



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA IZTAPALAPA**  
**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA**  
**LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

***Participación Ciudadana: Experiencia en tres delegaciones  
del Distrito Federal***

Trabajo terminal

que para acreditar las unidades de enseñanza aprendizaje de

*Seminario de Investigación e Investigación de Campo*

y obtener el título de

LICENCIADO(A) EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

presenta

**Irma Leticia Hernández Cruz**

(Matrícula:99330899)

**Comité de Investigación:**

Director: Dr: Héctor Tejera Gaona

Asesores: Mtra: Laura Raquel Valladares de la Cruz

Mtro: Leonardo Michal Tyrtania Geidit

México, DF

Mayo, 2004



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA IZTAPALAPA**  
**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA**  
**LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

***Participación Ciudadana: Experiencia en tres delegaciones  
del Distrito Federal***

Trabajo terminal

que para acreditar las unidades de enseñanza aprendizaje de

*Seminario de Investigación e Investigación de Campo*

y obtener el título de

LICENCIADO(A) EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

presenta

**Irma Leticia Hernández Cruz**

(Matrícula:99330899)

**Comité de Investigación:**

Director: Dr. Héctor Tejera Gaona

Asesores: Mtra: Laura Raquel Valladares de la Cruz

Mtro: Leonardo Michal Tyrtania Geidit



México, DF

Diciembre 2003

▪

**Para mi esposo Héctor y para mis hijos Héctor y Guillermo**

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda y orientación del Doctor Héctor Tejera Gaona. Su conocimiento y amplia experiencia en temas de cultura política y ciudadanía fue invaluable para abordar el tema de la participación ciudadana. Así como su paciencia, apoyo y comprensión total como director de tesis.

Las preguntas, aportaciones y opiniones de la maestra Laura Raquel Valladares de la Cruz, que siempre supo puntualizar. El interés especial que demostró en el tema de la participación ciudadana. Al apasionamiento que supo transmitirnos por el quehacer antropológico.

Agradezco sus atinadas y minuciosas apreciaciones sobre este trabajo al maestro Leonardo Michal Tyrtania Geidit.

Las largas charlas con mis compañeros de proyecto, sus reflexiones, dudas y experiencias me ayudaron a abordar ciertos aspectos de este trabajo. Uriel Melchor Moreno, Ana Claudia Solís Chávez, Ofelia Alcaraz Miranda, Vanesa Hernández Regalado e Hilaria Rodríguez Vásquez.

A todos y cada uno de mis profesores de los cuales tuve la oportunidad de ser su alumna a lo largo de mi carrera.

Al personal del departamento de antropología por su ayuda y orientación en todas las ocasiones de consulta.

Finalmente y no por ser los menos importantes, agradezco a mi esposo Héctor Silva Morales por su apoyo amoroso e incondicional para ser una estudiante más en casa.

A mis hijitos por su paciencia, ayuda y apoyo tanto como madre y compañera de estudio.

A toda mi familia y amigos por estar pendientes de mí. Sabiendo de esta empresa que inicié con una gran emoción y a la vez con cierto temor. Ante todo a mi Dios.

(Primavera del 2004)

## A.- INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es exponer, como la Participación Ciudadana (PC) es una instancia creada por el gobierno con el objetivo de lograr una mayor democracia. Siendo esta la llamada democracia participativa, donde la Participación Ciudadana es un canal para que el ciudadano tome parte activa en la decisión del uso de los recursos del Gobierno. Para llevar a efecto lo anterior el Gobierno a creado diversas figuras de representación ciudadana. Tales como los Jefes de Manzana, los Consejeros Ciudadanos y los Comités Vecinales, que han tenido funciones y duración específicas. Por lo anterior, la Participación Ciudadana ha sufrido cambios y reformas a lo largo de varios años. Años de implementar acciones en las cuales los ciudadanos se convierten en actores políticos y en figuras de representación ciudadana.

Por lo tanto es necesario dar inicio en el primer capítulo con una descripción del desarrollo y transformación de lo que ha sido objeto la Participación Ciudadana, bajo el rubro de lo que hemos denominado "figuras de representación vecinal" que contemplan desde los Jefes de Manzana, Consejeros Ciudadanos, hasta llegar a la actualidad en los llamados Comités Vecinales, Comisionados y Equipos de Monitoreo Ciudadanos.

