comités vecinales ?

bc: pues es una inquietud de dar una continuidad a los logros obtenidos, para beneficiar a nuestra colonia. Nosotros hemos vivido el rezago de más de veinte años; ha pasado mucho tiempo y no se ha avanzado como debería ser. Además nosotros queremos participar, lograr beneficios. En nosotros no hay protagonismos, eso no... esa no es la

idea. Queremos acercarnos a los vecinos, no sólo a los que tengan más, sino queremos invitar a todos sin distinciones...

ms: yo he participado por mis papás, ellos han participado desde hace mucho tiempo. Mi papá es albañil, uno viene arrastrando mucho sufrimiento por conseguir un espacio, entonces de repente uno se aleja: yo era un soldadito que no pensaba, no participaba en nada, hasta que me invitan a participar y uno empieza a pensar ¿qué podemos hacer por la gente, por la calle, por el vecino? Yo les digo a mis hermanos, nos estamos dividiendo y tenemos la obligación de hacer algo por el entorno, hemos logrado muchísimo; nunca en la 2 de octubre se había visto esto. Lo importante es que la gente pueda recuperar el trabajo colectivo, las faenas, esta es la única manera de recuperar la colonia. Antes la 2 de octubre era una colonia vandálica y ahora ya no...

rl: nuestra comunidad se formó desde hace muchos años y ha sido una constante lucha. En muchas ocasiones quisieron desalojarnos, ya que todo el Ajusco Medio era un asentamiento irregular, a partir de ahí hemos desarrollado varios proyectos en donde nosotros nos hemos dedicado a abrir calles, en lugar de pasear los domingos nos quedábamos a trabajar, ha sido muy desgastante... En nuestra colonia ha habido líderes que se han querido pasar de listos, esto ha desembocado en que la gente se agota, ya no cree, no confía porque han sido defraudados, no por el comité, sino por otros líderes. La gente ya no participa como hace quince años, ya no es lo mismo, pues antes la necesidad te obligaba a luchar por la escrituración, por ejemplo; ahora la gente ya se siente segura, ya tiene más cosas por tanto ya no hay la participación.... A nosotros como comité nos ha costado mucho trabajo que la gente crea en nosotros por los líderes que hemos tenido y, a pesar de todo, ahí va el asunto. A mí, me molestaba la injusticia, que los líderes se aprovecharan de las necesidades, por eso yo me animé a participar. A nosotros nos auguraban que íbamos a perder, como planilla para la formación del comité, y sin embargo sorprendimos... al participar uno abandona a su familia, a tus hijos, pero los logros y la satisfacción es mucha; el ver que tu comunidad avanza, lento pero avanza, te da mucha satisfacción...

ek: ¿cuál es el principal problema que hay en la colonia Bosques?

rl: la falta de agua y la inseguridad pública.

ek: Como comité vecinal han participado en el PP?

rl: Hemos participado en los distintos frentes (como comité vecinal, como equipo de monitoreo y como comisión de seguimiento de obra).

ek: ¿qué problemas hay en la colonia 2 de octubre?

ms: la inseguridad pública, obras pendientes: el parque ecológico y la realización de un centro comunitario. Aquí no tenemos el problema del agua. La colonia ahora está mucho mejor gracias al trabajo de todos...

Ek: ¿en la colonia 2 de octubre continúa el problema de la regularización de los predios?

Ms: no ya no. Las colonias que siguen con ese problema son El Zacatón, San Nicolás, Verano, Primavera, Cruz del farol (parte de ella), Solidaridad (antes llamada Los Zorros).

Ek: ¿Ustedes mantienen contacto con otros comités vecinales?

Ms: Sí, nos reúne la delegación, Enlace Territorial, cuando hay un problema concreto. Eso lo hace la delegación. Es que como te digo, somos protagonistas. La idea es que

pudiéramos hacer un consejo de comités vecinales y así participar todo y dejar a un lado partidismos, desconfianza y apatía... nos ayudaría mucho. La propuesta que tenemos ahora es hacer un Plan de Desarrollo Zonal en la delegación... somos cinco zonas diferentes, que el presupuesto se orientara a las distintas necesidades de cada zona. Porque todavía no se ha aprendido las diferencias de cada lugar; en zona cuatro necesitamos drenaje, agua potable. Por eso decimos como equipo de monitoreo y como comité vecinal la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo Zonal y un Plan para el Desarrollo de Tlalpan. Porque no sólo necesitamos obras, necesitamos desarrollo social, actividades culturales, de salud, centros deportivos, recuperar centros comunitarios. Muchos de los centros comunitarios que hay en Tlalpan, muchos están en manos de organizaciones sociales que los administran, cobran rentas: hacen fiestas y reuniones y ese no es el chiste, esos centros deben ir para beneficio de la comunidad. Por ejemplo en 2 de octubre hay un centro cuya renta es para unos cuantos y eso no se vale. Todo esto también compete a la delegación, porque simplemente ellos cobran su cuota. Lo mismo pasa con los giros negros, pulquerías, cantinas, no estamos en contra pero que se norme, no se vale. Lo que pasa, y está comprobado, es que en la delegación no manda Gilberto... quienes mandan son los directores, son los grupos de poder: los industriales, los comerciantes, lo que votaron por él, así de simple...

Ek: ¿qué grupos de poder hay en sus respectivas unidades territoriales: corrientes partidistas, o alguna organización social que en realidad afecten los intereses de la comunidad?

BC: en la actualidad ya no. Ex líderes, por ejemplo en la colonia Bosques, que ya forman parte del PRD, han invadido por medio de vendedores ambulantes canchas de fútbol. Antes ellos fueron líderes locales y, ahora de alguna forma, siguen peleando, no sé, la representación. Tal vez extrañan la manipulación que ejercían con la gente, a los pobladores luego se les llevaba a manifestaciones de las cuales ignoraban el motivo... ellos han sacado provecho, pero la gente ya está cansada. Con el comité vecinal esos líderes han tenido problemas.

MS: ... ellos se aliaron para formar una planilla con doña Rufina. La eligieron no por la cantidad de votos que pudiera traer, pensaron que se iba a seguir haciendo lo que ellos querían. Sin embargo, la gente fue aprendiendo sola y dejaron de hacerles caso y empezaron los problemas, pues ellos tienen sus negocios, ahí está lo lamentable: lucrar con las necesidades. Por eso mucha gente decide integrarse en estas labores porque en el fondo quieren solo lucrar: ¿de qué se trata? Saber dónde están las manzanas, invadirlas y después venderlas al triple de lo que cuestan...

Bc: también eso sucedió con el consultorio médico; habla un padre, jesuita, que pertenece a alguna fundación. Quería hacer un hospital para discapacitados, pero en realidad, lo que buscaban era adueñarse de una parte del consultorio médico. Me he enterado de que han llegado personas de la delegación para trabajar en pro de la comunidad, las comisiones de salud, y las han sacado, no las dejan avanzar. El problema es que si se les permitía, ellos (el sacerdote y su gente) iban a seguir apropiándose de los espacios, iban a empezar a dominar. El ciudadano, en estos problemas, sólo observa, no le entra... Yo no he podido estar en todos los problemas, tengo que trabajar...

RL. En nuestra colonia teníamos una franja destinada al área de servicios, lamentablemente esto pasó antes de que el comité empezara a funcionar... el asunto es que había un proyecto para construir un mercado, el asunto es que cuando nos dimos cuenta ya se querían hacer viviendas... nosotros denunciábamos todo a la delegación y no se ha avanzado mucho. CORET es el dueño y tiene la facultad de vender, pero como

colonia, tenemos algunos convenios que ellos no han respetado . Así, como comité nos ha llovido... nosotros queremos recuperar esos espacios, hemos hecho asambleas, hechos emitido documentos a CORETT, a SEDUVI y a todas las instancias que se involucran para la recuperación de esos espacios , pero ha sido muy difícil porque hay que llegar a juicios, lo cual implica tener abogados, asesorías, documentación y demás  
....

EK. ¿qué proponen para un mejor funcionamiento de los comités vecinales?

MS: llegar a una convocatoria amplia, primero, para externar todo lo que sentimos, porque a veces pensamos que somos diferentes, pero si todos los comités vecinales nos reunimos en una asamblea por zona y decidimos cuáles son las reglas de la participación entonces lograremos avanzar. Mientras siguen los grupitos, los liderazgos y no cedamos, dejar a un lado lo político y se pueda armar un Plan de Desarrollo Zonal entonces creceremos. El chiste es tener un objetivo común, esto sería una muestra para todo el DF....

EK. ¿Qué es el Plan Zonal?

MS: que cada zona de Tlalpan cuente con un diagnóstico general y a partir de ahí se elabore el presupuesto, que éste sea equitativo porque no se distribuye donde hay más necesidades sino donde hay más gente y así nos quitan muchos recursos. Que se defina no por el índice poblacional sino por las demandas sociales, pero como esto también se mueve por lo electoral...

EK: ¿Quién ha planteado la elaboración de este Plan Zonal?

MS. Nuestro equipo de monitoreo de la zona del Ajusco Medio, nadie más... nosotros le hemos dicho a Roberto Morales (Enlace Territorial) la necesidad de que la distribución de los recursos sea equitativo . Si logramos, con base en el diagnóstico , presentar las características de cada zona y todo esto lo ajustamos al presupuesto entonces creceremos . También hace falta que todas las autoridades estén dispuestas a ceder, a trabajar... lo que pasa es que no trabajan en común las distintas áreas administrativas de la delegación ¿cómo es posible? Cuando un problema afecta a varias áreas ellos no se reúnen; la idea es que todo el aparato, toda la estructura gubernamental debe estar coordinado, debe haber una reforma interna...

RL: Yo creo que lo principal es ver los problemas y no personalizarnos . ¿Qué sugerimos? Dejamos de protagonismos y resolver los problemas conjuntamente con la delegación, porque si la delegación no decide hacerlo y nosotros como comité vecinal no decidimos exigir pues no se logra nada. Además hay que hacer que fluya la información, que todos estemos en la misma temática , la delegación debe clarificar la función de las distintas instancias, la delegación trabaja, en términos de las áreas administrativas, a nivel individual y no están interconectadas ...

BC: Con base en lo que hemos realizado, debe haber una organización entre los diferentes comités mínimamente por zona para que haya una conciencia de las necesidades que hay. Deben haber reuniones donde su acuerdo, se concrete algo que permita avanzar . En todas las zonas tenemos necesidades, no importa que unas tengan más comodidades y otras estén rezagadas; hay problemas y hay que resolverlos. Así como los equipos de monitoreo han tenido intercambio de experiencias, así también cada elemento que ha tenido una trayectoria de lucha y organización, concretamente debe aportar algo, para que se forme algo que sea de interés de cada lugar, hasta el más beneficiado o el menos beneficiado...

EK: ¿Ustedes confían en la delegación, creen que hay voluntad política para hacer diferente las cosas, que el delegado sea bien intencionado?

MS: Sí, aunque yo le contesto también... está bien todo en teoría, su ideología, sus valores, pero mientras toda una estructura no cambie, las costumbres, los propios trabajadores que, como son de base, nada más los ponen a trabajar una obra que se puede hacer en una o dos horas se tardan, en realidad, un día, y tiene razón pues les pagan muy poco, ellos sólo cumplen su horario y es una inercia para moverlos. Nosotros confiamos sólo en unas personas. De Gilberto (López y Rivas) confiamos en sus principios y valores, pero en sus prácticas no, eso no. Nos ha dejado mucho que desear, él es un buen ideólogo pero se requiere más de un buen administrador que de un buen político... Quien no sabe administrar una delegación por más que sea pensamiento nunca lo va a lograr... Porque debe ser ambas cosas: un buen político y administrador, además de ser un buen negociador: poder concertar, porque Gilberto nunca negocia, el único que lo hace es el Chino (Roberto Morales de Enlace Territorial), mientras no tome las riendas Gilberto... Él no recibe a la gente, no da reuniones, cuando debe ser al contrario pues él es el responsable. Lo que pasa es que cuando no hay capacidad de mando te tienes que ir con los que están organizando y decidiendo, mientras se aprovechan los de abajo pues dicen "nosotros ya tenemos experiencia..."

Así por ejemplo con el Presupuesto Participativo: ahí están los documentos, la teoría, en el discurso todo suena bien pero los que operan son los jefes de departamento de obra, de adquisiciones, de licitaciones y ellos dicen esto va o no va, y ¡Caramba! Esto nos molesta. Esto pasa, también, por la cerrazón de la estructura, para eso está hecha, para que no se haga lo que dice la gente. Con las obras que son viables te argumentan con pretextos económicos o técnicos. ¿Por qué argumentan? Porque ellos son los que deciden, los de obras y de las jefaturas de departamento...

EK: En el 2001, en la primera etapa del Presupuesto Participativo, ¿recuerdan alguna demanda que quedó rezagada y que era muy importante para la comunidad y que la delegación, finalmente, decidió que no sería realizada?

MS: Sí, una calle que fue rescindida, dicen ellos que la empresa no quiso trabajar. Se tenía, en realidad, que hacer una pavimentación importantísima, formaba parte del comienzo de un trabajo vecinal: convencimiento a los pobladores, reuniones, juntamos a las ocho de la noche, a las siete de la mañana, los mismos domingos y convencer a la gente, y todo para que a la mera hora nos dijeran *naranjas*. Ahí la gente iba a entrarle, a trabajar, sólo faltaba la autorización y el material, pero nunca hubo nada hasta que órale a puros chingadazos se hizo....

EK: ¿o sea que sí se hizo?

MS: Sí, pero por otros medios... Claro, la idea como dice Roberto Morales, es que el equipo de monitoreo debe ver más allá de los problemas, no podemos ver los problemas inmediatos, los de nuestra calle, eso compete a las comisiones de seguimiento de obra. El reto es ver ¿qué queremos? El tiempo se nos está acabando, tenemos de aquí a la entrada del nuevo delegado... Ahora está la discusión de formar el Consejo Ciudadano, pero ¿de qué tipo? ¿qué objetivos tiene? Sería como un cabildo, pero el chiste es ¿estaremos dispuestos, estaremos preparados, hay condiciones para ello? Es como el Presupuesto Participativo, ahí está, pero mientras haya obstáculos: 1) el marco jurídico que es obsoleto, no tiene autonomía presupuestal la delegación 2) la estructura

(administrativa) es ineficiente 3) no hay voluntad política de algunos funcionarios 4) hay inercia de muchas organizaciones sociales que no creen en esto, dicen que es pura bandera, 5) se gana un premio (el otorgado por el CIDE) pero con base en qué, 6) no hay condiciones, absolutamente para el presupuesto participativo, 7) aun así, se abrió un espacio para la participación ciudadana, se ha conseguido capacitar a un grupo de compañeros ciudadanos que quieren cambiar, por lo menos, sus áreas vecinales y conocer la territorialidad de Tlalpan: sus costumbres y tradiciones. Esto sí es muchísimo avance ya que nunca en la historia de Tlalpan se había hecho esto. Se lo reconocemos a Gilberto, bueno al proyecto, porque finalmente es la importancia que se le da a las personas más que a los líderes... El problema es que sigue siendo "Hacia un Presupuesto Participativo", ojalá el que venga (el delegado) ya no sea hacia sino que sea el Presupuesto Participativo, que es lo principal, que se consolide este grupo (los equipos de monitoreo), y lleguemos a un buen concejo. La gente debe participar, debemos ser promotores de este cambio desde abajo, romper con la estructura vertical, debemos hacerlo horizontal, de mando, de organización, de participación, de convocatoria, de convencimiento, de hechos... Si tú logras como autoridad hacer algunas acciones concretas, entonces la gente va a empezar a creer, va a decir "así posible, hay condiciones"... entonces ¿cómo queremos hacer esto? Pues desde abajo, con base en un modelo de participación..

El Ajusco Medio se ha caracterizado por la lucha social... hasta de guerrilleros, de broncas ha habido, hasta dos o tres muertos, pero nosotros somos la segunda generación, tenemos que pensar. Ya no se trata del clásico líder; mi papá era albañil, líder de su colonia, esa es la gente que llegó por necesidad. La necesidad los obliga a superarse y no... ahora nosotros tenemos un poquito más de capacidad, de conocimiento, entendimiento, de hacer un programa de acción es lo que debemos valorar y si nosotros, por ejemplo, esta siguiente generación que nos preparamos junto con muchos compañeros, sobre todo jóvenes, que es lo más importante, cambia el sentido porque ya no se amaña eso de los líderes porque muchos se corrompieron, si no es que todos, porque eso era objetivo, o te alineabas, o plata o plomo, llegó un momento que así era también, o se negociaba clásico de, por ejemplo en Bosques del Pedregal, digamos la mamá de todas las colonias esa colonia, sobre todo del Ajusco medio, modelo de desarrollo, de conciliación, de lucha, de enfrentamiento. Todo esto se pierde cuando uno se corrompe. Cuando los líderes caciques se corrompen pues les empieza a gustar. Después de eso, de ahí completamente sale el diputado, salió de allí el diputado, precisamente, el Pollito Bravo (Hipólito Bravo) ...

RL: El Hipólito es originalmente de Bosques, y si lamentablemente tuvo muchos errores, está pagándolos y cuando tú llevas una trayectoria limpia y te corrompe el poder, caes y difícil que te levantes, porque ya la confianza que le dio la gente ya no la vuelve a recuperar. Si así es, eso pasa, nosotros no queremos caer en eso, queremos mantener la unidad, el respeto, creo que cuando hay respeto es todo, es fundamental.

## ENTREVISTA A ELENA AGUILAR Y A HAYDEÉ VÉLEZ

El siguiente texto es la reproducción de la entrevista efectuada a Elena Aguilar (EA), ex coordinadora de Participación Ciudadana durante la gestión del Dr. Gilberto López y Rivas así como a Haydeé Vélez (HV), colaboradora de Aguilar durante el mismo periodo. La entrevista fue realizada el 10 de marzo de 2003.

EK: ¿Cuáles eran las funciones que ustedes desempeñaban en la delegación en la primera etapa del presupuesto participativo (PP)?

EA: Fui coordinadora de participación ciudadana, además de que participé en el diseño de este programa, a nivel metodológico, tanto del proyecto de PP como de toda la planeación general de Enlace Territorial. EL PP es un programa enmarcado en otras acciones que tienen objetivos, énfasis, metas... ese es el trabajo que me tocó desempeñar, obviamente con el equipo .... coordinarlo, orientarlo, traducirlo en documento, en metodología. Sobre todo me concreté a la parte metodológica y operativa, apoyada directamente con Haydeé.

HV : Yo era líder coordinador de proyectos... mi función era darle seguimiento a los proyectos que se generaban en la coordinación de participación ciudadana. En el caso del PP participé en la elaboración de materiales, los manuales que estuvimos difundiendo...

EA: La parte conceptual, que está atrás de la operación , traducida en material didáctico para la población o en documentos internos que es para la elaboración más conceptual, más operativa , la trabajamos juntas...

EK¿ Militan en el PRD?