Mi trabajo de investigación se circunscribe a tres delegaciones del Distrito Federal: Tlalpan, Tláhuac e Iztacalco, en donde la Participación Ciudadana es llevada a efecto de diferente manera. En

Tláhuac e Iztacalco, con los Comités Vecinales (CV) y Comisiones. En Tlalpan, con Equipos de Monitoreo (EM). Los factores de esta diferenciación son numerosos entre ellos; la cantidad de habitantes, el estatus económico y cultural de los mismos, el sentido de pertenencia y el tipo de necesidades particulares de cada delegación. A diferencia de Tláhuac e Iztacalco en Tlalpan se ha implementado el llamado Presupuesto Participativo (PP).

Las acciones de gobierno que se realizan a través de diferentes programas, que describiré en este trabajo, son las que posibilitan el desarrollo de la participación ciudadana. Es conveniente hacer una descripción breve de las formas en que la participación ciudadana ha estado presente en los órganos políticos administrativos del país.

Tenemos en primer lugar a los CV y Comisiones en las delegaciones Tláhuac e Iztacalco, que trataré en el capítulo II, mientras que en la delegación Tlalpan a los Equipos de Monitoreo (EM). Siendo estas tres figuras las que se encargan de crear el enlace entre el gobierno y la ciudadanía. Con base en determinados órganos político administrativos que se ubican en las delegaciones y el Gobierno Central.

Tomemos en cuenta que los llamados Equipos de Monitoreo (EM) surgen a raíz de la implementación del Presupuesto Participativo (PP) en la delegación Tlalpan, mientras que los Comités Vecinales (CV) se forman a instancia de la Ley de Participación Ciudadana.

En cuanto al Presupuesto Participativo haré un seguimiento desde su primera implementación en Porto Alegre, Brasil y en Argentina. Mencionando sus objetivos, campo de acción y los resultados, que describiré en el capítulo III.

Posteriormente en el capítulo IV, abordaré al PP en la delegación Tlalpan particularmente, su implementación, capacitación, obligaciones, propósitos y los resultados .

Finalmente en las conclusiones se presenta un recuento de los beneficios y de los beneficiarios de estos programas del gobierno. Resultados que se verán reflejados, en un tangible "cambio ciudadano".

## B.- TRABAJO DE CAMPO

Este es un estudio sobre la democracia participativa visto bajo el lente de la participación ciudadana. Lo que me interesa exponer son las acciones que el gobierno delegacional y el Gobierno Central ha implementado para lograr una mayor participación ciudadana. El gobierno busca por medio de estas acciones incrementar o hacer realidad una democracia participativa. El cuestionamiento central de este trabajo es: si son las acciones del gobierno las que han logrado modificar la forma de participación de la ciudadanía, y qué ha logrado la ciudadanía por medio de estos canales legales para vivir en la cotidianidad una democracia real.

La democracia es el tema que está en constante mención en los diversos ámbitos de la sociedad, en los círculos políticos especializados y en la ciudadanía.

En México se habla de una nueva democracia o mejor dicho de una democracia incipiente, entendiendo por democracia que la elección de los gobernantes reflejen cabalmente la voluntad de la ciudadanía, y que éstos tengan conocimiento óptimo y veraz del destino de los recursos económicos del Estado, delegación o gobierno local. Esta democracia conlleva a una participación ciudadana. Por lo tanto la participación es el hilo conductor de este trabajo. Me interesa estudiar cómo la participación ciudadana es un medio para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa.

Este trabajo no me fue nada sencillo. Por lo contrario resultó complejo y desgastante. Menciono lo anterior ya que para lograr inmiscuirme con las que se han denominado “figuras de representación ciudadana”, durante el trabajo de campo encontré obstáculos que parecían insalvables.

Recordemos que esta fue una investigación desfasada del periodo de gestión de las autoridades político administrativas<sup>1</sup>. Dicha investigación inicio en el mes de junio del año del 2002, y se tuvo que concluir en el mes de marzo del año del 2003. Como ya mencioné mi

---

<sup>1</sup> Hacemos mención de esto, ya que los presupuestos del Gobierno “bajan” en el mes de febrero y su designación se hace por el mes de mayo. Por lo que encontramos ya asignados los presupuestos que tienen injerencia con la Participación Ciudadana, y sobre todo hallamos avanzados los encuentros de CV con el Gobierno.



investigación se realizó en tres delegaciones del Distrito Federal. Tlalpan, Tláhuac e Iztacalco.

La forma de establecer relaciones o contactos en ellas se sustenta en la siguiente estrategia.

Para la delegación Tlalpan se hizo contacto a partir del “curso para la formación de Monitores Ciudadanos” relacionado con diferentes programas del Presupuesto Participativo (PP).<sup>2</sup> Se siguió a estas figuras de representación ciudadana en cuanto a sus acciones, objetivos, procedimientos y funciones. Diferenciando a aquellas que eran formales como de las que realmente ejercían.<sup>3</sup> Además participé en los recorridos de las diferentes zonas de la delegación, formé parte del personal de apoyo en las votaciones para la asignación de las obras que los ciudadanos consideran como prioritarias, asistí a las juntas organizadas por funcionarios delegacionales para decidir el uso de los recursos económicos designados al PP, estuve presente en la ejecución de varias de las obras solicitadas por la ciudadanía y que dieron a conocer los Equipos de Monitoreo. Lo anterior dio oportunidad de percatarme de cómo se configura la participación ciudadana.

En tanto en la delegación Tláhuac se logró contactar la comisión de seguridad de un CV, que a través de una organización vecinal dedicada a dar asistencia técnica, se contactó con otras comisiones y otros CV. Claro tuve que asistir a las reuniones de un solo CV. Lo que me llevó cierto tiempo a lo largo de mi investigación, los ritmos de

---

<sup>2</sup> Este programa del PP ya estaba implementado desde el año 2001, sin embargo para esta investigación solo se retomará desde el año 2002 y parte del año 2003.

<sup>3</sup> Llamamos formales a las establecidas dentro de la legalidad. Y como reales a las que se llevan a cabo en la práctica.

trabajo e investigación no estaban en mis manos. Dependí de diferentes instancias y personas.

Podemos decir que las delegaciones Tláhuac, Tlalpan e Iztacalco, tienen sus propias peculiaridades y sus prioridades, menciono las que observé en esta investigación:

Tláhuac cuenta aun con zonas rurales, hay terrenos ejidales, que fueron vendidos sin el cambio pertinente de uso de suelo. Y por tanto carecen de servicios públicos, como son drenaje, agua y luz principalmente. Existen también zonas catalogadas como reservas ecológicas. Que frecuentemente son invadidas. Por lo tanto el desalojo es una demanda común de los ciudadanos que habitan las zonas circundantes de las zonas protegidas. Encontré otras demandas tales como: la pavimentación, las banquetas, la seguridad, las acciones contra la drogadicción y hasta la construcción de un panteón, entre otras demandas más. Así como los "fraccionamientos" de terrenos ejidales de dueños ilegítimos. Son en general las demandas recurrentes en esta delegación.

En Tlalpan e Iztacalco, son las demandas ciudadanas son de otra índole, entre los problemas por mencionar algunos se encuentran: poda de árboles, contaminación por heces de perros, autos chatarra, invasión de vía pública, invasión de áreas comunes, y los nombrados asentamientos irregulares.

Entre las problemáticas que puedo decir que son semejantes o casi iguales en las tres delegaciones son; la inseguridad, combate a la drogadicción y al alcoholismo.

En lo que respecta a la delegación Iztacalco me dirigí inicialmente con la directora de PC de la delegación, que amablemente me contactó con la subdirección de ésta. Posteriormente tuve acceso a gran parte de las instancias que tienen contacto con CV y con la ciudadanía en general. Me incluí en todas las actividades que me invitaban. El único contacto que tuve al principio con los CV eran las juntas vecinales que organizaba la delegación, las cuales estaban demasiado acotadas. Pues la desconfianza de los que asistían cuando intentaba preguntarles sobre su trabajo se hacía presente. Solo unos pocos (muy pocos) me dieron una oportunidad de conocerlos en el desempeño de sus funciones como CV.