EA: Ninguna de las dos somos militantes del PRD y llegamos a la delegación por invitación del director de Enlace Territorial (Roberto Morales), que es donde está ubicada Participación Ciudadana, a diferencia de lo que pasa en otras delegaciones en las que ésta área depende de las direcciones. Me incorporé más por conocimiento personal y difusión del trabajo que he estado desempeñando, y ella llegó invitada por mí, también en función del trabajo previo que venía haciendo desde la sociedad civil. Las dos venimos de una experiencia de trabajo con organizaciones civiles. En mi caso también con organizaciones políticas...

EK ¿Cuáles?

EA: Yo estuve en una organización política que se llamaba "Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), que después se sumó al PRD para luego desaparecer como organización, pero yo ya no fui militante del PRD . Y en organizaciones sociales, sobre todo en la colonia Ajusco, del tipo urbano popular, en la época de la CONAMUP... también en Comunidades Eclesiales de Base, y en asociaciones civiles como Café y Ciudad que trabajaba con la Asamblea de Barrios, Estudios Ecuménicos , en el INDEP , que está en Guadalajara, en la parte también de capacitación ciudadana y bueno, después llegué a la delegación y, en este momento, estoy en el CESEM.

H: Yo, más bien, en organizaciones civiles, en el Centro de Estudios Ecuménicos, que es donde nos conocimos, en CENCOS, en la "Fundación Vamos". Yo, en realidad, he estado *campechaneando* la parte de las organizaciones civiles con la parte académica. Yo estudié en la UNAM la maestría en pedagogía...

EK: Yo les pregunto sobre si militaban o no en el PRD porque lo que me interesa conocer es la diferencia que hay entre venir de la oposición, o bien de la lucha social, con ser gobierno; el tránsito que hay entre el frente social y/o partidista para después convertirse en gobierno y después implementar un proyecto de participación ciudadana...en concreto, a partir del hecho de que ustedes, por su trayectoria, conocen el otro lado de la participación ciudadana ¿cómo sintieron este contraste entre la experiencia social y el proyecto gubernamental?

EA: En mi caso, las últimas experiencias, sobre todo la última reciente, antes de llegar a Tlalpan, fue justo participar en la elaboración de una iniciativa de ley, en Guadalajara, a través de "Iniciativa Popular", usando la Ley de Participación de Jalisco. Esto significaba poderla pasar (la ley) sin mediación partidista; o sea, aunque los partidos la discutieran, teníamos la posibilidad de presentarla directamente. Esta experiencia, implicó la necesidad de pensarme, yo acepté en participar porque ya tenía muchas ganas de estar en un trabajo como gobierno, y pensar que desde lo ciudadano hay una serie de acciones, pero, que si no tienes un interlocutor del otro lado es muy difícil que tus propuestas puedan tener salida. Estamos estrenándonos como gobierno en este país, los que no son del PRI, todo esto es muy reciente. De ahí la necesidad de cambiar el asunto de la democracia, a partir del cambio que se haga en la relación entre gobernantes-gobernados. Entonces, yo entro por la idea de poder ver, desde dentro, cómo se generan nuevas posibilidades para establecer una relación distinta con la ciudadanía. En palabras coloquiales yo digo, me la pasé tocando la puerta, y ahora quiero ver qué hay detrás, cómo se abre la puerta del otro lado, quién tiene la perilla... yo quería estar del otro lado de la perilla, ver si yo podía girar la perilla. Esa fue la razón, me parece que sí hay un terreno, con todas las complicaciones, pero sí hay posibilidades de modificar la acción de gobierno. Todo esto ya sea abriendo la puerta para las iniciativas ciudadanas o, como en el caso de nosotros del PP que no fue una demanda explícita en Tlalpan.... impulsar un asunto que abriera canales de participación sobre el presupuesto.

HV: Bueno, yo diría que desde que estudiaba la maestría, me interesaba mucho todo lo concerniente a la educación ciudadana. Así desde lo académico el proyecto me jalaba (el PP), y por esta parte de la participación ciudadana que, de algún modo, en las organizaciones civiles si bien no lo trabajas como un tema determinado son ejes transversales que cruzan tu actividad cotidiana. Estuve también trabajando en la Academia Mexicana de Derechos Humanos, dando talleres de derechos humanos y, bueno, todo lo relacionado con la participación ciudadana estás siempre presente. También hay otra razón, yo siempre he vivido en Tlalpan. Para mí, Tlalpan no es una delegación más, es un espacio en el que yo he vivido desde hace treinta años; entonces, como ves es un espacio que no me es ajeno. Entonces, además de participar desde el gobierno, se me hizo una experiencia súper rica nunca había tenido la oportunidad de trabajar en un espacio público. Yo conocía a Elena Aguilar y eso me daba la seguridad del tipo de proyecto que se podía implementar. Si bien es cierto que uno se puede identificar con una ideología de izquierda, también importa mucho conocer quiénes estaban encarnando el proyecto del presupuesto participativo. Para mí, eso fue importante, el que Elena estuviera presente, con ella coincido y sé cómo además aterrizan ciertas ideas, cómo las teje.... por lo tanto, yo quería servir a la comunidad donde siempre he vivido.

EA: En el caso que decías no eran militantes y se aventuran a una acción de gobierno, estando del otro lado. Para mí, sin ser militante, sí es importante el asunto del proyecto de otro, incluso en términos del programa enunciativo. Mi dificultad con el PRD es cómo lo aterriza, cómo privan los intereses de grupo. Entonces, sin ser militante del PRD, sí comparto muchas de sus perspectivas. Por otra parte, a mí me parecía importante participar en un gobierno justo siendo del lado ciudadano; porque creo que gobernar no es algo exclusivo del partido, gobiernas para muchas ideologías y tienes que resolver problemas, más allá de lo ideológico y, a veces, la visión solo partidaria -si bien lo partidario ayuda en términos de orientaciones políticas- también es valioso contar con una visión no suscrita a lo ideológico partidista, sino más de sociedad. Lo que sí comparto, en términos generales es que no es lo mismo trabajar para un gobierno que para otro. En este caso, como era un gobierno perredista que surgió de una elección, y porque conocía la trayectoria de quien encabezaría la delegación -López y Rivas, aunque no lo conocía personalmente- su posicionamiento frente a los conflictos nacionales, su postura como hombre de izquierda y como académico: la ley COCOPA, por ejemplo... hay una trayectoria personal que dice del lado que se está, esto no necesariamente pasa con otras personas aunque venga del mismo PRD. No sé si hubiera sido otro jefe Delegacional si yo hubiera participado....

EK: ¿De dónde surge la idea del Presupuesto Participativo? ¿Cómo se construyó este proyecto? Platcame desde las ideas más vagas que tuvieron hasta su implementación.

EA: Una idea muy clara al inicio fue cómo instalábamos el asunto de la relación gobierno-ciudadanía, y eso que qué quería decir en la práctica y con qué planteamientos. Entonces, hicimos varios documentos, y decidimos arrancar con la organización de un foro internacional, con invitados externos. Queríamos, como gobierno, ubicar nuestro proyecto con una perspectiva de izquierda, a nivel latinoamericano. Fue por eso que al Foro acudió gente del Brasil, de Uruguay, de El Salvador, Nicaragua. Tocamos tres temas principales: transparencia en el ejercicio de gobierno, corresponsabilidad y participación ciudadana. Aunque todo el mundo toca estos puntos en su discurso, lo que nos interesaba era aclararnos qué implicaciones podían tener estos puntos en una acción de gobierno, más allá de las palabras. Por eso el foro fue orientado para conocer las experiencias de estos países, desde cómo conceptualmente ubicaban estos temas, cómo lo ejercían en su contexto y qué aportes daban en la democratización del ejercicio de gobierno, como una acción compartida que nos supiera la acción del Estado o sea que tampoco se trataba que la sociedad realizara lo del Estado, bajo una lógica, pues, del adelgazamiento del Estado.

EK: ¿Quién organizó este Foro, la delegación Tlalpan?

EA: Sí. Por otro lado, tampoco pensamos que había que iniciar de cero, el chiste no era ver qué se nos ocurre, sino desde las experiencias cuáles estaban aportando más para romper la relación vertical entre gobierno y sociedad y qué era lo que estaba incorporando más a la ciudadanía con plena autonomía. Conocimos, así, la experiencia de descentralización de Uruguay, que es así como ellos llaman al proyecto del PP, y lo que entonces nosotros decidimos fue guiarnos con el proyecto del PP brasileño sabiendo que no tenemos las condiciones de Brasil: ellos llevan diez años además de que tienen otras condiciones sociales. No queremos hacer una simple traducción de Brasil a México. Me parece, entonces, que la finalidad radicaba en la construcción de derechos, no solamente ser sujetos de derechos, sino constructores de ciudadanía activa. Así, los brasileños tienen trabajando la relación gobierno-sociedad. Según nosotros, una parte medular sobre dicha relación se refiere al presupuesto. Por eso pensamos que una

manera de hacer posible la transparencia se refiere al asunto del presupuesto, es una manera de hacer transparente y democratizar la acción de gobierno; porque podíamos hacer una consulta, o cualquier otra cosa, pero lo que ha sido fundamental en la corrupción ha sido lo referente a los recursos. Fue por eso que optamos por el PP, el Foro nos ayudó muchísimo a esto a adoptarlo. Este es un ejercicio importante (refiriéndose al PP) importante, pero, además, definimos otras acciones: la rendición de cuentas, que contribuyen al PP pero pueden también ser independientes al PP. Es pues una estrategia de conjunto, esta el programa, pero hay otros elementos que hablan de nuestra estrategia como gobierno en relación con la ciudadanía.

EK: ¿Y cómo empezaron, lo idearon, y ya en concreto, cómo empezaron a difundir el proyecto con la ciudadanía, cómo fue que se acercaron a la gente?

EA: Previo al proyecto del PP, el equipo de López y Rivas realizó reuniones con los comités vecinales. Se hicieron talleres con dichos comités para elaborar un diagnóstico que sirviera de orientación para el plan de gobierno o para la plataforma de campaña. Entonces, hay un acercamiento previo con los comités vecinales, con el diagnóstico que se realiza. Se hizo también el "Plan de los Cien días", ahí el propósito era enunciar a la ciudadanía qué se iba a hacer y de qué forma; es decir, el chiste era instalar un juicio de apertura de entrada. También, después se realizó una Primera Rendición de Cuentas, se hizo el Foro y luego dicha rendición. Entonces es: diagnóstico, presentación del Plan de los Cien días, el Foro y después la Rendición de Cuentas. La rendición se entregó por escrito a los comités vecinales y alas organizaciones sociales, se dieron talleres previos sobre qué era la rendición de cuentas, qué derechos tenía la ciudadanía. Así se entregó por escrito, se hicieron talleres y después se realizaron rendiciones públicas en las 5 coordinaciones delegacionales con un formato de taller y, entonces, se hicieron mesas de trabajo según áreas específicas, todo con el equipo de gobierno y discutieron, sobre todo, la valoración de ese informe, las propuestas que tienen y también se abre un espacio para que los ciudadanos se evalúen como tal en relación con el gobierno: cuáles son sus logros y cuáles son sus dificultades o bien qué cosas no han hecho como ciudadanía, entonces es un ejercicio de evaluación de las partes y la relación. Se hace ese trabajo, se presenta en plenaria cada quien nombra una mesa y ya después el jefe Delegacional responde a lo planteado en las mesas. Todo esto se hizo en la primera etapa.

Después sale el PP que tiene varios pasos. En primer lugar, se hizo todo el trabajo de difusión, la cual no solo estaba en términos de publicidad sino que cumplía dos propósitos: 1) poder llegar a la mayor cantidad de personas de manera directa : folletos, carteles, pintar bardas, el chiste era publicitar el proyecto. Además se hicieron mesas talleres en dos fines de semana, fueron 350 mesas. Para hacerlo, tomamos como base la secciones electorales considerando los lugares de mayor afluencia : las lecherías, tortillerías, parques, centros deportivos. La finalidad era sostener un contacto directo, dejar claro que no era un gobierno de puertas abiertas, en el sentido de que hay un edificio que recibe, sino que la acción del gobierno está fuera del edificio. El lema que queríamos manejar era "El gobierno en las calles" o sea, queríamos recuperar la idea de que el gobierno se hace en la calle y que el edificio es una oficina de trámites, pero que la acción del gobierno estaba ahí.

Así, quisimos establecer contacto con la ciudadanía más allá del volante, por eso los talleres. Realizamos un material didáctico: manuales, con ellos buscábamos que en las reuniones la gente se sensibilizara a la acción del gobierno dado el misterio que

representa el funcionamiento de la administración pública. En el material que dimos se planteaba cómo se hace un presupuesto, quién lo aprueba, quiénes intervienen, así como a qué estábamos invitando a la ciudadanía, qué alcances se podían tener y cuáles no. Nosotros enfatizamos que sólo se trataba de obras, no se relacionaba con todo el presupuesto. De lo que discutamos, les decíamos, tenía que pasar por la ALDF. Todo esto lo hacíamos para no generar falsas expectativas .

Como funcionarios decidimos que el proyecto del PP sólo se referiría a obras. Tuvimos una discusión interna sobre si hacíamos un diagnóstico con la idea de hacer algo más amplio. Las políticas públicas, que a nivel conceptual está muy bien, pero implicaba optar por hacer un trabajo más acotado –son 600, 000 habitantes en Tlalpan- haciendo un diagnóstico por cada zona con poca gente, con una propuesta concreta o bien entrábamos con una propuesta de mayor cobertura. Esta discusión fue muy compleja, algunos, los que veníamos del campo civil, sufríamos porque veíamos al proyecto muy acotado, solo Obras y los otros, los que venían del partido, veían la necesidad de hacer algo viable, de impacto, que le dé certidumbre al ejercicio. Si bien los dos grupos teníamos razón en términos operativos, me parece que fue acertado que el programa entrara por obras, que esto no quedara sólo en diagnóstico, porque ese era, precisamente, el riesgo: “sí participo, pero dentro de tres años voy a preguntar qué pasó con mi diagnóstico y todos los que siguen me preguntarán por los mismo. En cambio con el PP se puede ver qué se puede y qué no para después observar que lo que propuse sí se hizo. Así, la primera etapa fue difusión, de acercamiento con la gente, sensibilización y otorgar información básica, entonces no era sólo propaganda.

Después vino la etapa de asesoría y talleres, donde la ciudadanía tuviese información técnica para que presentaran sus propuestas y ver la viabilidad de ellas. Hicimos talleres, se abrió por cada zona, donde además de la información técnica se discutió sobre el asunto del poder justo porque de lo que se trata es sobre quién ejerce el poder. Se hicieron 33 talleres en todo Tlalpan, en el primer año, a los que acudieron 670 personas. Son pocas, pero al ser una acción proveniente del gobierno hay que tomarlo en cuenta, las acciones que vienen de la ciudadanía son más fáciles de tener convocatoria: es más sencillo asistir a la Consulta Zapatista que a la convocatoria de la delegación Tlalpan, al estar la autoridad tan deslegitimada.

Nosotros como gobierno, lo valoramos bien: que se hagan 33 talleres, con una asistencia de 670 personas con la presencia de gente de comités vecinales, organizaciones sociales, a título individual, de partidos políticos o bien gente apartidista. ¿Qué quiero decir? Que todo esto no estuvo enfocado a los militantes del PRD, sino que fue una acción abierta, sabiendo que iban a llegar a personas a interpelarte como gobierno. Es un poco exponerte como gobierno, pues mejor haces algo que tú tienes controlado. Después de los talleres, surgen los equipos de monitoreo de forma voluntaria...

HV: Otra cosa importante de los talleres es que abría algo que nunca había sido expuesto a la población, fue un proceso de tipo pedagógico que se va dando, aunque éste no sea el objetivo inicial. En el PP esta implícito un proceso pedagógico de ambos lados: gobierno y ciudadanía, el darse cuenta del funcionamiento administrativo y también los servidores públicos que nunca habíamos vivido una experiencia de este tipo.

EA: O sea, enfrentarnos como gobierno, que viene del otro lado. En este momento nosotros somos los "malos". A nosotros nos va a decir "cómo quieren que les creamos si hace veinte años que esta así de mal mi calle? Ustedes son corruptos, etc". A nosotros ahora nos ha toca de esta manera de vivir el espacio público que es, en realidad, un espacio de conflicto de intereses. Lo que te quiero decir es que para elaborar los mismos materiales que te hemos citado, tuvimos que investigar y presentar elementos de certeza en el que el proyecto fuese leído como algo posible. Una discusión, entonces, es pero sin no lo determinan (no se entiende) las delegaciones, cómo decirle a la gente que participe.

No determina la cantidad ni para qué rubros, pero una vez determinado, por ejemplo, para obras, tú decides como gobierno cuáles haces, o sea, hay una decisión. En pocas palabras, no es una cuestión de demagogia: nosotros enfatizábamos, no depende de nosotros la cantidad total del presupuesto no esa cantidad en dónde nos van a asignar, pero sí depende que de esa cantidad que nos asignen dónde la vamos a hacer y a quién y esto, claro, es un factor de posible corrupción porque si tengo tres pesos yo puedo decidir a qué organización dársela, si me va a apoyar en la próxima campaña, por ejemplo. Así, tengo el poder de decidir a dónde va el recurso y de priorizarlo. Algunos dicen ¿no es administrar la pobreza? Yo digo, sí, los recursos son insuficientes pero el poder de priorizar en un país con tanta inequidad, no es menor cosas pues yo puedo priorizar a dónde se va el dinero. Entonces, como dice Haydee, fue también una aprendizaje para nosotros: cómo funciona la administración pública, que sí es posible resolver problemas, a qué nos estábamos comprometiendo, si era posible cumplir o no, y cómo enfrentábamos a una acción de gobierno deslegitimada en la población nosotras que, además, no éramos gente de partido, que no estábamos al frente de la Jefatura Delegacional ni en la ALDF.

HV: ...que además esto supone un importante ejercicio de honestidad puesto que al mostrar tal cual es el ejercicio, enseñas todas las limitaciones que tienes.

EA:... pero si nuestro margen de decisión es de diez puntos sobre cien, esos diez puntos los queremos ejercer de manera compartida, aunque no lo dijéramos así. La convicción que teníamos que el pequeño margen de decisión lo estábamos compartiendo y no lo estábamos haciendo solos. El primer año del PP fue más inducido y más acotado: sólo obras, ellos, la ciudadanía, decidían pero nosotros también teníamos criterios.

Ahora, no fue un trabajo de diagnóstico sino de decisión, la gente no vota por las propuestas de gobierno, como en las consultas: voten por mi propuesta o elijan sobre A o B, sino que ustedes ciudadanía propongan y luego denle valor a sus mismas propuestas para después sentamos con el equipo de monitoreo. A éste, el primer año, fue decirles eso que proponen no se puede por X o Y razones económicas, jurídicas, técnicas. Ya en el segundo año, el equipo de monitoreo discutió más. El primer año del PP, el 33% del presupuesto de obras fue para este proyecto, en el segundo año el equipo de monitoreo, el secretario de Obras y el delegado acordaron que el 68% del presupuesto de obras era para el PP. Así, la gente ganó un margen de decisión sobre el monto internamente, no con la ALDF.