Casualmente conocí a una promotora vecinal de Gobierno Central, la cual asistía a las instalaciones de la delegación precisamente en el departamento de quejas ciudadanas (CESAC) y me contactó con la Dirección de Participación Ciudadana de Gobierno Central. El resultado de este casual encuentro fue substancial para esta investigación. A partir del contacto con los CV se amplió a los Comisionados que tienen la función de dar un seguimiento a los programas de asistencia social, implementados por el actual Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador (AMLO).<sup>4</sup> Por lo cual tuve la oportunidad de establecer un vínculo con los CV, Comisiones y la ciudadanía que tiene la inquietud por “participar”. Y sobre todo ser testigo de cómo se lleva a efecto la PC en Iztacalco, tanto lo positivo como lo negativo.

---

<sup>4</sup> Recordemos que las figuras de representación ciudadana son los CV, los comisionados y los promotores vecinales.

No siempre tuve la aceptación de los funcionarios de la delegación o de Gobierno Central. En ocasiones se me negó información o simplemente me mantuvieron al margen de las actividades. Éstos parecían obstáculos en un principio infranqueables. De tal forma que tuve que hacer uso de otras vías para obtener la información pertinente<sup>5</sup>. Hubo casos donde no fui aceptada, por lo que desistí de la empresa.

Los funcionarios de la delegación con los que se tuvo contacto fueron de dos tipos: de estructura y de base. Tenemos los que ellos mismos se denominan de "estructura" por ser colaboradores de entera confianza del jefe delegacional y que al terminar su gestión, ellos saldrán también, y que daban dentro de su opinión acerca de las acciones de la delegación, su muy particular concepción que reflejaba sin lugar a duda su inclinación personal y hasta partidista.

Los trabajadores que son denominados de "base" a diferencia de los de "estructura" mencionaban otra clase de percepción acerca de la autoridad delegacional, del desempeño de tal o cual "jefe" o "jefa", del desperdicio o fuga de algún presupuesto "recortado", o de cierta acción que resultó ser un "fiasco".

Por parte de Gobierno Central, el apoyo fue facilitado desde un principio, aunque la disponibilidad de tiempo de algunos de los informantes era limitada, ya que sus puestos y compromisos eran a nivel dirección y coordinación delegacional de PC. Por lo que me vi precisada a renunciar a sus datos y experiencias. Se Tuvo que recurrir a los empleados ( los promotores vecinales) e integrarme a su trabajo

---

<sup>5</sup> Nos referimos al contacto que logramos establecer con secretarias y colaboradores de los funcionarios.

totalmente, pues era el único espacio que tenía para enterarme de su labor, que finalmente redundó en ganancias. Pues se logró la cercanía con CV, Comisionados y ciudadanos interesados en participar.

En el transcurso de esta investigación hubo experiencias tanto gratas como bochornosas. De las experiencias que resultaron hasta cierto punto graciosas, fueron cuando al preguntar a personas de la tercera edad sobre lo que pensaban acerca de las acciones del gobierno, algunos sobre todo los más ancianos me platicaban su vida desde su niñez, hasta la actualidad y terminaban llorando o dando las gracias por los beneficios, poco faltó para que me besaran las manos.

De las situaciones difíciles, hubo una ocasión que se me pidió el favor de asistir como representante de la delegación ante un conflicto vecinal, del cual no tenía el menor conocimiento del asunto. Al estar frente a los vecinos enojados, demandantes, no sabía que hacer ni mucho menos que decir.

Cuando se finalizó el trabajo de campo, no lo podía creer, cuan rápido había transcurrido el tiempo. Parecía ayer cuando llegué temerosa, inexperta hasta tartamuda, no sabía tratar a la gente ni como abordarlas y menos ganarme su confianza. Encontré amigos y personas que se interesaron en el resultado de este trabajo. En fin, será una experiencia que quedará por siempre grabada en la vida.

## C) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El propósito de este apartado es tener presentes varios términos que es importante tener claros. Partiré con la llamada "democracia", la justificación de principiar con ella es que este trabajo de investigación está relacionado con la democracia, ya sea como un principio, medio o fin. La idea anterior es *que sabiendo que la Participación Ciudadana (PC) es el medio para llegar a la democracia, tomando en cuenta que "vivir" la vida democrática del país especialmente en DF es por medio de la PC y finalmente que llevar a efecto una PC es arribar a una democracia participativa.*