Los equipos de monitoreo hicieron algo que nos gustó mucho, porque había que combinar lo cualitativo y lo cuantitativo: el impacto, la legitimidad; además de ir tejiendo una ciudadanía con más elementos de deliberación, que contara con más insumos para discutir con un político o un técnico de una forma horizontal. También los

equipos de monitoreo hicieron recorridos de una zona a otra, cada quien recorrió todos. Así, se paso de "mi calle es la más importante, mi zona lo es, hasta llegar a decir hijole yo estoy en la gloria, dadas las carencias de otras zonas que son más grandes : es más importante el drenaje en tal lugar que el mantenimiento de la luz en mi calle". Todo esto supone, el sentido de la discusión sobre la equidad en términos de cuál es el impacto de que no se haga tal obra, claro, no se trata de saber cuál obra vale más sino el tener presente que sino se realiza X o Y, cuál tiene más impacto. Entonces, los recorridos ayudaron a la apropiación y de identidad de lo que es Talpan; ahora, los equipos de monitoreo ven más allá de su zona: la zona uno podía decir voy a pelear contigo por tal demanda aunque yo viva en otra zona, así se teje una mínima noción de solidaridad y de apropiación. Después, viene la etapa de elaboración del proyecto. El primer año mucha más determinado por la delegación mientras que el segundo todo fue discutido por el equipo de monitoreo. Ellos, por ejemplo, fueron a entregar el proyecto junto con Gilberto a la ALDF y al gobierno central.

HV: En el primer año, algo que fue muy importante e intenso es que se armó un equipo, muy fuerte donde participó toda la delegación. Así el PP no sólo afectó a la ciudadanía sino también al mismo equipo de gobierno. Surgió, así, un sentido de identidad de un grupo que estaba impulsando un proyecto de trabajo en el que se creía.

EA: Hay tres elementos para implementar el presupuesto participativo :1)voluntad política para hacerlo 2) el proyecto, su diseño y 3)el equipo para trabajar. Sin estas tres partes no se pudo haber realizado este programa. A la voluntad se tuvo que ponerle discurso y método; al equipo, de que existiese una apropiación de lo que se debía hacer. La apropiación implicó discutir el proyecto juntos en diferentes niveles y periodos, hubo momentos de discusión conceptual, metodológica. Con respecto al método, tiene mucho que ver con si estás o no democratizando, quitarnos los miedos entre nosotros, pues es más fácil optar por algo donde haya más control, el que participasen otras áreas de la delegación con un trabajo distinto al del área de Participación Ciudadana y de Enlace territorial, que, como sabes, su campo de acción son diferentes -Enlace Territorial se ocupa más del ámbito gestivo mientras que Participación Ciudadana se abocó a la elaboración del proyecto de presupuesto participativo-. Entonces ahí nos conjuntamos. Fue, también, un momento de discusión con otras áreas delegacionales, se hizo un taller donde fueron a discutir, acompañados por CESEM, se reflexionaba qué es la participación todo a un nivel, tal vez básico, el chiste era formar viabilidad tanto adentro como afuera e ir armando un equipo de trabajo que pues no estaba hecho. Nosotros traíamos distintas historias y experiencias pero había que formar un solo sentido, un pensamiento común. Así, el objetivo no era sólo que el equipo de la delegación realizase las labores sino que se las apropiara, que se entendiera el porqué se hacía, ¿cómo vas a defender algo que no has entendido? El asunto era que la gente se sintiera parte de un proyecto de gobierno. Tal vez estas cosas aparezcan como menores en los datos gruesos, en la estadística pero sí es posible armar un equipo de gobierno cuando te invitan. Así, el primer año fue un trabajo de muchos sueños....

EK: ¿qué problemas internos tuvieron en la delegación en este proceso de apropiación del proyecto durante esta primera etapa?

EA: Por un lado, hubo mucha tensión entre la parte más técnica del equipo y la más social. Por ejemplo, el director de obras, que lo que necesita saber es la factibilidad técnica y el ahorro de tiempo, pues dice ¿cómo van a saber más los ciudadanos que los

propios técnicos? Entonces siempre ha habido una discusión entre lo técnico y lo social, pero también está implícito el saber qué es la democracia y cómo incorporar a la población en esto.

Una cosa que sí se tradujo, sobre todo el primer año, es que las propuestas, por como lo hicimos, fueron muy locales. Entonces, a la hora de plantear el territorio, ahí sí tenían razón los técnicos es muy costoso par mí quitar baches en una calle y a la otra igual y así, en lugar de que sea todo como un corredor, en términos de costo y de desarrollo urbano. Es mejor ver toda la zona en su desarrollo que ir parchando. Así, bajo la lógica de desarrollo urbano, técnico y financiero esto es correcto. Pero en términos sociales esta dinámica dejaría afuera a los que no son fundamentales para el desarrollo urbano. Sin embargo ellos son los que sufren las carencias de servicios urbanos. Por lo tanto, es tan válida la lógica social como la técnica. En el segundo año se consiguió que los equipos de monitoreo presentaran una visión más integral, pero, para ello, les costó entender, de manera práctica y técnica, para poder plantear las demandas.

Otra visión se refiere a la visión partidista y a la ciudadana. La primera se plantea más rápido el beneficio político inmediato y que bueno eso no es incorrecto, pero tampoco puede ser la única visión. Los proyectos de más largo plazo y que requieren de elementos educativos no reportan un beneficio inmediato, de que te aplaudan, etc. Hay que entender que instalar una cultura distinta lleva más tiempo. Esa lógica partidista no es para un gobierno que sólo tiene tres años y para un partido que quiere seguir ganando. Entonces, yo no digo cuál sea correcta o no, sencillamente señalo que hay una tensión entre ambas: para los que no necesitamos personalmente un beneficio inmediato, que no tenemos una carrera política y los que sí tienen un interés de partido y de gobierno. Finalmente, las dos son importantes; tampoco un gobierno va a decir busquemos echar a andar solo un proyecto a largo plazo sin interesarse en beneficios inmediatos, la población necesita de beneficios inmediatos y no puedes concebir un proyecto sino tienes un grado de control y gobernabilidad en el territorio.

Entonces, la visión partidista es muy de interés político y de parar conflictos. Para mí, la participación ciudadana no se trata de que tengas más conflictos sino de abrirle la puerta a los ciudadanos y a los problemas; entonces, no es que los fabriques (los conflictos), ahí estaban, sólo que los pones en la mesa y los pones de una manera que te exponen, por tanto cuesta más trabajo, tienes menos control, lleva más tiempo convencerlos

EK: Esos fueron los problemas internos ¿y cuáles surgieron con la población tlalpense?  
EA: Uno fue con las organizaciones sociales. Las organizaciones sociales y los comités vecinales se disputan el ser representantes de la población. Unos están contemplados en la ley, pero no tienen trayectoria social. La gente de las organizaciones sociales dice ¿qué onda con los comités vecinales si yo tengo veinte años de trabajo? Entonces ahí hay una disputa de representación. Desde mi punto de vista, ninguno de los dos garantiza la representación total de la población. Por otro lado, las organizaciones sociales se encerraron mucho en la parte de sus agremiados, o sea que no plantearon demandas para el conjunto de la población sino para sus integrantes. También hay una historia del porqué eso es así. O sea, yo crezco, en términos de militancia en virtud de lo que yo consiga en lo gestivo. Así por historia, las organizaciones sociales, en relación con el gobierno, tienen que gestionar para obtener beneficios a sus integrantes para así poder seguir teniendo la fuerza que tienen. Las organizaciones sociales son un grupo de presión natural: “tengo que arrancarles al gobierno priista y por qué no a los perredistas

algo que me permita continuar teniendo validez con mis agremiados y tenga poder, que valga la pena seguir estando organizado...". Entonces, ¿con esa historia que pasó? El ejercicio no estaba cerrado, no se hizo por grado de representatividad, no se dijo "los comités vecinales va a ser responsables de tratar con los funcionarios de la delegación", sino que el ejercicio se abrió. En el PP podían participar en términos técnicos no hay ninguna restricción pueden participar a nivel individual, de organizaciones sociales o bien los propios comités. Lo que no se puede es que si veinte integrantes de una organización presentan una propuesta sólo va a contar una vez, valor idéntico al voto de una persona. Todos, pues, pueden ganar. Creo que al principio esto o no quedó claro o no gustó mucho que no pudieran por el sólo hecho de ser organización tener mayor influencia. Finalmente, lo que competían eran las propuestas y no las organizaciones. Esto sobre todo pasó con las organizaciones perredistas, ¿qué ganaban con sumarse al ejercicio del PP? Si el PP era una acción de gobierno y no de ellos, me parece que políticamente no le veían el beneficio de inmediato. ¿Cómo te explicas que son organizaciones que han pugnado por la transparencia de los recursos, porque se les tome en cuenta en las decisiones, y cuando abres un espacio de participación simplemente no se suman? Algunas, claro, en el segundo año participaron más. Quienes estuvieron más fueron los priistas. Están descorbijados en algunas zonas, nadie los pela, abres este canal, pues simplemente lo usan. Nosotros les decíamos, "bueno, si sus propuestas son viables, pues adelante...". Por lo tanto, lo que competían eran las propuestas y no contaban con una especie de marketing que dijera que ellos (las organizaciones sociales) estaban encabezando el presupuesto., Pero claro, el camino estaba abierto y también podían ganar.

El problema fue, pues, que para las organizaciones sociales el ejercicio no estaba claro, qué ganarían políticamente. En el segundo año, ya participaron más. Pero ese fue un problema que tuvimos. Tampoco hubo un boicot por parte de las organizaciones, aclaro, no lo pararon, no lo cuestionaron, hasta ahora no ha habido un cuestionamiento ni en el discurso ni en la práctica. ¿Qué aportaron las organizaciones? Algunas personas llegaron a pensar, si las organizaciones no participan, entonces nadie lo hará pues se producirá un gran vacío con su ausencia..En el primer año participaron 11, 200 personas y en el segundo año casi 23,000. Entonces algunas organizaciones sociales le apostaron al vacío, aunque, reitero, no hubo boicot.

EK: Resulta curioso el hecho de que hayan sido las organizaciones priistas las que sí aprovecharon el espacio del PP.

EA: No todas, pero algunas sí lo hicieron. Pero, por lo menos, quienes cuestionaron fueron las organizaciones que tienen mucho más afinidad con el PRD o por lo menos eran quienes nos lo decían, esto hay que entenderlo porque hay un acercamiento de la delegación mayor con este tipo de grupos. El hecho de que en el primer año se hayan sumado poco para posteriormente hacerlo más, no quiere decir que hubiese una ruptura porque, de todos modos, hay un trato y una gestión directa y permanente. O sea que igual no se sumaban pero mantenían una relación con la delegación. O sea que no hubo ruptura, ni el ejercicio del PP era el único mecanismo de contacto. Sobre todo, que quienes participaron más en los equipos de monitoreo fueron mandos medios de las organizaciones sociales. Una cosa que tenemos, es que en las organizaciones la gente no encontró formas de desarrollo personal, tanto por lo que trabajan dichos grupos o por los liderazgos existentes al interior, ¿cómo vences al dirigente de siempre? Y aquí, en el equipo de monitoreo, era posible tener una formación y desarrollar un propio liderazgo.

En los equipos de monitoreo hay priistas, perredistas, donde ellos mismos reconocen que en ese espacio se podían juntar y ponerse de acuerdo en cosas concretas. Finalmente, todos estaban de acuerdo en hacer algo por su zona. Entonces los equipos de monitoreo han sido muy plurales, y donde la tarea siempre ha estado muy clara. El hecho de que existan distintas posturas ideológicas y políticas me parece que es uno de los logros más importantes del gobierno de Tlalpan.

EK: Tlalpan se ha distinguido por sus contrastes sociales, por lo tanto te pregunto ¿de acuerdo a las características sociales de cada zona elaboraron diferentes estrategias de acercamiento con la población?

EA: En términos del ejercicio del PP, pues tenía que ser más universal y tener reglas claras y generales para todos. Donde la delegación ejerce diferencias, en términos de estrategias, es con el equipo de participación ciudadana y territorial de cada zona, o sea, tampoco fue un ejercicio (el PP) que caminara solo, también hay un trabajo de concertación directa o de discusión o de acercamiento directo de quien lleva el proyecto con los actores de cada zona, y ahí es donde radican las diferencias. Con las unidades habitacionales, además, es de un modo que con los pueblos, por ejemplillo, además hay distintos actores y modos de entenderte pero eso fue un trabajo que lo definió en cada caso las coordinaciones territoriales, no fueron estrategias universales. Pero lo que sí combinamos en el ejercicio fue, por una parte, la elección por urnas, que es algo más cercano culturalmente a Villa Coapa, más del rollo de la democracia representativa, y quien trabajó más en asambleas y talleres fue la zona cinco de los pueblos...

HV: Una cosa que hay que considerar es que el simple hecho de votar no representa un ejercicio deliberativo, no estás construyendo un proceso deliberativo con la gente, de acercamiento más real y horizontal, que era uno de los objetivos del proyecto. E incluso, esta manera de aterrizar de diversas modalidades el proyecto, por zona, se vio en los recorridos de los equipos de monitoreo donde se aprecia cómo cada zona tiene su propia identidad. En los ocho pueblos fue muy evidente.

EA: Por ejemplo, los recorridos en la zona cinco es mucho más comunitario, el de la zona dos fue diferente ahí hicieron un video. En la zona tres y la cuatro donde hay más organizaciones sociales, las reflexiones de la población eran más políticas.

EK: Por lo menos en teoría, el PP sería un elemento, en términos de transparencia, que obstaculizaría prácticas clientelares y corruptas debido al acceso que la población puede tener a la información...

EA: Sí la gente, dentro y fuera de la delegación, está inserta en una cultura política y clientelar. Hablando de transparencia, en el caso del PP, se publica la obra, calle por calle, concepto por concepto, de modo tal que los datos no se puedan cambiar y si se hace se tiene que explicar. Entonces, el mecanismo no es sólo si yo informo sino también debo explicar el porqué. Yo debo explicar porqué no hice determinada obra y tengo que ver que este año lo estipulado realmente se haga. Entonces se informa el origen de la obra: el PP, las organizaciones sociales o la propia delegación. Así, la transparencia no sólo informar, sino dar razón. Todo esto en el caso de obras. Además, hay informes para distintos programas, la rendición de cuentas. En el caso del PP, se publica qué se va a hacer por obra. Se publican boletines, los resultados tanto del proceso de votación como de las obras a efectuar.

EK: ¿Han tenido la experiencia de que alguna organización social, o bien un líder, los chantajeara bajo esta misma lógica clientelar?

EA: A mí directamente no me tocó, tal vez eso lo hayan detectado en las respectivas coordinaciones territoriales, o sea en las cinco zonas de Tlalpan.

## **ENTREVISTA A BERNARDINO CONTRERAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LA COLONIA BOSQUES DEL PEDREGAL**

El siguiente texto es la transcripción de la entrevista realizada a Bernardino Contreras, integrante del equipo de monitoreo de la zona del Ajusco Medio así como del comité vecinal de Bosques del Pedregal. El encuentro se efectuó el lunes 3 de marzo de 2003. El propósito fundamental de esta entrevista fue conocer la vida social en los primeros años constitutivos del Ajusco Medio: las invasiones, la movilización popular, las prácticas clientelares y los cambios sufridos en los últimos años.

EK: ¿Desde cuándo vive en la colonia Bosques del Pedregal?

BC: Llegué en octubre del 77, ahí llegamos con el afán de conseguir un lugar para vivir, un patrimonio familiar seguro y pues ese ambiente nunca lo había experimentado antes, hasta ahí y así me fui enterando de muchas cosas: de la lucha del sacrificio para lograr algo...

EK: ¿Y cómo era la vida en ese entonces en la colonia, vivía mucha gente, qué carencias tenían de por ejemplo servicios u obras?

BC: Prácticamente carecíamos de todo, pues no había agua ni servicios... El agua llegaba por pipas, se compraban ....los tambos, los pocos que se podían juntar, se hacían paradas improvisadas. La gente para completar el servicio del agua para sus comidas se iban al río... al río Eslava, me parece, no recuerdo bien, el río del que hablo le corresponde a Magdalena Contreras. Pero sí, antes no teníamos ningún servicio. Todo el tiempo que allí estuvimos se trató de acondicionar el lugar, con muchas faenas para abrir las calles, trazarlas. Era un cerro, en bruto, laderas, montañas, esas montañas se cayeron porque a la apertura de las calles se tuvieron que desaparecer (las montañas) y poco a poco con el trabajo de los vecinos... costó mucha participación, pero antes de que yo llegara me comentaron que los ejidatarios querían desalojar, de hecho, desalojaron, una vez, y quemaron varias casas, incluso hubo muertos .... en ese entonces, había una señora Torruco, cerca de las vías del tren, de que es hoy el sector 17 ahí es donde estaba la dirección, prácticamente, el inicio de esta colonia. Después, se unió Pablo Cruz con otro señor Cruz, con Narciso, con "El Gato", en fin....

EJ: ¿Ellos quiénes eran líderes?

BC: Sí, del PRI. Ellos llevaban representantes del sindicato y no sé qué.... claro, la gente decía "bueno, si ellos son del sindicato ¿nosotros qué tenemos que ver con eso?"

EK: ¿qué sindicato?

BC: el del DDF, llegaban los del sindicato como para fortalecer ahí su presencia de él como dirigente, pero la gente no lo aceptaba pues se trataba de cosas muy diferentes . Está bien, se les respetaba pero nada tenían que ver con la colonia. Después, Pablo Cruz pues se encargó del movimiento de arriba, es el que movió a la gente: o sea todo era una sola colonia, el sector 17, sólo que no tenía nombre. Bosques y el sector 17 formaban una sola parte. Ni el sector 17 ni Bosques tenían, pues un nombre, eso fue después... por eso, se le dejó el sector 17. En cuestión de dirección hubo pugnas, o sea, quedaron los de arriba contra los de abajo , los de arriba los dirigía Pablo Cruz...

EK: ¿cómo se llamaba la organización?

BC: No recuerdo. Después en el 78, apareció la familia de Hipólito Bravo y la Salgado, que entre sí están emparentados. Llegaron así, como si nada, pero poco a poco se fueron metiendo a la dirección hasta que se apropiaron de ella. Ellos se impusieron ....pero cuando éstos llegaron ya hicieron, incluso se hicieron unos estatutos para la colonia, como se hizo una asociación, pero no los respetaban. Todo el mundo decía "bueno, y los estatutos ¿qué? Pero pues como ya se había adueñado de la dirección qué les iba a importar

EK: no entiendo, ¿ellos llegaron a formar una asociación o ésta ya existía?

BC: No, ellos sólo llegaron a figurar como líderes. Un líder no sólo representa, tienen que organizar, e imponer, y eso fue lo que sucedió con estas familias. Incluso ellos trajeron a otras personas, con esa intención, de arrebatarse la dirección. Se hizo el consejo de representantes y entonces se unían todos los representantes de manzanas y habían acuerdos que, ellos mismos, las familias, al paso del tiempo, hicieron caso omiso de la representación. Ya no lo tomaban en cuenta; ellos ya seguido nos traían para manifestaciones, íbamos a la Presidencia de la República...

EK: ¿Para qué luchaban, para la regularización de los predios, por servicios urbanos...?

BC: Por todos los servicios, desde la escuela primaria ... Allá en la escuela primaria, primero, se hicieron unas naves para los salones, pasaron los años y ya nos llegó la escuela prefabricada. Ahora la escuela está bien construida...

EK: ¿Y con quiénes negociaban del gobierno, quiénes eran sus interlocutores?

BC: Nosotros íbamos a donde los nuevos líderes nos indicaban. A la Presidencia de la República, al DDF, a CORETT; hacíamos plantones en grande. Incluso hacíamos marchas, marchas para figurar, digamos, una situación de lucha. Estas son cosas buenas, pero, al paso del tiempo, ellos ya se consideraban únicos, que ellos eran los que podían. A la gente que no participaba los castigaban con el suministro del agua o les quitaban la luz. En caso de que la gente se les enfrentara los mandaban golpear, o sea que ellos traían a sus golpeadores.

EK: Pero, entonces, poco a poco ustedes consiguieron servicios urbanos para su colonia

...

BC: Sí claro y eso fue a través del tiempo. Después de cada marcha o un plantón había un logro. Todo era a través de la presión, todo, prácticamente era arrancado casi a la fuerza.

EK: Independientemente de la participación de la que me hablaba, ¿militaba en algún partido político u organización social, en ese entonces?

BC: Pues cuando yo llegué allí yo no sabía nada de eso, la verdad, yo era un ciudadano ajeno a las situaciones sociales. Ya allí todo (en la colonia) fue diferente pues ahí se ven muchas cosas que hacen falta. Así que poco a poco, se dio un movimiento, una mezcla de luchadores sociales, y allí fue que me formé.

EK: ¿Estuvo en "Tierra y Libertad"?

BC: Sí.

EK: ¿Esa organización fue la que formó Hipólito Bravo?

BC: Sí, la que formó Hipólito. Desde un principio, pues más o menos se notaba un ambiente bueno, que había parcialidad (sic) pero posteriormente ya no, porque incluso esa mentada franja que se había apartado para servicios, últimamente ellos ya, la familia y sus seguidores, decidieron acapararla: dársela a sus allegados a los que estuvieran con ellos y los que no les echaban política, pero política pesada....

EK: ¿Cómo eran las faenas, vivía mucha gente, en ese entonces en la colonia?

BC: Las faenas grandes siempre fueron dominicales, pues la gente trabajaba. Por ejemplo los señores que en la semana trabajan iban a las faenas los domingos junto con las señoras y los hijos. Los niños pequeños también en la semana hacían lo que podían, o sea, las señoras y los niños....

EK: ¿Qué hacían en concreto?

BC: Abrían calles, hacían a un lado los materiales de a poquito. Por ejemplo, la escuela primaria, inicialmente, la "Cecilia Mijares". Bueno, pues en la s faenas, entre semana, las señoras también participaban con sus niños, claro los que podían... Todo esto fue una trayectoria de mucho trabajo, pero muy conciente. Había un buen ambiente, se acercaban a la gente, todos éramos muy participativos, muy cercanos: si, por ejemplo, alguien fallecía pues todos nos cooperábamos, el apoyo ¿no?, todo era muy solidario. De esa manera surgió la colonia Bosques del Pedregal, no recuerdo si fue a fines del 88 o 89 cuando se le puso nombre a esta colonia.

EK: ¿Para ese entonces ya la colonia tenía servicios urbanos, se habían regularizado los predios?

BC: Sí, ya por arriba, pero era terracería, no había pavimentación de asfalto, solo terracería, pues esa parte era como más o menos plana pues no había necesidad en ese entonces de pavimentar. También para conseguir la ruta que salía de Bosques a San Ángel, a Barranca del Muerto (...) bueno, en realidad, se les paso tomar en cuenta una ruta hacia el metro CU. Claro, eso ya se cubrió después y de otra manera... Ahora ya se cubre hasta CU y Copilco.

EK: ¿Tierra y Libertad, qué tanta convocatoria tenía con la gente de la colonia, usted me ha dicho que Hipólito Bravo era priista?

BC: Según él era hombre de lucha, que nunca se iba a vender, de todos modos el régimen era priista. Incluso nosotros nos enteramos de que llegó a reunirse con ellos (con los priistas), sin que se enterara la gente.

EK: ¿O sea que lo hacía por debajo del agua, se decía independiente pero en el fondo era diferente?

BC:.... nada más para que lo siguiera la gente, porque él quería conservar su matiz de luchador social que estaba en contra del gobierno, incluso en las juntas él mentaba la madre al gobierno, pero posteriormente en sus prácticas se vio que no.

EK: ¿Qué otros movimientos u organizaciones sociales del tipo de "Tierra y Libertad" había en la colonia Bosques del Pedregal?

BC: No, bueno....

EK: o de otras colonias que trabajaran con ustedes...

BC: La intención de Hipólito era que toda la zona (la zona del Ajusco Medio) se le congregara. Tal vez por un momento lo logró, pero cuando salieron a la luz sus intenciones se separaron .... ya no recuerdo bien qué movimientos u organizaciones, pero ahí estaban los de Beldevere, los de la 2 de octubre, posteriormente estuvieron Vistas del Pedregal, Miradores, cada colonia hizo su movimiento. De vez en cuando (Hipólito), los lograba juntar otra vez pero ya no era igual, y volvía a lo mismo, de nuevo, la separación. El asunto es que ahora ha querido hacer lo mismo, incluso él le arrebató después de que Hipólito fue presidente de la colonia, fue consejero (ciudadano), por elección interna Pablo (¿Cruz?) se quedó como presidente (de la colonia). O sea que, de alguna manera, le correspondía por haber participado como líder , pero no conforme con esto Hipólito le arrebató al mando. La gente por no meterse en líos lo dejó, pues él traía a sus golpeadores... Durante las asambleas Hipólito siempre se expresaba con muchas groserías, por ejemplo María Reyes, gente de él, también sigue expresándose igual. Ella fue coordinadora del agua, ella era la que castigaba a quienes no cumplían...

EK: ¿y qué les pedía Hipólito, o sea él tenía el control sobre el agua, pero a cambio él que les pedía, en el sentido de que sino hacían determinada cosa había determinadas represalias? ¿los chantajeaba con los votos para el PRI en tiempos electorales, por ejemplo?

BC: No, porque él no permitía que se efectuasen elecciones ahí... no dejaba que participara ningún partido ...

EK ¿o sea que no había presencia partidista, en ese entonces, en Bosques?

BC: Mientras él estuvo de dirigente no. Eso cambió hasta que él mismo se metió al PRD, ya cuando a él se le prendió el foco o bien fue invitado a ser diputado por el partido , fue hasta entonces. Fue entonces que cambió todo.....

EK: ¿qué beneficios él obtenía ?

BC: Mucha gente sabe que cuando se logran mover determinada cantidad de gente, hay beneficios. Muchas veces a los vecinos de Bosques y de otras colonias, Hipólito los invitaba a movimientos que nunca se supo para qué....

EK: ¿como acarreados?

BC: Sí, exactamente. Esa fue la inconformidad desde antes... y ellos de alguna forma querían protestar pero eran apagados por la represión de Hipólito...

EK¿ alguna vez los llevó a algún evento del PRI o del DDF, o bien para apoyar a alguna persona?

BC: no, no, pues ahí no entraban los partidos políticos. Después, sí, cuando iba a ser diputado pidió el apoyo de la gente, su voto, movió a la gente...

EK: ¿qué tipo de prácticas o de estrategias les ayudó a obtener los servicios públicos que demandaban?

BC: plantones, marchas, en distintos lugares, incluso en la misma delegación. Hasta con el mismo Pino (Salvador Martínez de la Roca), cuando Hipólito fue diputado, Pino estaba al frente de la delegación y varias veces le hizo varios plantones, todo porque el delegado no accedía a los caprichos, o necesidades... Pino e Hipólito estaban en pique .

EK: ¿A quién o quiénes usted atribuiría los logros obtenidos en su colonia, qué organizaciones o líderes? ¿A la participación de toda la gente de la comunidad o a determinados líderes? Usted me ha señalado cómo Hipólito reprimió y utilizó a la gente, pero ¿recuerda usted alguna organización o a una persona que en consonancia con ustedes consiguieron mejoras para la comunidad?

BC: Sí los de Beldevere. Inicialmente, se reunían primero con él y después se salieron pues no se pusieron de acuerdo. Como los de Beldevere lograron muchas cosas por su organización, no permitieron que alguien se opusiera a sus planes, por eso se separaron. Por lo tanto, como los Beldevere ya tenían consolidada su organización ya no permitían que otros quisieran imponerles o mandarles.

EK: ¿Qué hacía Hipólito y su gente, invadían terrenos?

BC: Sí, aunque él para proteger su figura política no lo hacía de forma directa, pero mandaba a sus cuñados, Salvador y Narciso. Ellos invadían y después vendían los terrenos, no una vez, sino los vendían varias veces...

EK: ¿estas prácticas continúan ahora?

BC: Querían volver a hacerlo, Narciso e Hipólito.

EK: ¿Hay todavía en la colonia predios sin regularizar?

BC: Sí y no. No porque la mayoría ya está regularizada, la gente tiene sus documentos por parte de CORETT, ellos ya no tiene problema. Sin embargo, hay gente morosa que no hizo los trámites correspondientes en su momento, y a veces ellos se nos acercan y nos dicen "no hemos regularizado..." nos dan distintas razones, que porque acaban de obtener el predio, el lote, y pues que incluso no tienen el documento pero que tienen la posesión. Yo les digo que esa es una situación difícil, no pueden comprar una posesión sin que les endosen, aunque no tenga su nombre. Ya en el futuro usted verá de qué forma... irá con un notario, pero el chiste es que sea legal. Hay otros problemas en los que la gente no atendió el asunto en su momento, dejaron pasar el tiempo, no quisieron, yo creo...

EK: ¿pero cómo se pobló la colonia, vía invasiones, cómo fue?

BC: Hay de todo, unos compraron, otros invadieron, otros compraron a los ejidatarios. Hay otros que invadieron, aunque había de por medio un dueño, pero si no lo habitaban pues, ¿qué pueden reclamar?

EK: ¿originalmente la colonia era una zona ejidal?

BC: Sí, era ejidal, ahorita ya esta regularizada. En realidad, se hizo una negociación con CORET y las partes afectadas, en este caso los ejidatarios. Pero por medio de CORET se les pagó.

EK: ¿en qué año iniciaron las regularizaciones de los predios?

BC: En 1998 o 1999.

EK: Hace un momento usted me contaba que antes la gente de la colonia se distinguía por ser solidaria, participativa y cooperativa, ¿sigue siendo igual?

BC: No, todo lo contrario... ahora a la gente se le invita a trabajar y lo único que hay son reproches, que ya trabajaron mucho, que ya no está dispuesta a que le tomen el pelo, en fin ... a veces maldiciendo, con malas palabras. ya no quieren saber nada... la gente está fastidiada, pues fue, en aquellos tiempos, utilizada, ahora el resentimiento busca,

como dicen, no quién se la hizo sino quién se la paga. Por otro lado, nadie puede vivir de historias, esas fueron malas experiencias pero no podemos permanecer así, pues la necesidad siempre estará presente. cada día hay una necesidad y no podemos dejarla pasar. Vivimos con un rezago de más de veinte años, las obras que debieron realizarse desde antes, no se han hecho...

EK: ¿Qué falta todavía?

BC: La alineación de calles, ahí peligra el peatón....

## ENTREVISTA A MIGUEL SOTRES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LA COLONIA "DOS DE OCTUBRE"

El siguiente texto es la transcripción de la entrevista realizada a Miguel Sotres, integrante del equipo de monitoreo de la zona del Ajusco Medio y del comité vecinal de la Unidad Territorial "Dos de Octubre". Sotres, además, es vecino fundador de dicha colonia. El encuentro se efectuó en el mes de marzo de 2003. En esta conversación, Sotres expone algunos de los rasgos propios de la colonia Dos de Octubre a partir de su constitución, el hostigamiento del cual eran objeto los integrantes de las entonces organizaciones urbano populares entre otros hechos.

EK: ¿Cómo fue que llegaste tú y tu familia a la colonia "Dos de Octubre"?

MS: Llegué con mis papás a la colonia "Dos de Octubre", así fue. Antes vivía en Torres de Padierna, lógicamente todo fue por invasión.

EK: ¿Era una zona ejidal esta colonia?

MS: Era propiedad privada de los "Teresa". Fue la DGRT quien escrituró... La "Dos de Octubre" era diferente de Pedregal, es San Nicolás, Bosques, que eran ejidales y ahí tuvo que intervenir CORETT

EK: ¿Cuándo llegaron?

MS: En abril de 1981.

EK: ¿Había mucha gente viviendo ahí?

MS: No. Éramos, si acaso, como unas cuatro calles a la redonda.

EK: ¿Cómo era la vida social entonces, tomando en cuenta que carecían de servicios urbanos? Cuéntame sobre el trabajo colectivo...

MS: Los primeros dos o tres años cada quien se defendió como pudo. Por ejemplo, a mí y a mi hermano nos tocó cuidar el terreno, en Torres de Padierna. Era un mini cuarto de piedra, teníamos que cuidarlo, cada quien se defendía como podía. Claro, después nos tuvimos que organizar para que no nos desalojaran. Lógicamente, cuando ya surgieron líderes, del PRI; la gente tuvo que alinearse.

EK: ¿Qué priistas tenían presencia en la zona de la Dos de Octubre en ese entonces?

MS: Un señor que se llamaba Catalino, no recuerdo su apellido...

EK: ¿De qué manera los priistas buscaban controlar a los vecinos de tu colonia, cómo es que los cooptaban o chantajeaban?

MS: Dada la necesidad tan grande que teníamos de vivienda y de servicios, ellos llegaban, en tiempos electorales, te aprovechaban, te utilizaban, te llevaban. Me tocó, yo era un niño, era priista de chiquito, pues ¿ya qué?... Todo funcionaba como tabuladores: puntos a favor para ciertas actividades como marchas, reuniones, apoyos económicos para líderes...

EK: ¿Ellos qué les daban a cambio, por ejemplo, en tiempos electorales, les pedían votos pero ellos qué ofrecían, el agua...?

MS: No, el agua no. Eso fue cuando ya nos independizamos cerca de 1989. En ese entonces, se formó una nueva organización vecinal.

EK: ¿Cuál?

MS: Venían desde Bosques del Pedregal, grandes líderes, aunque claro después ellos tronaron ahí... Fue entonces que se formó una corriente independiente al PRI, buscando el beneficio de la gente, entonces, lógicamente ahí se logró.

EK: ¿Había en la Dos de Octubre, organizaciones independientes al PRI en esa época?

MS: Sí, la que empezó mi papá que se llamaba "Dos de Octubre, sí se puede", o algo así. Empezaron poco a poco, veinte o treinta personas, hasta que por colonia esta organización creció, desde Bosques del Pedregal, hasta Cruz del Farol participaron y ahí fue que se logró avanzar.

EK: ¿Qué consiguieron con esta organización?

MS: Agua y drenaje. Claro, hubo otras organizaciones Casa del Pueblo, la de Hipólito Bravo, la Coalición Democrática...

EK: todas estas organizaciones que mencionas, ¿estaban en la colonia Dos de Octubre?

MS: No, venían desde Bosques del Pedregal.

EK: ...¿Pero tenían influencia en la colonia Dos de Octubre?

MS: Sí. La cabeza principal de esas organizaciones estaban en Bosques del Pedregal, desde allí se tomaban las decisiones, se organizaba, etc. Ahí se consiguió el drenaje, después se consolida la colonia, se obtienen las escrituras.

EK: ¿Qué hacían, cómo presionaban a las autoridades?

MS: Sacaban una reunión y, ni modo, ir a echarles grilla, es el método tradicional que, pues ya pasó. Tú vas, te organizas con la gente, les tomas las instalaciones y tratas de sacar una mesa de trabajo, para negociar y todo eso pues eran formas de presión, con las que se llegaban a ciertos acuerdos. Estaban las mesas de trabajo ya fuera para drenaje, pavimentación, regularización de la tierra, jurídico.

EK: ¿SE hacían faenas en tu colonia?

MS: Sí, toda la gente se organizaba. Los domingos de las ocho de la mañana hasta las tres o cuatro de la tarde. Era la necesidad de consolidar la colonia, claro, todos participaban y el que no lo hacía pues lo sacaban. Todos tenían que éntrale...

EK: A diferencia de otras colonias, la Dos de Octubre no era originalmente una zona ejidal, sino que era propiedad privada. ¿Quiénes eran los propietarios, hubo intentos de desalojarlos, cómo fueron?

MS: No recuerdo, parece ser que eran familiares de Hank González, compraban en el Ajusco, yo creo que tenían Medio Ajusco ellos... sobre los intentos de desalojo puedo decirte que nos dieron hasta garrotazos, tumbaban casa, etc.

EK: ¿pero ustedes regresaban?

MS: Sí ahí nos quedamos. La ventaja que nosotros tuvimos fue que se equivocaron en el límite de la casa... hacia cinco calles desalojaron y a nosotros nos respetaron y eso fue mucho porque se había pagado a una fraccionadora que se llamaba Rena, claro fue un fraude al final. La gente pagaba lo poquito que se podía y órale depositaban quincenal o mensualmente.

EK: Finalmente, ustedes compraron los predios, los regularizaron ¿cuándo fue eso?

MS: En 1991, caso todos. Solamente quedan cinco lotes sin regularizar. Todos sacaron el cochinito y regularizaron todo, pagaron todo, ese fue el requisito porque lógicamente ya así te daban garantía de tu terreno, te daban posesión y lógicamente así tenías muchas obligaciones, y como se pusieron estrictos los anteriores dirigentes, el que no pagaba pues le quitaban el terreno.

EK: Entonces la Dos de Octubre en la actualidad, cuenta con todos los servicios urbanos ¿desde cuándo?

MS: Desde 1991, cuando entró PRONASOL.

EK: Quiero que nos detengamos un poco aquí, en el papel que desempeñó PRONASOL, pero como tú sabes, PRONASOL se distinguió por prácticas clientelares...

MS: Sí, ese fue precisamente el mecanismo. Todos sabemos de dónde provenían los recursos, las privatizaciones, la venta de TELMEX, los bancos, hay pues mucho dinero, entonces pues se hicieron muchas obras. Esta es la gran obra que se hace en la historia de Tlalpan: drenaje, pavimentación, redes de agua, vialidades y todo esto tiene un costo, que es político, de ahí que el PRI en 1991 tiene todo el DF de nuevo.

EK: ¿Sigue siendo la colonia Dos de Octubre priista y qué pasa en esta zona con el PRD, qué tanta presencia tiene este partido?

MS: Pues hace como cuatro años todo lo dominaba el PRJ. Sí habíamos unos pocos que éramos contrarios, pero la mayoría eran priistas. El trabajo fue difícil, un compañero que de repente se sale del PRI, Emilio Lugo, decide que trabajemos juntos y empezamos calle por calle con unos cuantos vecinos, no nos creían, eso fue hace como cuatro años. Ya sabes la gente cuando ha regularizado su predio pues ya no le interesa participar, cuando se tiene agua y drenaje es muy difícil motivarla. Nosotros hacíamos asambleas cuadra por cuadra, y fueron los hechos los que hablaron. Empezamos a tener avances, entonces la gente se fue despertando. Hoy, en la colonia, el ochenta por ciento de los habitantes es perredista.