Desde tiempos antiguos se acuñó dicho término, que según su etimología quiere decir "gobierno del pueblo". Una forma de gobierno donde todos los ciudadanos sin excepción participen en el gobierno. La democracia como una forma de gobierno donde el poder político sea ejercido por los ciudadanos, donde las leyes sean elaboradas por los individuos que se han sido elegidos previamente por el pueblo. La democracia es una cosmovisión, una forma de ver al mundo. No puede ser impuesta, surge de aceptar la posibilidad de la unidad, de la aceptación del otro como igual en derechos y oportunidades incluyendo la diversidad. Lo opuesto a democracia sería el autoritarismo. La democracia se ha expresado por excelencia en las votaciones, es decir en las urnas así entonces los partidos políticos son una forma de representación mediante la cual se eligen. Pues éstos representan las distintas opiniones, proyectos y hasta ideales de gobierno de la sociedad. Por lo tanto son los partidos políticos los que tienen el acceso al poder en los regímenes democráticos de un país. El hecho de que existan partidos políticos que no cumplen cabalmente

con el principio democrático, no necesariamente descalifica a todos ellos. Sin embargo para este trabajo hago un “punto y aparte” de los partidos políticos como tales , pues es la participación ciudadana (sin partidos políticos) uno de los elementos que permite la democracia.<sup>6</sup>

Hablar de democracia implica mencionar los tipos que de ella se consideran: en México se puede decir que existía una democracia formal no real, el maridaje entre el gobierno y el partido oficial era clara, ya que las elecciones no representaban la voluntad ciudadana. Los representantes que resultaban electos no cumplían cabalmente los intereses de la ciudadanía. A pesar que se ha roto la situación “monopólica” del llamado partido oficial (PRI) y ya en las contiendas electorales otros partidos políticos han logrado llegar al poder,<sup>7</sup> la democracia sigue siendo formal, no real.

La democracia en una definición mínima la proporciona Roberto Bobbio: “un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.<sup>8</sup>

Las decisiones deben ser aprobadas por la mayoría de quienes las deberán acatar. Sin embargo para Giovanni Sartori existen varios tipos de democracia. La democracia representativa puede definirse como una democracia directa en la que el pueblo no gobierna. En este sentido se puede definir a la democracia directa como aquella que carece de representantes y correas de transmisión representativas.

---

<sup>6</sup> Como veremos en el desarrollo de esta investigación los Partidos Políticos están presentes implícitamente o explícitamente cerca de las figuras de representación vecinal

<sup>7</sup> Ejemplo de lo anterior es lo sucedido en las elecciones presidenciales del 2000, con el arribo al poder de PAN, rompiendo la carrera del PRI de 70 y más años en el poder

<sup>8</sup> Bobbio, Roberto, “El futuro de la democracia”, México, FCE, 1994, p.14

Sigue Sartori en su obra "teoría de la democracia", que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante se restringe sólo a grupos del tamaño de una asamblea.

Actualmente la democracia como forma de gobierno y de vida debe llevar implícitamente la participación en forma responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de las decisiones. Con lo anterior se coincide con Roberto Mellado y con Sartori cuando tratan de la democracia:

Para que una entidad se pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas , sin que esta se suscriba y se agote en las elecciones.<sup>9</sup>

El debate sobre la democracia persiste entre quienes la conciben como un tipo de poder popular ( una forma de vida en donde los ciudadanos se autogobiernen y se autorregulen) y quienes la entienden como un mecanismo que facilita los medios para la elaboración de decisiones (un medio para conferir autoridad a los que son elegidos periódicamente para ocupar cargos públicos). Distinguen tres variantes básicas:

"primero, se encuentra la democracia directa o participativa, un sistema de elaboración de decisiones referidas a los asuntos públicos en que los ciudadanos están directamente involucrados. Segundo, se distingue la

---

<sup>9</sup> Mellado Hernández Roberto, Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, p.17



democracia representativa o liberal, un sistema de gobierno basado en los funcionarios electos que se comprometen a representar los intereses o las perspectivas de los ciudadanos. Tercero, existe una variante de la democracia fundada en un modelo unipartidista (aunque algunas personas pueden creer que esta forma de gobierno no comparte ni el más mínimo rasgo con la democracia) ”.<sup>10</sup>

Para los fines de este trabajo se toman en consideración la variante primera ya que son los ciudadanos los depositarios de la democracia. Es la misma ciudadanía y de sus iniciativas y expresiones de lucha donde “nace” la apremiante necesidad de democracia. El autor Cesar Cansino señala:

La sociedad que se mueve reivindica un valor de la democracia olvidado por la política estatal: el reconocimiento de la soberanía popular, es decir, la afirmación de un espacio público para la discusión y toma de decisiones sobre el modo en que el pueblo ha de organizar su vida social.<sup>11</sup>

La autora Silvia Gómez Tagle aporta una interesante idea acerca de la democracia:

entendida en un sentido amplio como la participación del pueblo en las decisiones que norman la actividad del gobierno y que le permiten disfrutar en libertad de los

---

<sup>10</sup> Held, David, La democracia y el orden global: del Estado Moderno al Gobierno, pp.24y25

<sup>11</sup> Democracia y Soc. Civil en América Latina, Metropolitana, Revista Trimestral, de Ciencia Política, Cesar Cansino, pp. 435-436

beneficios que se generan en esa sociedad es hasta la fecha una utopía.<sup>12</sup>

He señalado hasta ahora que la democracia se debe sustentar en la Participación Ciudadana. Para fines de esta investigación cabe hacernos tres principales cuestiones que serán el eje del contenido de este trabajo; ¿sirve la PC para tener incidencia en los recursos del Estado?, ¿ las instancias gubernamentales llenan las expectativas ciudadanas? Y ¿la PC (bajo su expresión real) ha sido un elemento hacia la democracia participativa?

Recordemos que los canales de PC, así como las figuras de representación vecinal son creadas a instancia del gobierno, lo que acota de alguna manera la organización ciudadana y los alcances a poder ejercer una verdadera PC en todo lo que ella conlleva.

### *PARTICIPACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PC)*

Con el antecedente de que la participación ciudadana forma parte de la democracia. Trataremos lo referente a la denominada participación ciudadana (PC).

Considero que participación significa tomar parte uno mismo de una organización que reúne a más de una sola persona, significa también "compartir" algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia, "de este modo participar siempre es un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada o

---

<sup>12</sup> Silvia Gómez Tagle, La frágil democracia mexicana...1999, pp11,12

simplemente para uno mismo".<sup>13</sup> Así entonces la PC supone que los individuos en tanto "ciudadanos" toman parte activa en alguna actividad pública.

El concepto de participación ciudadana (PC) se ha tomado bajo numerosas interpretaciones, pero principalmente se relaciona con el problema de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, como vías de profundizar los caminos de la democracia.

Para Héctor Tejera Gaona la PC es:

El conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su ingerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administran.<sup>14</sup>

Por lo que la definición de PC la acotaremos bajo dos dimensiones, una referida como la "socialización" de la política, y la otra a la forma de ampliar el campo de lo público hacia ámbitos de la sociedad y el fortalecimiento de la misma.

Siendo la PC las relaciones establecidas entre Estado y ciudadanía y cómo la ciudadanía "penetra" en el Estado. Citamos lo descrito por Nuria Cunill<sup>15</sup> acerca de las diversas formas de participación. Primero se refiere a la participación identificada con alguna actividad pública:

a) Participación social.- se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en

---

<sup>13</sup> Abascal, Tapia, "Participación Ciudadana", p59

<sup>14</sup> Héctor Tejera Gaona, Vecinos, identidades locales...1999, p 13

<sup>15</sup> Documento aportado por la delegación Iztacalco, "Dossier" de PC, multicopiado

organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses.

b) Participación comunitaria.- se entiende como aquella relación que tiene la sociedad civil con el Estado, la cual tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediatas.

c) Participación autónoma de la sociedad civil.- entendida como las acciones tendientes al autogobierno por parte de los movimientos sociales y en general, las experiencias de organizaciones de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno.

En segundo lugar, lo referido sobre intereses sociales y cuya clasificación es de la siguiente:

1.- Participación ciudadana en la administración.- cuando son los ciudadanos los que intervienen en el apoyo administrativo en base a su experiencia personal y bajo órganos colegiados o unipersonales.

2.- Participación política.- entendida como la participación de los ciudadanos bajo el resguardo de algún partido político. Como representantes en parlamentos, consejos municipales o de algún otro tipo, siempre y

cuando represente sus muy particulares intereses.

3.- Colaboración entre administraciones.- se refiere a la consulta que se realiza entre administraciones públicas, para tal caso se conforman órganos de carácter consultivo, pudiendo ser permanentes o provisionales y de carácter general o sectorial.