EK: ¿O sea que ustedes hicieron toda esta labor como perredistas?

MS: Pues no exactamente. Nosotros hemos mantenido una postura independiente, lo del PRD llega en tiempos electorales...

EK: ¿Entonces ese trabajo lo realizan como una organización social estrictamente?

MS: Sí, tiene muy poco tiempo el *Movimiento Social del Ajusco Medio*. Hay muchos compañeros que se han incorporado. Aunque como siempre, los otros grupos nos dicen que somos nuevos, que estamos chavos, nos dicen que estamos en pañales y es que ellos han utilizado formas de trabajo que no les han funcionado.

EK: ¿Y como movimiento social, cuáles son las demandas por las que están luchando?

MS: Principalmente por la tenencia de la tierra, obras públicas y desarrollo social. En general en donde nos hemos trabado es en hacer cursos, talleres. Aunque sí hemos organizado talleres en la zona de Villa Coapa, queremos formar a la gente, prepararla, que sepa defenderse, resolver sus problemas y, en general, que participe, que como sabes es difícil, pues debe haber una participación constante, libre y decidida.

EK: Por lo que dices entiendo que su organización tiene presencia en toda la zona del Ajusco Medio, pero también están ya trabajando en otras zonas de Tlalpan como lo es Coapa...

MS: Bueno, estamos en Coapa porque ahí tenemos a un maestro que nos ha ayudado, nos ha enseñado oratoria, nos ha preparado, nos ha formado mucho.

EK: Insisto, ustedes están trabajando en su organización bajo una modalidad apartidista, sin embargo ustedes señalaban que en tiempos electorales apoyan al PRD, ¿pero hasta ahí llega el contacto con este partido, o sea que el PRD no les otorga recursos o algo por el estilo?

MS: No, para nada, ni del PRD ni de nadie recibimos apoyo. Todo se hace con los recursos de los compañeros. Habla una compañera de nosotros que en eso, precisamente, nos insistía. Ahora, claro, ya se siente con alas y ya vuela, ya está postulada como candidata para diputada federal. Ella se llama Graciela Tenorio y es una mujer muy preparada, pero, desgraciadamente, no tiene equipo, toma decisiones particulares y no consultó al equipo, solita se fue de la organización y pues está pagando el costo y va a pagarlo mucho más. Aquí, lo que importa es el equipo, no la persona, y todos hemos crecido aprendiendo desde cómo redactar un oficio hasta cómo saber hablar.

EK: ¿Qué diferencias encuentras entre la colonia Dos de Octubre donde preveleía la carencia de servicios urbanos y la actual, hablo en términos de la participación de la comunidad?

MS: Claro, antes el hecho de que hubiesen faenas te muestra la unidad interna que existía, hacíamos eventos de fútbol, recorridos, nosotros mismos nos cuidábamos, no habían policías, nos conocíamos muy bien y sabíamos de prevención del delito, habían posadas y claro, antes, había un mayor peso de la religión en la comunidad: las fiestas de los patronos...

EK: ¿Vivía mucha gente en tu colonia en esa época?

MS: Pues era una de las colonias que se constituyó al último, hubo mucha compra-venta, mucha tranza. No era como, por ejemplo, la colonia Bosques del Pedregal que así como llegó la gente, así se quedó el lote. No aquí en la Dos de Octubre, había movimientos, control, manipulación... Después de cinco o seis años entonces sí se empieza a participar, de forma inducida, no libremente, todo era obligatorio.

EK: Las prácticas priistas pues, ¿pero cómo era el hostigamiento, en concreto, qué les hacían, por ejemplo, si ustedes desistían de acudir a una marcha o a un mitin?

MS: Por ejemplo, para un festival, si tú no dabas tu cuota con trabajo y organización pues ellos tenían a sus compañeros que amedrentaban, te presionaban: amenazas verbales, iban armados. Tú sabes que la colonia Dos de Octubre no se ha distinguido por ser semillero de gente de izquierda, como en otras zonas, aquí hubo un control o te alineabas o te daban cañonazos.

EK: ¿Qué colonias, en cambio, sí eran independientes del PRI?

MS: Bosques del Pedregal, Belvedere, Parte del Sector 17. Zonas que se distinguieron porque la gente se rebeló en contra de los intereses, sin embargo, era difícil moverse, o sea, había presiones u hostigamientos.

EK: ¿Sabes si hubo asesinatos en esa época como resultado de su participación y lucha independientes?

MS: No sé, casi nadie habla sobre estas cosas. Yo sé que hubo dos asesinatos al principio, pero insisto hubo mucho control...Claro, el caso más sonado fue el de Jerónimo Martínez en Belvedere pero, en realidad, no se sabe qué pasó. Él era de Casa del Pueblo, un líder muy reconocido en la zona, hombre de lucha. Él tuvo mucho peso político, como en su momento, lo tuvo Hipólito Bravo, sin embargo Bravo se distorsionó, el dinero y la ambición te terminan tronando...

EK: Ustedes han conocido y ejercido distintas formas de participación, desde un plano independiente y ahora los comités vecinales, los equipos de monitoreo, o sea los cauces institucionales, ¿qué les ha resultado más eficaz y redituable para satisfacer sus necesidades dentro de las diversas formas de participación que han conocido?

MS: Por ejemplo, con este maestro que nos ha enseñado y nos ha dado capacidad para pensar, ¿qué se necesita para resolver un problema? Primero, que si la delegación no quiere, no se hace nada, aunque la tomes y la presiones; sin embargo, nosotros decidimos trabajar, simplemente, somos un grupo de trabajo para resolver problemas. No queremos ser, como algunos compañeros, que a través del chantaje, la negociación, el tomar instalaciones, buscan obtener cosas, o sea métodos de trabajo que queremos que se erradiquen, porque la autoridad está únicamente para resolver los problemas y no para tener grupos políticos a favor o en contra. Si al final de la anterior administración, nosotros decidimos participar, claro no nos tomaron mucho en cuenta, en esta gestión sí. Nosotros llegamos directamente a hablar con Roberto Morales para decirle que éramos de una organización del Ajusco Medio, y que nos interesaba trabajar y, por tanto, ¿qué podíamos hacer para chambear conjuntamente, sabemos de los planteamientos de López y Rivas, tenemos varios problemas, no les pedimos que nos los resuelvan...Y así empezamos poco a poco, también hay que tenerle respeto a las autoridades porque siempre se le ha tachado a las autoridades que están mal, y no solamente ellos, sino que nosotros también. Entonces, si nos conjuntamos (ciudadanía-gobierno), entonces imagínate. Hoy la delegación nos conoce porque hemos participado, por los avances, estamos logrando varias cosas, pero como que todavía no tenemos la capacidad de reconocer que lo obtenido no se debe a una o dos personas, sino a todos.

Lo principales, es pues, preparar a la gente, que entienda qué es un problema, cómo se resuelve y qué se necesita para conseguirlo. Esa es la fórmula que hemos seguido, a través de la preparación, cursos que hemos tenido, información, etc. Llega el momento en que sí podemos trabajar, con base en el conocimiento práctico, y reconociendo que no somos adversarios -ciudadanía-gobierno- que somos compañeros para resolver los problemas, uno está en un espacio, otro en otro espacio, pero el objetivo en común es la solución de los conflictos.

EK: Hace rato, platicando con don Bernardino Contreras, me decía que ustedes han encontrado una serie de anomalías en los datos generados por la propia delegación; por un lado la subdelegación de la zona cuatro presenta unos datos sobre las obras realizadas a partir del PP, y, por otra parte, Enlace Territorial, muestra datos diferentes sobre este mismo punto...

MS: Sí encuentras diferencias, cada subdelegación tiene sus datos y Enlace Territorial otros. El objetivo de una autoridad es que exista coordinación entre sus diferentes áreas. Eso siempre se lo he criticado a Gilberto: debe haber coordinación administrativa y cooperación entre Enlace Territorial, Jurídico, Obras y las propias Coordinaciones

Territoriales, porque no la hay, cada quien hace lo que quiere, hay una disputa interna. ¿Cómo implementar un proyecto de participación ciudadana si las autoridades están en una lucha interna? No se vale. Tal vez nosotros no hemos dicho de manera decidida o enfática “esto está mal...” pero, por lo menos, estamos haciendo sugerencias. Antes teníamos un medio el “Tequio” (una publicación), donde decíamos qué estaba bien y qué mal; porque siempre que participamos nos han dicho que somos paleros de la delegación, que nos han cooptado y no, simplemente participamos. Así como criticamos a la delegación, a veces criticamos a nuestros propios compañeros, así es esto... Volviendo a tu pregunta, sí había mucha diferencia: desde el procedimiento, qué papel debía jugar cada instancia, los tiempos...

EK: ¿A qué le atribuyen ustedes esas diferencias, en términos de los datos, hay realmente cifras maquilladas?

MS: Sí, sin duda. Cuando fuimos a la entrega del premio que el CIDE le otorgó a la delegación pues dijimos hay que ir, hay que apoyar, estamos en la delegación. De repente, señalaron que el 58% del presupuesto Delegacional se destinó al PP ¡Caramba, deberían hablar honestamente...! Son 70 millones de un universo de 1000 millones, ¿qué porcentaje es?. Si de Obras hablamos, entonces sería el 25% del total de Obras ... suena muy bonito. Hay que enfatizar, sin embargo los logros del PP y las necesidades que hay en torno al mismo: debe encauzarse al marco institucional o legal el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” y, finalmente, nosotros tenemos este espacio (el del PP) podemos criticar abiertamente, sin la necesidad de que los funcionarios te digan que no te van apoyar en X obra, como antes. Si maquillan datos, procedimientos, nos hemos dado cuenta, pero hay un cierto avance, eso hay que reconocerlo...

## ENTREVISTA A FRANCISCO DE JESÚS LEÓN.

El siguiente texto es la reproducción de la entrevista efectuada a Francisco de Jesús León, funcionario de la zona territorial del Ajusco Medio, encargado de implementar el proyecto del Presupuesto Participativo en esta zona de la delegación Tlalpan. El encuentro se realizó el 8 de abril de 2003.

EK. ¿Militas en el PRD, de no ser así, lo has hecho en algún otro partido político o en alguna organización social?

FL: Soy simpatizante del PRD, aunque no estoy afiliado. Pertenece a un colectivo en la ENEP Acatlán, cunado era estudiante de ingeniería, que se llamaba CIPATLI.

EK ¿Cuándo llegaste a trabajar en la delegación?

FL: En octubre de 2000. Antes participé con el PRD en las elecciones internas, en la Secretaría de Movimientos Sociales, mi función consistía en hacer contacto a lo largo del país, básicamente, como dije, en el asunto de las elecciones internas. Al inicio en la delegación tuve el cargo de coordinador de participación ciudadana en el Ajusco Medio, ahí estuve hasta diciembre. Posteriormente, en febrero, me nombraron líder coordinador de proyectos tipo A de participación ciudadana.

EK ¿Y en qué consiste tu trabajo?

FL: El primer año fue más de diagnóstico. En los primeros tres meses de esta administración nos concretamos a elaborar un diagnóstico de los comités vecinales, de los líderes, de las organizaciones sociales. La gente que trabaja en Enlace Territorial, la mayoría es nueva en el gobierno, en otros casos había gente con mayor experiencia gubernamental o que provenía de las organizaciones sociales.

EK Describe cómo fue todo el proceso del diagnóstico que elaboraron, me imagino que casi empezaron de cero...

FL: Sí, cuando nosotros llegamos desconocíamos todo, a los actores, por ejemplo. Primero empezamos a tener contacto con los propios trabajadores, qué función tenía cada quién, detectar dónde estaban los problemas con el personal. Después nos fuimos a trabajar hacia el exterior, pero primero había que tener claro qué onda adentro para evitar vicios y problemas. Finalmente, en la misma zona 4, los trabajadores de base, son de diferentes partidos políticos, no todos son perredistas o de la misma corriente partidista. Todo esto repercutía mucho con los grupos, porque la gente con la que tienes que tratar es la que ya tenía relación con nuestra gente. Me acuerdo mucho que el ex coordinador de la zona 4, Roberto Arceo, cuando había giras nos decía hay que irnos con ellos, sino lo hacemos nos van a chamaquear....

EK: Pero lo que ahora veo es que ustedes ya tienen detectado a los actores sociales de la zona...

FL: Sí. Cuando llegamos, a los tres meses ya teníamos una idea de cómo se movían las cosas en el Ajusco Medio, quiénes eran los actores principales, los que hacían mucho ruido, con quiénes, en la administración pasada, se perdió el contacto, etc. Por ejemplo, mucha gente había roto el contacto con la coordinación y nuestro trabajo consistió en restablecer la relación para resolver los problemas. ¿qué hacen los grupos? cuando tienen broncas vienen a resolverlas a la delegación, nosotros, como área política de la delegación, nos corresponde tratar de que los problemas de la zona se resuelvan allí (en el Ajusco Medio). El chiste, pues, es que nosotros nos asumamos y ejerzamos como

interlocutores con la ciudadanía, ser el enlace y que la gente no nos salte y se venga aquí a la delegación. Entonces, nosotros tenemos que ser los gestores y no ellos...

EK: Desde tu perspectiva, ¿Cómo es posible llegar a empoderar a la ciudadanía, desde el seno mismo del gobierno?

FL: Lo que empezamos a hacer fue dejarle tarea a la gente. En el caso de los comités vecinales, algo que nos ayudaba mucho en el diagnóstico que hicimos fue el presentarle a la gente lo que tú, como gobierno, tenías aunque también las personas se dedicaban, periódicamente, a revisar si eso que tú tenías era lo que realmente necesitaban. Por ejemplo, en el primer trabajo que realizamos con los comités fue citarlos escalonadamente, nos concretamos a ver cómo estaban integrados, pues muchos de ellos, en el DF, no han funcionado; de ahí ubicamos a los líderes, por medio de la tendencia partidista, la corriente de la que venían, hicimos un cuadrito de toda esa gente, sus propias demandas. Después nos fuimos a trabajar con la gente que no pertenecía a los comités vecinales, ni a los partidos políticos ni a las organizaciones sociales. Fue una labor complicada, pues tú como coordinación atiendes a medio mundo, esa gente, a veces, ni siquiera está enterada de la existencia de la coordinación .... pero uno atiende tanto a la gente organizada como a la que no lo está, entonces ahí, poco a poco, te das cuenta quién viene de tal organización y quien está solo. ¿Cómo se trabaja con esa gente? Por ejemplo, llegaba un vecino no organizado y lo que hacíamos era soltarle más tareas y empezamos, así, a olvidarnos un poquito de los comités vecinales.

EK: ¿cómo repercutió que ustedes atendieran un poco más a la ciudadanía no organizada?

FL: pues la gente empezó a acercarse más . En la administración pasada, las personas desconfiaban mucho de la coordinación territorial...

EK: ¿Quiénes estaban al frente de la coordinación en la gestión anterior?

FL: Estuvo Narciso Espinosa y Noé Oropeza, como coordinador y como líder de proyectos, respectivamente. Después, por ciertos incidentes financieros, sacaron a Noé Oropeza y dejaron a Narciso . Después llegaron otras personas, pero, como te digo, la gente desconfía mucho de las autoridades: se han enfrentado a que no los atiendan y los traigan a las vueltas o que te atiendan pero nunca te respondan . Cuando lo gente no tiene respuesta a sus demandas, no encuentran un canal, pues se va a buscar otros canales donde haya posibilidad de expresarse ...

EK: Todo esto que tú señalas forma parte de la etapa previa al Presupuesto Participativo ¿no?

FL: Sí. Teníamos un esquema por años. El primer año fue contener todas las broncas originadas en las administraciones pasadas: hacer un diagnóstico de la situación . Algo en lo que se erró mucho se refiere a los diagnósticos de cada una de las zonas. En el caso de la zona 4, sí es donde hay más organizaciones pero no tienen el peso de los actores que hay en la zona 3. De ahí la decisión de mandar gente externa a la zona, antes todos los que trabajan en el Ajusco Medio eran originarios de allí. Por eso es que era común las prácticas clientelares: ya sabían quién era quién, de dónde venía X actor, etc....

EK: Me imaginó que ustedes han detectado cómo administraciones anteriores incurrieron en el clientelismo, no sólo me refiero a los priistas sino también a la misma gestión de Martínez de la Roca...

FL: Sí, por ejemplo, hubo casos en los que algunas personas te decían que habían firmado un convenio con la delegación para darle tal uso a una cancha o espacio común o te decían "yo soy el administrador de esta cancha" y ¿cómo? si este espacio lo administra la coordinación territorial...

EK: ¿Cómo se puede contrarrestar, o mejor dicho, romper con esta situación?

FL: Lo que hicimos fue conseguir todos los convenios viejos, como sabes, todos los convenios son institucionales. Los revisamos para checar qué detalle permitiría deshacerlos y reformular otros con esas organizaciones para no ser tan afectados. El chiste es no dejar las cosas igual. Por ejemplo, las oficinas en las que estamos era un centro comunitario que tenían los priistas y que lo mal ocupaban y eso era un convenio donde la delegación hizo como un... (no se entiende) pero el chiste, entonces, es ver qué actividades se hacían en ese espacio, después cuánta gente trabajaba en ese centro, a qué sector de la población le estaba beneficiando. Así, nos dimos cuenta de que de ese centro sólo se ocupaba un aula y que sólo funcionaba los martes y los jueves y era todo lo que tenía ese centro. En la parte del estacionamiento, además, llegaban los de la policía bancaria y auxiliar bebían alcohol, había de repente disparos, puras broncas...

EK: ¿Se han recuperado muchos espacios?

FL: Son tres en total. En Belvedere, Cuchilla de Padierna .....

EK: Estos rescates de espacios comunes ¿no les han traído muchos problemas con ciertas organizaciones sociales o con líderes?

FL: Sí, los hemos tenido, pero lo que hemos hecho es, sustentándonos en la Ley de Participación Ciudadana, la realización de consultas vecinales. Así todo rescate de espacios o toda actividad que se contraponga a los intereses de determinado grupo las hemos salvado al hacer consultas vecinales: preguntarle a la gente qué es lo que quiere para ese espacio. Sabemos que, ciertas organizaciones sociales, tienen poca convocatoria. Finalmente hay más ciudadanos no organizados con deseos de participar y eso nos ha ayudado mucho para echar a andar trabajos...

EK: ¿En el Presupuesto Participativo (PP), quién, desde tu opinión, ha participado más, las organizaciones sociales, los ciudadanos no organizados, considerando, además, que hay distintos niveles de participación en este programa?

FL: Yo, en este proyecto, he trabajado más con vecinos que van a título individual: dejan sus propuestas, se interesan en el proceso, etc. más que los comités vecinales y las mismas organizaciones sociales. Por ejemplo, con los comités vecinales hemos tratado que, para unirlos, nos hemos basado en la Ley de Participación Ciudadana, ejemplo: llega un coordinador de un comité vecinal y nos dice "estas son mis demandas..." yo le digo, "muy bien, pero serán registradas bajo título individual y no bajo la rúbrica del comité vecinal ya que no hay el quórum necesario estipulado en la ley..." Eso ha pasado, o bien, que en el comité vecinal no hay consenso sobre las demandas que se presentarán a la delegación ...

EK: ¿Cuántos comités vecinales siguen funcionando en la delegación Tlalpan y, en particular, en la zona cuatro?

FL: En la zona cuatro hay seis: Bosques del Pedregal, Dos de Octubre, Cultura Maya, Los Encinos, Primavera-Verano, Paraje 38. Funciona seis de dieciséis comités vecinales en la Zona del Ajusco Medio, en Tlalpan hay 147. Si, además, tratas de que trabajen conjuntamente surgen suspicacias: las organizaciones sociales dicen que los comités que trabajan con la delegación sólo lo hacen por el aplauso, por el mero reconocimiento y desconocen que ahí hay un trabajo de organización, en donde hay gente, inclusive, que forma parte de esas organizaciones sociales...

EK: Sé que hubo lineamientos generales, en torno al PP, sobre las estrategias de acercamiento con la población, sin embargo, quisiera que me detallaras cuáles fueron las estrategias particulares que ustedes en la zona cuatro implementaron al echar a andar este programa.

FL: A nosotros nos cuesta mucho trabajo tener al vecino sentado por más de dos horas, además de poder contar con ciudadanos con tiempo para participar. Hay mucha gente que está dispersa, que cumple con su labor ciudadana al ir a votar y ya.... Lo que te digo se debe, creo, a que la gente que vive en la zona cuatro, en su gran mayoría, es de una clase media baja y que, finalmente, tiene que trabajar todo el día para sobrevivir. Entonces, lo que a nosotros nos ayudó mucho fue ir a visitar al ciudadano casa por casa, todo enfocado a que lo difundido por la delegación fuera igual en las cinco zonas: colores, el discurso, etc... Claro, como tú has dicho, no pueden ser las mismas estrategias en la zona dos que en la cinco. En la zona del Ajusco Medio, primero no costó trabajo entrar con los mismos comités vecinales : que se capacitaran, que nos dieran tiempo para asesorarlos, que nos presentaran un diagnóstico de sus colonias. Después nos fuimos a las colonias a platicar con la gente, a mercados, a parques, con mesas informativas, en las rutas de los peseros con volante en mano, pinta de bardas. Algo que empezó a interesar a la gente fue la transparencia con la que estábamos haciendo las cosas: en primer año de gobierno de López y Rivas se publicó el "Informe de Gobierno de los primeros cien días", el cuadernillo de obras en donde se señala no sólo dónde se hará determinada obra, sino también los montos calculados, se publica, también, la planilla que trabaja en la delegación, los sueldos que tienen; es decir, fue un ejercicio de hacer públicas cosas que en otras administraciones jamás se había realizado. Creo que ese espacio que López y Rivas generó en esos primeros cien días fue fundamental para esa gente no organizada. Finalmente, a los comités vecinales, de alguna manera, uno ya los tenía bien o mal, pues, igualmente a los líderes de las organizaciones sociales. Con los comités vecinales, para la difusión del PP, se hicieron varios eventos, uno en Villa Olímpica, en las coordinaciones territoriales, también, donde se daban asesorías donde la finalidad no solamente era cómo presentar una propuesta de obra sino qué supone hacer una obra por parte de la delegación, es decir todo el proceso. En el caso de los comités vecinales no está muy presente la identidad de las colonias, debido a que una sola colonia, a veces, tiene de dos a tres comités vecinales....

EK: O sea que una colonia puede contar con dos o tres comités vecinales, pero te pregunto ¿esto no se contrapone a la intención original que se tenía al conformarse los comités pues, precisamente, se buscaba rescatar lo socioterritorial, es decir, que cada barrio, pueblo, colonia o unidad habitacional contase con su propio comité vecinal?

FL: Pero eso no fue así. Lo que hay que recordar es que los que hicieron la distribución de cómo se iban a formar los comités vecinales no fue la ALDF, quien aprobó la Ley de Participación Ciudadana, sino el IEDF, basándose en las secciones electorales. El IEDF no se iba a echar la bronca de volver a reformular una división en cada una de las delegaciones.

EK: Del monto total presupuestal que la delegación Tlalpan contó en el primer año del PP, ¿cuánto se asignó al PP?

FL: Para el PP, el primer año, se fue, alrededor del 37% del total de la lana asignada a la Secretaría de Obras de la delegación. En segundo año subió al 58%.

EK ¿Cuáles fueron los principales problemas que en la zona cuatro tuvieron para implementar el PP en el primer año?

FL: Primero que las propuestas de los ciudadanos no estaban bien definidas, la demanda de la gente no organizada se disparó, recibimos 820 propuestas en una semana, de vecinos que en tu vida has visto, gente que, tal vez, por primera vez se para en la coordinación territorial. También llegaron familias enteras que a dejar sus propuestas,

familias que vivían en la misma calle . Desde el primer año, el PP estuvo enfocado a que la gente pensara de una forma global. Lo que obtuvimos el primer año fue una votación muy localizada, las propuestas que ganaron fue porque salieron a votar todos los habitantes de esa calle, fue muy local, no pensó la gente en un proyecto integral, sino que solo vieron su calle... En la zona cuatro, el día de la votación, llegó más gente de la que esperábamos y revisaba la boleta y nos decía "sabe qué, no está mi calle así que le pongo el nombre aquí abajito..." Tuvimos, pues, más demanda local, que era lo que no queríamos. Fue una demanda dispersa, pavimentación de treinta metros aquí, reencarpetado de 40 metros por acá y así... Ese fue uno de los problemas, la demanda dispersa y disparada en donde no tuvimos como delegación tiempo para verificarla . ¿Qué se necesita para que una demanda de PP aparezca en la boleta de votación ? Tiene que cumplir con el hecho de que, en caso, de ser realizada, suponga un beneficio a la mayor cantidad de personas. que sea técnicamente factible, que las propuestas que existan se puedan hacer. Entonces en el primer año llegan 820 propuestas que tenemos que revisar...

EK: ¿De esas 820 propuestas, cuántas se realizaron?

FL: Bajamos a 627, pero fue de lo que pudimos revisar. El primer año el PP fue muy encimado, hoy es la reunión de arranque, en ocho días otra cosa y así. Es decir, para el proceso de empoderamiento de la gente fue muy poco el tiempo, cada una de las etapas duraba muy poco lo que desembocó en que llegaran las propuestas, no nos dio tiempo de revisar todas, aparecen en la boleta así como llegan, la gente vota y lo hace por aquellas que no son factibles técnicamente, que no podían hacerse o, en caso de que sí se realizasen, se iban a llevar muchos recursos.

Otro de los problemas fueron los recursos humanos y materiales, a regañadientes el administrativo de la delegación nos suelta el recurso para echar a andar este programa que, básicamente, salió con muy pocos recursos delegacionales . Nosotros como Enlace Territorial , en la estructura de gobierno, somos una área administrativa, no operativa, entonces nos niegas recursos para papelería, vehículos, para logística, por lo tanto somos una área de la delegación un poquito golpeada.

EK: Entonces, por lo que me señalas hubieron distintos problemas internos, en el campo administrativo, que dificultaron la implementación del PP....

FL: Así es. También tuvimos broncas con otras áreas de la delegación , específicamente con Obras y Servicios Urbanos . A la gente de Obras les cuesta mucho trabajo asimilar lo que es el PP. Por ejemplo, en el primer año pudimos meter el 37% del recurso de Obras al PP, después de una serie de jalneos, entre lo que lo que yo gobierno iba a hacer y lo que tú (Enlace Territorial) me estás diciendo que la gente quiere que haga. A un técnico no es tan fácil poderle decir: "yo *enlace* , que soy área administrativa, quiero que hagas esta obra en lugar de esta que tú Obras me propones..." Finalmente, hay que considerar que la misma Secretaría de Obras tiene sus propios compromisos para realizar determinadas cosas; sin embargo, ante este hecho, uno dice sí pero esto (lo votado por la gente vía el PP) es un también un compromiso del Jefe Delegacional. Así que lo a nosotros como Enlace nos interesaba era llegar a acuerdos, a amarres concretos, porque todo esto se iba a publicar, y ya publicado amarramos a todas las área de la delegación , porque tú obras así ya no puedes cambiar de parecer porque pues ya está publicado lo que se va a realizar. Eso era, precisamente, lo que no le gustaba a obras que todo se pusiera transparente, que se dijeran los montos que se iban a utilizar, en qué rubros se iba a gastar, en dónde. De ese modo, Obras ya no tenía margen de acción, de maniobra, por ejemplo, en la delegación, en Enlace Territorial, hay gente externa ,

algunas personas de la administración anterior se quedaron , entre ellos el Srío. De Obras, ¿a qué se quedó? Pues a amarrar y amarrar, y finalmente, pues él tiene que responder a los compromisos contraidos con su corriente y con otras corrientes...

EK: Bueno, pero, de alguna forma, sigue manteniendo un margen de maniobra pues esta área realiza diferentes obras independientemente del PP ¿no es así? Y, en ese trabajo que Obras hace, no sé hasta qué punto caben acciones de tipo clientelar: que lleguen líderes de determinadas organizaciones sociales o políticas, al margen del PP, se acerquen directamente a Obras a exigir, por ejemplo...

FL Sí, claro, eso se ha dado y se sigue dando. Algo muy curioso en el PP, cuando se hace la votación , se había considerado que todo el recurso del área de Obras iba a ser para el PP, todo el recurso... ¿qué pasa en ese momento? Se hace la votación, se dan los resultados, se

ve que el programa puede cumplir de una a siete propuestas por cada UT. El orden lo da la priorización, la votación . ¿Qué hacen las organizaciones sociales? pues hacen vacío del proceso, o sea, no participan en el proceso del PP. ¿Qué piensa hacer cada una de estas organizaciones? Vienen a la delegación, se reúnen con Gilberto, Obras y Enlace Territorial, y, finalmente, uno dice "de acuerdo, la administración hará algunas de las demandas prioritarias , muy añejas, de estas organizaciones sociales". Todo esto, le afecta al PP , pero también afectaron los proyectos que la delegación tenía pensados, como delegación, son cositas que en los recorridos le van saliendo a Gilberto o que provienen de la misma campaña de gobierno . El cuadernillo de obras se publica y se divide en tres: una parte es el monto de obras donde se establece : propuestas del PP, 37%, propuestas de las organizaciones sociales, 20%, proyectos delegacionales, el resto... como se ve, los puros proyectos delegacionales se llevaron el 53% de todo el paquete presupuestal de ese primer año. Así, se cumplió con lo demandado por el PP, por las organizaciones sociales y con los proyectos que la delegación, desde antes, tenía contemplado realizar al margen del PP.

EK: Entonces, todo lo que dices es otro problema, amén de la baja participación de la gente, de la falta de credibilidad en las autoridades...

FL: Sí, por ejemplo, en Enlace es otra bronca. Nos pasó con todas las áreas de la delegación Obras, Servicios Urbanos y Desarrollo Social, secretarías involucradas en el PP. En el primer año de este programa, hubo propuestas de las tres áreas . Servicios Urbanos no quería que aparecieran las propuestas, recolección de basura por ejemplo, porque no tenía la capacidad de dar atención a todas las demandas que emergieran . Lo podían tomar como un diagnóstico, pero no podían aceptar, tal como sucedía con Obras, que se canalizaran sus recursos para atender esas demandas. Así que en el primer año se atendieron sólo propuestas relacionadas con el área de Obras, al igual que en el segundo año. Aunque tengo que decirte, que en el segundo año ya se consideraron a los servicios urbanos , pero sólo como diagnóstico. En el caso de Desarrollo Social, desde la primera etapa se fue descartando, porque pasaba lo mismo: esta área está considerada como administrativa , por ridículo que suene...

EK: En este sentido, se necesitaría, también, efectuar una reestructuración administrativa en las propias delegaciones políticas , pero ¿ésto cómo se puede realizar, a quién le compete a la ALDF?

FL: Sí, así es. Finalmente aquí se puede ver la propuesta administrativa, la reestructuración delegacional, se debe cambiar desde el mismo Manual de Procedimientos.....

EK: ¿Qué actores, en la primera etapa del PP, fueron un problema?

FL: Estuvieron Casa del Pueblo, el Frente Popular Francisco Villa, Jaime Gómez Roque, un poco Angel Velasco de CPI, ellos pensaban que por el PP iban a dejar de ser mediadores entre la delegación y la gente . Ya no tú, población, me dices qué es lo que quieres que le diga a la autoridad, sino que directamente tú sólo lo planteas . Es por eso que no participaron, no se presentaban a las asesorías, ni en las mesas, no presentan propuestas, no se integran a los equipos de monitoreo...

EK Entonces, tal como tú estas señalando, el PP tuvo más recepción en los ciudadanos, a nivel individual, que en las organizaciones sociales donde se advierten las prácticas corporativas y/o clientelares ... ¿En qué zona del Ajusco Medio hubo condiciones que facilitaron más el despliegue del programa del PP , es decir, en dónde notaron que la gente estaba más participativa y dispuesta a trabajar?

FL: Básicamente fue en Bosques del Pedregal, Cultura Maya, Los Encinos. En el caso de Dos de Octubre, hay priistas y perredistas, pues se integraron al proceso . También puedo mencionar Lomas de Padierna, Primavera-Verano...

EK ¿A qué le atribuyes que sean estas colonias donde la gente estuvo más interesada en el proceso, a la historia de movilización social, por ejemplo? Pienso, en la colonia Bosques del Pedregal donde hubo movimientos urbanos....

FL En Bosques del Pedregal , lo que pasó es que nunca se les había tomado en cuenta. Todas las broncas que tiene esta colonia fueron provocadas en las gestiones pasadas, pero se enfatizaron más , desde la Coordinación Territorial del Ajusco Medio en la administración del *Pino*. El exdelegado, la verdad, propició invasiones en área de servicios, saturar los espacios del río, permitir que la gente se siguiera asentando en los cauces del río, en concreto, no había un control en el crecimiento de esta zona . Las áreas de servicios están completamente invadidas por vendedores ambulantes de diferentes chácharas ....

EK ¿Era cercano Hipólito Bravo al *Pino*?

FL: Venían de la misma corriente perredista. Hipólito tenía una organización, *Tierra y Libertad*. La misma Coordinación Territorial, entonces, permitía las cosas que te dije y todo se arreglaba allí arriba, nunca bajaron acá a la delegación . Así que regresando a tu pregunta, en el caso de Bosques venían buscando una nueva forma de interlocución de estos actores, que no fueran ellos (los antiguos líderes). Por eso, en el caso de Bosques del Pedregal, la participación se dio porque se les permitió expresarse a todos, no había un límite donde se dijera tú sí participas, tú no.... Se abrió el espacio y ellos lo aprovecharon muy bien. El comité vecinal de Bosques ya tiene contacto con diferentes dependencias gubernamentales, las descentralizadas del GDF, ha trabajado con CORETT. con SEDUVI, SETRAVI, tiene un convenio con las mismas rutas de peseros para que no les aumenten los pasajes en esa zona. Ese es un comité que aprovecharon bien el espacio, que están integrados al equipo de monitoreo, es un pues un comité, que a pesar de que tienen la sombra negra de sus antecesores, o sea, Rufina (López) es pariente política de Hipólito Bravo y de Salvador (¿Martínez de la Roca?), entonces, esta gente a pesar de que sí chamea, carga con este peso, de ahí que sean muy vigilados por los vecinos por sus antecedentes.

El caso de Cultura Maya es también gente que trabaja muy bien, su coordinador es honesto y la gente le reconoce . Él nos ayudó mucho en el proceso del PP, en el trabajo

de difusión ya que es concesionario de una LICONSA y pues conoce a toda la gente y la zona. Nos pedía volantes para repartir, hablaba con la gente, la informaba. O sea que él se ha integrado por entero al trabajo de la delegación. De todos lo comités vecinales que hay te puedo decir que hay unos que son completamente afines al proyecto del PP, otros que matizan su apoyo y otros más que son renuentes a trabajar...

EK: ¿Y esa renuencia, a qué se debe, a los viejos liderazgos, a esa cultura política vertical, donde el PP les representaba un peligro para su propia capacidad de interlocución?

FL: Sabemos que algunas organizaciones buscan en este proceso mantenerse vigentes, en el caso de los comités vecinales, el que no ha terminado, pues están desaparecidos, como estructura. A ellos, como decía, lo que les interesaba era seguir vigentes, los más abusados empiezan a buscar otros caminos y los renuentes pues siguen de renuentes ¿no?

EK: ¿Han buscado, ustedes como gobierno, a líderes con una clara presencia en sus respectivas comunidades como una manera de poder incidir, penetrar, en la población?

FL: Algo que nos planteamos como eje de trabajo fue la creación de nuevos liderazgos, empezamos a buscar gente que no formaba parte de alguna organización o partido político, no politizada. Por ejemplo, la zona IV estaba completamente politizada, fue fundamental para el triunfo de López y Rivas en la jefatura delegacional... Entonces, el chiste eran los ciudadanos no organizados, sin línea pues....

EK: ¿Cuál es tu impresión sobre la respuesta de la ciudadanía en la primera etapa del PP?

FL: Bueno, aunque en el segundo año, la gente participó más, existen una serie de factores que influyeron para que la población participase menos en la primera etapa. Los factores físicos: en el primer año del PP, el día de las votaciones llovió y eso nos obliga a retirar mesas, retirar urnas y quedarnos con lo que teníamos con el número de votos que hasta ese momento teníamos. Los problemas más recurrentes, en todo el proceso, fueron los tiempos tan cortos, o sea, no tuvimos un día entero de votación, sólo tuvimos algunas horas en todas las zonas. ¿Cómo trabajar un proceso tan largo y complejo como el de la participación ciudadana con un tiempo tan corto? Y eso, fue principalmente, lo que hizo que como zona fuéramos los que menos votos tuvieron. Los que más votaron fueron los de zona uno, dos, cinco, tres y al final la zona del Ajusco Medio. Así, lo que pasó en la zona cuatro no fueron factores de tipo social o políticos....

EK: Hay quienes opinan que la participación ciudadana institucionalizada, donde es el propio gobierno el que la implementa, tiene el propósito de alinear a la gente, cooptarla, es decir impera una lógica instrumental donde lo que menos interesa es el empoderamiento ciudadano. A partir de todo esto, te pregunto ¿cómo implementar un proyecto de participación ciudadana, desde el gobierno, sin incurrir o tener, por lo menos la tentación de constreñir la dimensión decisoria de la gente?

FL: Nosotros partimos que no puedes obligar a la gente a que participe, la gente si quiere lo hace y si no pues no lo hace, por más que inventes programas o diferentes herramientas si no le da la gana no va a participar. Sabemos, también, que la gente no participa en todos los procesos o etapas: hay gente a la que no le gustan las asambleas, otra a la que no le gusta leer. Institucionalmente, puede ser un programa bueno siempre

y cuando a mediano plazo empieces a delegar a la gente ciertas decisiones, porque tú, como gobierno, no puedes estar

en todo. En la delegación Tlalpan hay otros asuntos además del PP, así el vecino tiene que poner de su parte en este proceso de democratizar a la ciudadanía. Es decir, alguien tiene que dar el primer paso para que esto funcione, si lo hace el gobierno tiene que haber un canal, de una forma gradual, empezar a bajar la participación, soltarle decisiones a la gente. Finalmente, el gobierno dura tres años y la gente se queda siempre... O sea hay que enseñarlos a que se apropien de este proceso ....

EK: ...sí, porque también se habla mucho que este tipo de programas, en realidad, lo que hacen es fragmentar, atomizar, administrar los conflictos sociales. Ustedes han enfatizado mucho en el empoderamiento, en la construcción ciudadana. ¿cree que el PP ha contribuido a ello, de alguna forma, y si es así de que forma lo ha logrado para conseguir una ciudadanía más activa y conciente?

FL: En el caso de zona cuatro, ha costado mucho trabajo. Es muy difícil tener a la gente, enseñarla a trabajar en conjunto. Bueno, tú sabes que el Ajusco Medio se constituyó a partir del trabajo colectivo para hacer calles, etc, pero es muy difícil mantener la participación una vez que la gente ve cumplidas sus necesidades urbanas. Pero cuando llega este programa a zona cuatro lo ven accesible a todas sus posibilidades, donde realmente ellos pueden participar, en algunos de los procesos ellos podían hacerlo: sea dando una propuesta, haciendo difusión, prestando su barda para hacer una pinta, sea integrando las mesas de votación, difundiendo los resultados, o bien enterándose cuál era el proceso que sigue. Pienso que el objetivo que nos planteamos al principio de esta administración, lo estamos cumpliendo, todavía nos falta más: que el PP se legisle, a nivel de todo el DF, consolidar un concejo ciudadano, crear una agenda de trabajo ciudadanía-gobierno y hablo sobre ciudadanía porque son ellos quienes deben dar una pauta de trabajo a cualquier gobierno que entre, pues no podemos cada tres años empezar de cero y tomar a los ciudadanos como conejillos de indias, por eso te digo que el objetivo que nos planteamos al principio lo hemos estado cumpliendo.

EK: ¿Cómo calificas el desempeño, en todo el proceso del PP, a los equipos de monitoreo, los comités vecinal y las comisiones de seguimiento de obra?

FL: Yo los veo orientados. Antes, por ejemplo, todos los vecinos andaban dispersos, andaban de un lado para otro, así que los veo organizados y capacitados, no se trata nada más de sacar al vecino de la sala de su casa a la calle a participar. Yo a estas comisiones de seguimiento de obra o al mismo equipo de monitoreo y a los comités vecinales ya los veo preparados; difícilmente puede llegar una nueva administración a decirles otra cosa y que ellos se la crean. Tienen un marco general de los que son las finanzas públicas, cómo se manejan los recursos, la intención, entonces, es que sí la gente participe pero también otorgarles las herramientas para que la participación sea eficiente, más real, no se trata de invitar al vecino a una asamblea, chorearlos durante dos o tres horas y ya dejarlos que se vayan, eso, sencillamente, no es participación ciudadana.

EK: Sin embargo, platicando con los integrantes del equipo de monitoreo de la zona del Ajusco Medio me decían que el PP, de repente, es más una apariencia, un show, en términos de una verdadera y sustantiva participación, ya que muchas de las demandas

que ellos han hecho y por las que han votado no han redundado en obras y, por lo tanto, se percibe un enojo . Por otra parte, me planteaban que existían una serie de diferencias entre las cifras que ustedes, Enlace Territorial, y la Secretaría de Obras presentan, yo no sé si este hecho tenga que ver con la interpretación que el equipo de monitoreo esté haciendo o bien con cuestiones de otra índole, no sé criterios técnicos ....

FL: Son cuestiones en las que en todos los procesos han habido deficiencias. Por ejemplo, hay errores de dedo, al momento de integrar lo que es el cuadernillo, hay confusión en los frentes de obras. Te digo, todo esto pasa por diferentes procesos: llega la propuesta , la analizamos, la publicamos, la revisamos que sea técnicamente factible, pero después llega Obras, y con otro criterio diferente al de Enlace Territorial, hace otras cosas y presenta otros datos . Todo esto es un problema de comunicación nada más, una falla comunicativa, Obras por su parte siempre ha negado este proceso (PP), nosotros hemos tratado de defenderlo con todo este proceso, sabemos que es difícil echar a andar un proyecto así pero no es imposible. Entonces es un problema de comunicación interno, es una disputa de Obras, que no está acostumbrada a que le digan lo que hay que hacer, y menos una área que no es técnica (Enlace Territorial) o bien que se lo digan los mismos vecinos. Hay muchas discrepancias, también, cuando se crea la propuesta. En el caso de zona cuatro, nosotros hemos estado con ellos, si bien no constantemente, hemos tratado de darles más digeridamente la información, pues algo que no le puedes dar al vecino es algo que no entienden . En Ajusco Medio hemos tenido problemas de entendimiento, a mí antes me decían "oiga pero no se moleste", pues me desesperaba en todo el proceso de hacerles entender cuáles eran todos los pasos del proceso, cuál era la situación real pues una cosa es verlo físicamente que ver lo real... En el caso de Obras, cuando entregamos toda las propuestas del PP, lo hicimos con nuestras medidas (se refiere al área de Enlace Territorial), y dimensiones pero luego Obras nos dice no, así no es, éstas son las dimensiones reales para esta banqueta, por ejemplo, es decir, hay una discrepancia porque nunca nos hemos puesto de acuerdo, Obras y Enlace Territorial, en el sentido de que a ver yo mido y tú tienes los elementos técnicos para decir si esta propuesta es o no viable ...

EK ¿Y todo esto que me estás explicando se lo han dicho a la gente? pues si los ciudadanos no tienen presente toda esta problemática pueden tergiversar lo que está sucediendo, de ahí que ellos me insistan en que ustedes presentan cifras maquilladas , tanto del lado de Obras como de Enlace Territorial, situación, pues, que redundará finalmente en una falta de credibilidad hacia la delegación en general...

FL: Estos son los riesgos de la transparencia pues no puedes tú solo decir así va ¿no? Porque, tal vez, un poquito la experiencia del gobierno de dar la cara a la ciudadanía te crea conflictos. Por ejemplo es algo que, finalmente, aunque nosotros no hayamos querido aceptarlo, los vecinos ya se dieron cuenta de ésto: que hay problemas internos en la delegación . Este es uno de los riesgos al abrirle el canal a la gente..

EK:¿Qué otras instancias de la delegación Tlalpan están involucradas en el PP además de la Secretaría de Obras, Enlace Territorial y Participación Ciudadana?

FL: Contraloría Interna y Contraloría General, porque cuando se publica el Cuadernillo, es a ellos a quien se les manda para ver cuánto se está gastando y para decirles qué es lo que se va a hacer como delegación Tlalpan y ellos tienen que darle seguimiento a que todo eso se cumpla .. también esta involucrada el área de Comunicación Social , haciendo la difusión correspondiente, aunque, en general la difusión la hacemos todos .En realidad, Comunicación Social se encarga de hacer la difusión general para, posteriormente, cada Coordinación Territorial encargarse de hacerlo ya en corto en cada

zona de acuerdo con sus propios calendarios, directamente, con la gente. Comunicación Social realiza el esquema en grandote, de todo el proceso del PP, dice, por ejemplo del día tal al X son las votaciones, y después cada zona de la delegación dice aquí serán, en específico, este día, es decir, lo concretito lo realiza cada zona. Preparar las mesas de votación dónde van a ser ubicadas eso nos toca a nosotros como vecinos, igual quiénes van a estar en las mesas .

EK: Tengo entendido que, por lo menos, Participación Ciudadana del Gobierno del DF enfatizó mucho en la relevancia de los comités vecinales ¿han habido problemas o se han contrapuesto los proyectos de participación ciudadana de la delegación Tlalpan con el del gobierno central de la ciudad ?

FL: Así es . Nos hemos enfrentado a confusiones con la gente porque el presupuesto que maneja López Obrador es el Programa Integral Territorializado (PIT). Este programa lo que hace es, por medio de asambleas, formar comisiones ciudadanas para cada uno de sus subprogramas, por ejemplo está el programa de adultos mayores, el de vivienda, salud, seguridad pública, becas; que, finalmente, es un recursos que viene directamente del gobierno central pero que, también, parte de ese recurso está asignado ya a las delegaciones .Ejemplifico, en el caso de becas, la bronca es que unas vienen del gobierno central que, finalmente, se quedan en papel porque son las mismas que ya tienen asignadas la delegación. Otro ejemplo seguridad pública, hemos tenido unas súper broncas con este programa porque a todo lo que queremos echar a andar el gobierno central nos dice "no, eso no lo puedes hacer ..." Otro de los problemas es la confusión con las figuras institucionales pues ya creaste muchas instancias ...

EK. sólo una pregunta la figura de las comisiones de seguimiento de obra, forman parte del PIT?

FL: No, esa figura es del PP. Entonces, como te decía, creas muchas instancias, confundiendo a la gente .

EK: Sí porque están los comités vecinales, los equipos de monitoreo, las comisiones de seguimiento de obra...

FL: La comisión de salud, la de seguridad pública, que forman parte del PIT.

EK: Entonces ¿qué hacen esas comisiones, recogen la demanda ciudadana ?

FL: No, inicialmente, el marco de esas comisiones es verificar que cada uno de los rubros, por comisión, se cumplan. Es decir a ver comisión, en el caso de los adultos mayores, aquí tenemos tarjetas para cincuenta adultos mayores en cada Unidad Territorial. Aquí, no se toma en cuenta a la delegación pues se va directamente con la gente . Pero aquí hay dos cuestiones, tú le dices a la gente "aquí hay cincuenta tarjetas para ancianos" la función primordial de la comisión es hacer un diagnóstico para ver cuántos viejitos hay en su Unidad Territorial , y ver cuáles eran los calendarios para entregarlas ; pero, un mes antes de que se implementara este programa el DIF (????), del DF, ya tenía su censo . Entonces tú como comisión solamente te desgastabas y finalmente las tarjetas ya estaban entregadas. Año con año, el PIT también tiene asambleas donde rinde cuentas, anualmente, en algunos casos el número de tarjetas va ----- pero se ha disminuido el número de beneficiarios . En el primero año se dieron X tarjetas, en el segundo, las tarjetas no aumentaron sólo el monto otorgado pero ya tuvimos dos bajas : "oiga pero tenemos más adultos mayores que no tienen.. ¡Ah no! Lo que pasa es que este el número que se da , no puede haber más, incrementarse, nos

tenos que esperar a que fallezca alguien, uno de los que sí tienen la tarjeta ahorita para dársela a otro...

En el caso de la comisión de seguridad pública y prevención del delito es de la delegación : baja directamente del GDF a las delegaciones. Ahí no rinde cuentas el gobierno central sino la delegación. Ellos también tenían contemplado en el PIT el mantenimiento de unidades habitacionales...el mantenimiento de escuelas -kinder, primaria y secundaria- ese recurso que viene del centro sale, en realidad, de las delegaciones, no del gobierno central . Entonces, se crean confusiones... llegas a la Asamblea y te dicen "a ver mantenimiento de escuelas ..., tienen esta lana y dicen pues qué bueno porque la delegación también nos otorga una lanita más y ya con eso me alcanza para más en cada una de las escuelas ¿no?". Luego llega la revisión de todos los documentos y nos damos cuenta que ese monto es el mismo que nosotros tenemos y es el mismo que la delegación tiene que aplicar . Los directores nos decían ¡ay 600 000 pesos por año no me va a dar para mantener las escuelas , pero no, porque ese recurso hay que partirlo a la mitad porque es el mismo recurso que va a dar la delegación ...!Son programas, finalmente, que tú como delegación tienes que ejecutar , es pues, una bronca muy grande . Creas instancias, muchas, y las dejas muy sueltas . Ninguna instancia que ha sido formada , salvo los equipos de monitoreo y las comisiones de seguimiento de obra y de seguridad pública, han tenido continuidad, porque se les ha capacitado, se les informa cuáles son los procesos, van a los recorridos, a foros, se preparan . Así, creas muchas instancias y también confusión entre la gente, porque, como sabes los ciudadanos te ven como gobierno, no distingue entre el gobierno central y el delegacional, eres todo gobierno ...

EK: ¿Cómo van los concejos ciudadanos?

FL: El jueves de esta semana, arranca el primero foro. El concejo ciudadano va a funcionar sólo en Tlalpan. Una de sus principales funciones es crear una agenda delegacional para iniciar la siguiente administración , pues ésta no debe empezar de cero . La gente nueva que entre a la delegación no empiece haciendo diagnósticos, sino ya tener una agenda delegacional . Nosotros , como Enlace Territorial, pretendemos tres cosas: 1)el Plan Delegacional de Desarrollo, 2)legislar el Concejo Ciudadano y3)legislar el PP. El Concejo Ciudadano está pensado como una especie de cabildo.

EK: ¿Quién integraría ese concejo ciudadano, cuántas personas tienen contemplado que lo conformarían?

FL: Nosotros hemos pensado trabajar por mesas temáticas para así sacar un número determinado que lo componga. Vamos a trabajar por foros, con discusiones abiertas, públicas y luego realizar mesas temáticas, y en cada una de ellas empezar a sacar el número de las personas que lo integrarían, de las organizaciones y de las instituciones , para luego tener una agenda delegacional que pueda ser presentada a la administración entrante. El chiste es irnos con un concejo y un PP legislado...

EK: Pero esto que mencionas ¿no es muy complicado? Tomando en cuenta que este es un año electoral . Es decir, se avecina efectuar el PP de este año y aparte echar a andar el concejo ciudadano y luego las votaciones federales y locales...

FL Así es. A nosotros como Enlace Territorial, continuando sobre el asunto del concejo ciudadano, nos tocan dos mesas nada más, que es la relación gobierno-ciudadanía y seguridad pública. Cada área delegacional se va a tener que hacer cargo de sus mesa de discusión . El Plan Delegacional de Desarrollo le toca a la Secretaría de Obras,

Desarrollo Sustentable le toca a la Secretaría de Ecología. Como ves tendremos mucho trabajo. En el caso del PP, tenemos que acabar, nuestro límite para acabar el PP, es el quince de junio, ya que el IEDF nos da, como cierre de actividades, un mes antes de las elecciones. Pero, finalmente, el proceso de empoderamiento de la gente va muy avanzado. Además, se acortaron las etapas del PP, ya no son tantas ni tan juntas, son más continuas, hay más continuidad en el trabajo. Porque en 2001, eran ocho etapas, en el segundo año las bajamos a seis: quitamos los recorridos, o mejor dicho, si lo hicieron los equipos de monitoreo para que hicieran demandas más integrales; en pocas palabras, sí hubo recorridos pero no se manejaron como una etapa del proceso y todo esto se debió a que ya teníamos un diagnóstico. Cada equipo de monitoreo, pues, ya no iba a otras zonas, sino que se quedaba en la propia. En este PP, viene toda la etapa de difusión, recorridos pero ahora serán los equipos de monitoreo junto con el Jefe Delegacional por todo Tlalpan. Después vendrá la difusión, las votaciones en urnas. En total tenemos una semana para todo el proceso de votaciones, del 24 de mayo al 1 de junio.

EK: ¿en qué organizaciones tiene fuerza política Susana Manzanares?

FL: Yo no hablaría de organizaciones, sino de líderes o comités vecinales que la apoyan. Por ejemplo, en la UT de Los Encinos, la coordinadora del comité vecinal es gente de ella. En Lomas de Padierna, la coordinadora del comité también. Toda esa gente trabaja con Manzanares en sus módulos de atención ciudadana. Normalmente, busca cabezas de comités vecinales para meterlos a chambear en los módulos que te señalo. Lo que pasa es que los coordinadores de los comités vecinales, es gente conocida por los pobladores, por ellos votó la ciudadanía, finalmente. Donde no existe una estructura de comité vecinal, ella busca líderes. El caso de Primavera-Verano, pues ahí tiene al señor Miguel Martínez. En San Nicolás al Sr. Juárez, a Francisco Ibañez, es gente que se mueve dentro de sus colonias y que puede representar un trabajo sectorial, territorial, pero que no puede representar a toda la gente del Ajusco Medio. De acuerdo a esto, nos hemos enfocado a que trabajemos delegación-vecinos pero en sus colonias, y ahí hemos quitado mucha gestión de la diputada en todo el Ajusco Medio. Esto, a veces, nos ha traído problemas, Manzanares nos ha dicho "no se metan con mi gente...". Finalmente es cuestión de romper el esquema, al hacerlo la gente empieza a cambiar y la gestión no sólo se centra en los líderes y en las organizaciones.

EK: Una vez que las propuestas pasan por los requerimientos técnicos y financieros, deben ser votadas. Si cumplen con dichos criterios, pasan a la siguiente fase aquellas que obtengan el mayor número de votos, la que saque más tendrá la prioridad 1 y así hasta el número siete. ¿Esas siete forzosamente serán realizadas como obras?

FL: Sí. En primer lugar las propuestas deben tener factibilidad técnica, después es el criterio relativo al beneficio social, una vez pasado este requisito vienen los requerimientos financieros. Basándonos en presupuestos anteriores, empezamos a revisar cómo están trabajando, más o menos, los conceptos. Algo que nos ha pasado y que nos ha costado más trabajo explicarle a la gente es lo siguiente: de la propuesta uno a la siete en una UT, tenemos de las primeras cuatro son (...) las restantes tres son guarniciones o banquetas. Lo que hacemos nosotros es ver, el año pasado para banquetas nos dieron 35 millones, para reencarpetado nos dieron 16 millones, para resumidero 10 millones. ¿Qué tenemos que ver? Precios unitarios de todo, y también, hay que revisar qué es lo que tiene planeado la Secretaría de Obras hacer ...

EK: Sí, porque la Secretaría de Obras, tal vez tenía contemplado realizar lo mismo que las propuestas emitidas vía el PP. Ahí, me imagino surgen conflictos ...

FL: Así es. Muchas veces Obras tiende a proponer tramos muy grandes y, tal vez, en PP se plantea hacer sólo un trámite pequeño. Entonces, si ya lo tiene considerado el área de Obras nosotros no lo tomamos en cuenta. Pero, en la aparición de las propuestas del Cuadernillo lo que se hace es separar qué es lo que va a hacer Obras, qué es propuesta ciudadana, o sea la fuente de la demanda. Ahí también aparecen los rezagos del año pasado. Esto lo hacemos para que la gente esté enterada sobre cuáles de las obras serán efectuadas a partir de la demanda del PP, o de la propia iniciativa delegacional, o bien las propias organizaciones sociales. Entonces, lo que sucede es que le preguntamos al área de Obras cuánto tienes proyectado para hacer este año, te responden, como ejemplo, 40 millones, a ver yo para banquetas tengo 35 millones, de todo lo que la gente votó, vía PP. Para ser más concreto, en la zona del Ajusco Medio, las votaciones arrojaron que necesitaríamos, para hacer las 337 obras votadas, alrededor de 35 millones de pesos, sólo en la zona cuatro. Zona tres necesita 100 millones, de todo lo votado en el PP. Entonces, llegamos con nuestro paquete, cada una de las zonas de la delegación, y tenemos que decir cuánto necesitamos para cumplir con las demandas, después se suma lo de las cinco zonas de Tlalpan y nos percatamos que para cumplir con lo demandado en el PP de todo Tlalpan es de 300 millones de pesos. Viendo los presupuestos pasados -el del año pasado fue de 187 millones para toda la delegación, específicamente para Obras fue alrededor de 60- nos damos cuenta que hay que bajarle. Empezamos a hacer números, internamente Enlace Territorial, al final pedimos, de los 35 millones iniciales nos quedamos nada más con 10 millones. Con el recurso que nos da Obras para hacer banquetas y guarniciones en el PP 2002, tengo para cumplir con dos frentes de banquetas y un frente de guarniciones. Lo que hacemos es que al realizar el presupuesto de guarniciones hacemos de una vez el de banquetas. Cuando nos encontramos una propuesta de banqueta, sin guarnición, entonces desechamos, automáticamente ese frente, ya no es considerado para integrar una propuesta, tiene que ser banqueta-guarnición, solamente. Puede pasar que haya guarnición, sin la demanda de banqueta, ese frente sí puede pasar porque finalmente la guarnición la podemos hacer con participación vecinal. Y así vas eliminando las propuestas.

EK: Supuestamente, ustedes como delegación dicen "necesitamos tal monto para el año que entra", la ALDF lo aprueba o no, etc. Una vez que tienen asegurada una determinada cantidad, van repartiendo para cada área delegacional, y, en el caso de Obras, son ellos quienes les dicen sí o no al dinero que ustedes, Enlace Territorial, demandan en virtud de las propuestas ciudadanas emanadas del PP, ¿es de este modo?

FL: Sí, Obras ve su presupuesto y dice yo tengo programado para este año hacer X, vamos a separarlo por rubro. A ver Obras, cuánto tienes para banquetas, yo tengo programado 12 millones y ¿tú? Pues 35 millones y ¿cuánta lana nos están dando? 22 nada más, entonces hay que revisar qué tenemos cada quien (Obras y Enlace Territorial), veamos si coincidimos en algunas cosas y sino hay que ajustar y empezar a ver de nueva cuenta, y ahí viene el amarre, el amarre para que nos ajustemos a esto que nos está dando la Secretaría de Finanzas. Ambas área delegacionales le quitamos y ahí inician los conflictos: yo, como Enlace Territorial no voy a quitar lo que la gente votó en el PP, y tú, Obras, no te vas a deshacer de los compromisos que has hecho con las organizaciones sociales. Creo que la versión emitida por el equipo de monitoreo sobre las cifras maquilladas proviene de todo esto que te explico, la existencia de números diferentes. Yo le digo al equipo de monitoreo de la zona cuatro, para el PP, yo voy a mandar mi propuesta de tantos millones, pero de una vez les aclaro que esa propuesta

puede estar sujeta a modificaciones . Llega Obras y les dice cuánto tiene programado, el equipo de monitoreo responde diciéndoles no, momento, Enlace Territorial dice otra cantidad de dinero, el área de Obras les contesta señalando que ese monto es el que les otorga Finanzas. Esto obliga a que nos sentemos la gente de Obras y de Enlace Territorial para palomear qué propuestas sí proceden y cuáles no.

EK: ¿Esto que me cuentas lo sabe la gente?

FL: Lo sabe la gente, tan es así, que cuando tuve una reunión con el equipo de monitoreo les platicué todo esto y me decían "oye, pero, Chichicasptl tuvo tantos votos, Dos de Octubre tantos, la dos de Octubre le ganó por votos a la primera y sin embargo a Chichicasptl le estás dando trece frentes de obra y a Dos de Octubre sólo le das siete ¿por qué? De nuevo hay que regresar a los números, y te das cuenta que los frentes de Chichicasptl son más chiquitos, por eso son trece, y los de Dos de Octubre son más grandes . Además, Chichicasptl no tiene pavimentos , solo banquetas y guarniciones, en cambio Dos de Octubre sí tiene pavimentos. Ahí está, pues, el beneficio social .

EK: O sea que en orden de prioridad son los criterios técnicos, el bienestar social y lo financiero....

FL: Como se ve es un relajó . Por ejemplo llegan a una reunión con Quijano (el Secretario de Obras en la delegación Tlalpan) y con Roberto Morales (Enlace Territorial), y se les explica cómo está el asunto del presupuesto: Obras dice que tiene tanto , nosotros, Enlace Territorial queremos X para el PP, ¿qué hacemos? Luego Quijano les ofrece más dinero, 10 millones extra, al equipo de monitoreo, todo el mundo contento. Pero ¿qué es lo que realmente pasa? Llega, pues, la propuesta de Quijano a Morales y éste la ve y nos damos cuenta que está de la chingada: de los 10 millones repartidos, nos dio millón y medio más para escalinatas, millón y medio más para muros de contención, millón y medio más para empedrados. Después te sientas a revisar todas las propuestas del PP ¡y pues nada que ver lo que te dio Obras con lo que necesita la gente..! O sea, la gente no votó por un muro de contención, ni por escalinatas...

EK: ¿Y ustedes, como Enlace Territorial, no pueden decir esta lana no va para escalinatas sino para pavimentación , por ejemplo?

FL: No, no podemos porque esos recursos vienen ya etiquetados desde el centro . La ALDF dice te voy a dar tanto, Finanzas hace su evaluación y dice te mando X. Vienen etiquetados, puedes hacer una transferencia, pero te va a tardar mucho tiempo ...

EK: ¿ y lo que dice Finanzas está hecho en virtud, supongo, del diagnóstico realizado por la Secretaría de Obras a nivel delegacional?

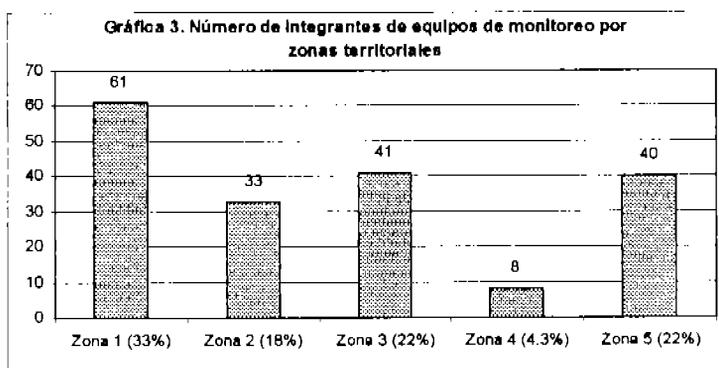
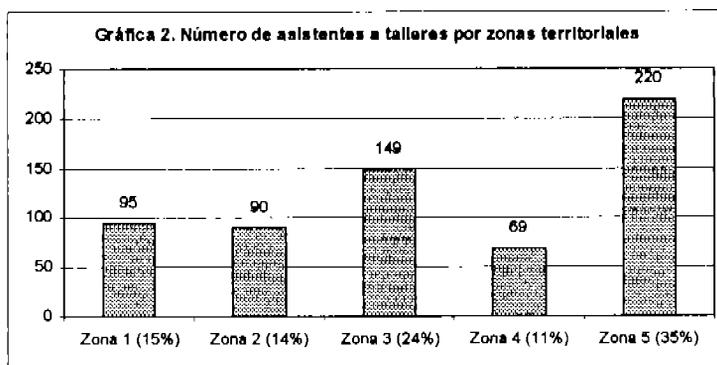
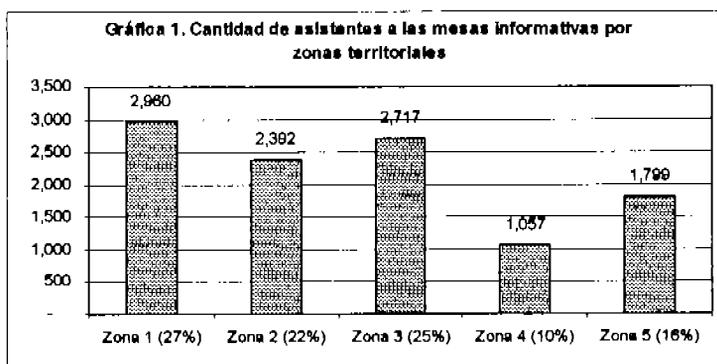
FL: Lo que pasa es que Finanzas evalúa a todo el área de Obras, cada tres meses. Durante todo el año Finanzas le pide a Obras su informe trimestral y ahí se revisan las metas programadas y las metas físicas. Entonces, Finanzas señala "tú habías programado hacer 1000 m2 de conservación de la carpeta de asfalto para este trimestre, y en este periodo te dimos tanta lana y tu meta física es sólo de 600m2 ¿qué pasó? Con base, pues, en todo este informe trimestral al año, Finanzas dice tú me estás pidiendo tanto y, sin embargo, veo que el año pasado no cumpliste con tus metas . Es de ese modo, que la Secretaría de Finanzas evalúa y recorta el presupuesto al no haber ejercido, al no cumplir ellos te dicen te voy a dar sólo tal cantidad de dinero .

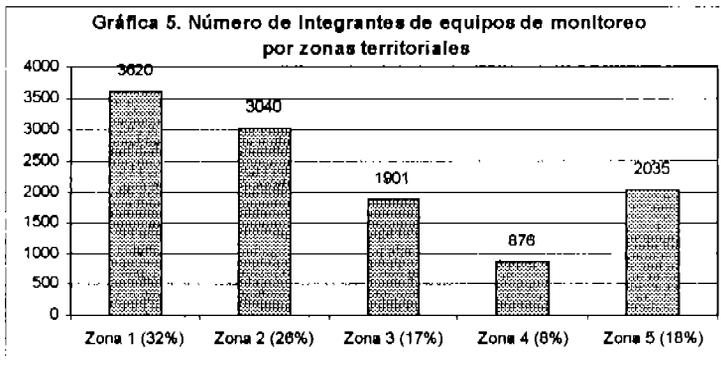
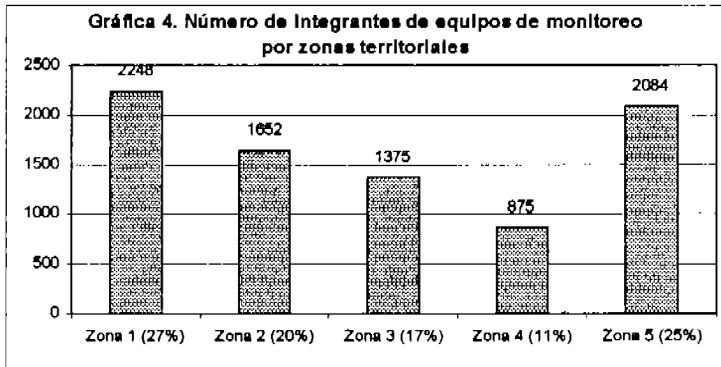
EK: Hay muchísimas limitaciones, entonces, desde la cultura política de la gente hasta las estructuras de índole administrativas...

FL: Muchas en el ámbito administrativo. Los recursos vienen, desde el centro, etiquetados . Si pudiéramos calificar al PP lo podríamos hacer cuantitativamente porque desde la perspectiva cualitativa no te dice nada y, debería ser cualitativa la evaluación que se haga sobre el PP: Los números son muy fríos.... En el área de Obras , cada coordinador, tiene a su cargo palomear las demandas del PP y lo propio de Obras , de demanda ciudadana, como te digo todo esto de la administración pública es sumamente complicado.

## II ANEXO

## II.- ANEXOS





CUADRO 1. UNIDADES TERRITORIALES DE LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO Y COLONIAS QUE LA CONFORMAN

No.	Clave U. T.	Unidad Territorial	Colonia	n
1	12009	Beldevere	Bedevere	1
			Mirador I	2
			Mirador II	3
2	12010	Bosques del pedregal	Bosques del pedregal	4
3	12014	Chichicaspas	Chichicaspatl	5
			Cuilotepc II	6
			Lomas de Cuilotepc	7
			Dos de Octubre	8
			Milpitas	9
			Rincón Don Felipe	10
			San Nicolás	11
			Vistas del Pedregal	12
4	12016	Chuimilli-Mirador II	Chuimilli	13
			Mirador II	14
5	12022	Cruz del Farol	ChulmIII	15
			Cruz del Farol	16
			Ejidos de San Andrés	17
			Temascalillo	18
6	12023	Cuchilla de Padierna	Cuchilla de Padierna	19
7	12026	Cuilotepc-Pedregal	Cuilotepc II	20
			San Nicolás II	21
			Vistas del Pedregal	22
8	12027	Cultura Maya	Cultura Maya	23
			Los Encinos	24
9	12029	Dos de Octubre	Dos de Octubre	25
10	12036	El Mirador I	Mirador I	26
	12036	El Mirador I	Mirador II	27
11	12037	El Zacatón	Pedregal de San Nicolás	28
			El Zacatón	29
12	12038	Paraje 38	Paraje 38	30
13	12065	Lomas Altas de Padierna	Lomas de Padierna Sur	31
14	12068	Los Encinos	Lomas de Padierna Sur	32
			Los Encinos	33
			Torres de Padierna	34
15	12100	Primavera-Verano	Primavera	35
			Verano	36
16	12120	Solidaridad	Asentamiento Zorros o Solidaridad	37
			Beldevere	38

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan, Coordinación Territorial del Ajusco medio.

CUADRO 2. RESULTADO DE VOTACIONES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN 2001 Y 2002 EN LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO		
Unidades Territoriales	2001	2002
Chichicarpa	41	489
Cruz del Farol	30	427
Chimili-Mirador II	93	408
Bosques del pedregal	47	354
Primavera-Verano	88	352
Los Encinos	94	341
Beldevere	92	322
Dos de Octubre	107	307
Paraje 38	21	291
Cultura Maya	83	288
El Mirador I	114	251
Lomas Altas de Padierna Sur	74	239
Cuilotepc-Pedregal	43	194
Solidaridad	26	180
Cuchilla de Padierna	52	173
El Zacatón	133	0
<b>Resultados zonales</b>	<b>1138</b>	<b>4616</b>

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional en Tlalpan, Coordinación Territorial del Ajusco medio.

CUADRO 3. ORIGEN DE LAS DEMANDAS EN LAS CINCO ZONAS DE TLALPAN						
Origen de la demanda	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Total fila
Delegación	48	31	39	14	38	170
% Fila	25.26%	10.88%	20.53%	9.72%	23.90%	
% columna	28.24%	18.24%	22.94%	8.24%	22.35%	100%
OC	14	9	33	47	31	134
% Fila	7.37%	3.16%	17.37%	32.64%	19.50%	
% columna	10.45%	6.72%	24.63%	35.07%	23.13%	100%
PP	123	244	94	48	65	574
% Fila	64.74%	85.61%	49.47%	33.33%	40.66%	
% columna	21.43%	42.51%	16.38%	8.36%	11.32%	100%
Rezago 2001	5	1	24	35	25	90
% Fila	2.63%	0.35%	12.63%	24.31%	15.72%	
% columna	5.56%	1.11%	26.67%	36.89%	27.78%	100%
Total columna	190	285	190	144	159	968
	100%	100%	100%	100%	100.00%	

**CUADRO 4. ORIGEN DE LAS DEMANDAS POR FRENTE DE OBRA EN LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO.**

Ampliación de la carpeta asfáltica		
Rezago 2001	17	51.5%
Presupuesto Participativo	12	36.4%
Organizaciones Civiles	4	12.1%
<b>Total de obras</b>	<b>33</b>	

Ampliación de la red secundaria de drenaje		
Rezago 2001	3	20.0%
Presupuesto Participativo	10	66.7%
Organizaciones Civiles	2	13.3%
<b>Total de obras</b>	<b>15</b>	

Conservar y mantener bibliotecas		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	1	100.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	

Conservar y mantener Centros de Desarrollo Social y Comunitario		
Rezago 2001	4	100.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>4</b>	

Conservar y mantener Centros Deportivos		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	1	100.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	

Conservar y mantener Inmuebles educativos (preescolar)		
Rezago 2001	8	100.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>8</b>	

Conservar y mantener Inmuebles educativos (primaria)		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	7	100.0%
<b>Total de obras</b>	<b>7</b>	

Conservar y mantener Inmuebles educativos (secundaria)		
Rezago 2001	3	100.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>3</b>	

Conservar y mantener Inmuebles Públicos		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	1	100.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	

Conservar y mantener la Carpeta asfáltica		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	3	17.6%
Organizaciones Civiles	14	82.4%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>17</b>	

Conservar y mantener Mercados		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	2	100.0%
<b>Total de obras</b>	<b>2</b>	

Conservar y mantener Módulos deportivos		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	3	60.0%
Organizaciones Civiles	2	40.0%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>5</b>	

Construcción de banqueta		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	3	23.1%
Organizaciones Civiles	10	76.9%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>13</b>	

Construcción de escalinata		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	1	100.0%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	

Construcción de Guarnición		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	5	83.3%
Organizaciones Civiles	1	16.7%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>6</b>	

Construcción de Módulo deportivo		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	1	100.0%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	

CUADRO 4. ORIGEN DE LAS DEMANDAS POR FRENTE DE OBRA EN LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO.  
(CONTINUACIÓN).

<u>Construcción de Puente peatonal</u>		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	0	0.0%
Organizaciones Civiles	1	100.0%
Delegación	0	0.0%
<b>Total de obras</b>	<b>1</b>	
<u>Construcción de Resumidero</u>		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	9	42.9%
Organizaciones Civiles	10	47.6%
Delegación	2	9.5%
<b>Total de obras</b>	<b>21</b>	
<u>Mantenimiento preventivo y correctivo a Unidades de Atención Médica</u>		
Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	2	66.7%
Organizaciones Civiles	0	0.0%
Delegación	1	33.3%
<b>Total de obras</b>	<b>3</b>	
<u>Resumen de Obras</u>		
Rezago 2001	35	24.5%
Presupuesto Participativo	48	33.6%
Organizaciones Civiles	47	32.9%
Delegación	13	9.1%
<b>Total de obras</b>	<b>143</b>	<b>100.0%</b>

CUADROS. ORIGEN DE LAS DEMANDAS, AGRUPAMIENTO POR FRENTE DE OBRA EN LA ZONA DEL AJUSCO MEDIO.

Ampliación (Asfalto y Drenaje)

Rezago 2001	20	41.7%
Presupuesto Participativo	22	45.8%
Organizaciones Civiles	6	12.5%
<b>Total de obras</b>	<b>48</b>	

Conservación y mantenimiento

Rezago 2001	15	28.8%
Presupuesto Participativo	8	15.4%
Organizaciones Civiles	18	34.6%
Delegación	11	21.2%
<b>Total de obras</b>	<b>52</b>	

Construcción

Rezago 2001	0	0.0%
Presupuesto Participativo	18	41.9%
Organizaciones Civiles	23	53.5%
Delegación	2	4.7%
<b>Total de obras</b>	<b>43</b>	