### *ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

La participación ciudadana (PC) hace su aparición dentro de los regímenes capitalistas asociado a la crisis de representatividad de las democracias. Fue en la década de los sesenta en la que emergen poderosos movimientos sociales reivindicando nuevas formas de "hacer política". A partir de la década de los setenta, se presenta debido a la falta de representatividad del Estado, generando así un espacio para la PC. Entendida como *una alternativa para la construcción de consenso y contener a la burocracia*.

A fines de la década de los setenta la PC se sustenta en la crisis de la eficacia del Estado, ante la crítica del crecimiento del Estado de Bienestar, la PC representa una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, a efecto de disminuir la acción gubernamental.

En este sentido, las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la PC como un medio para lograr involucrar

directamente a los ciudadanos en la producción y/ o gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.

La PC se sustenta tanto política como económicamente dependiendo del sentido en que se oriente a la crisis del Estado, tal crisis puede ser de representatividad o de eficacia o de ambas. Por lo tanto la PC no solo se debe de entender dentro del enfoque democrático, sino también como resultante de los cambios en las políticas económicas del Estado.

En América Latina la PC a sido considerada en el terreno político sin excluir del todo al económico, pues dentro de los regímenes dictatoriales es encauzada básicamente a legitimar a los ausentes canales de representación y participación política, en tanto en los regímenes democráticos es tomada como un complemento.

A partir de los años ochenta se dio inicio a los discursos oficiales sobre la PC, sobre todo se vio reflejado en Reformas del Estado y en los planes de desarrollo.

La PC tiene un potencial en cuanto se le asignan funciones que tradicionalmente estaban exclusivamente en manos del Estado o de la Administración Pública.

La PC es ante todo un conjunto de procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de la ciudadanía para facilitarles la intervención en las decisiones en la vida política y en el desarrollo colectivo.

## *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO*

México, al igual que América Latina, se enfrentó a crisis económicas, lo que lo orilló a efectuar Reformas del Estado y a la modernización de su Administración Pública. Fue en la década de los ochenta el “periodo de aprendizaje colectivo, doloroso y productivo” que generó el replanteamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, las funciones propias del Estado, las reglas y estilos de decisión y finalmente la gestión gubernamental.

La planeación democrática, contraloría, la simplificación administrativa, la descentralización y desincorporización fueron estrategias para poner orden en el sector público durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982- 1988), pero las anteriores medidas fracasaron y llevaron a un mayor desprestigio y desconfianza hacia el Estado. De ahí surgió la necesidad de democracia y racionalidad administrativa. Las nuevas consideraciones fueron de mayor importancia hacia las políticas públicas, y a los procesos electorales, lo que conllevó a incluir a la ciudadanía, con el propósito de convertirla en elemento substancial para el logro de la legitimidad Estatal. Por lo que en la actualidad los ciudadanos y sus agrupaciones representativas pugnan para que se incorporen en sus tareas del desarrollo bajo esquemas democráticos.

La PC se ha estado presente para aplicar diferentes programas, ya sea por programas específicos o por ciertos organismos tal es el caso del Programa de Contraloría Social, la coordinación y organización del Sistema Nacional de Control en Solidaridad, el Procampo. Se

destaca también la PC en el Sistema Educativo, en la Administración Pública, en los Derechos Humanos y Comunicación Social entre otros.

La PC en la Ciudad de México ha sido integrada a la relación gobierno- ciudadanía fomentándola con base en su incorporación. Para ello se han generado una serie de políticas gubernamentales, plasmadas tanto en instrumentos jurídicos (Ley de Participación Ciudadana) como en las figuras de representación vecinal.



## CAPITULO I

### LAS LLAMADAS FIGURAS DE REPRESENTACIÓN VECINAL

Este capítulo da inicio haciendo una breve historia de estas peculiares figuras de representación vecinal.<sup>16</sup> Las llamadas figuras de representación ciudadana, surgen a instancias del gobierno con el fin de democratizar el sistema gubernamental del país; para lo cual se crearon mecanismos que darían resguardo de ellos. Entendiendo resguardo como instancias las cuales tendrían a su cargo la vigilancia, supervisión y capacitación de sus funciones. Sin embargo para la percepción ciudadana éstas figuras no representaban la oportunidad de democratización de la sociedad. Por el contrario, en quienes recayó la representación ciudadana no cumplieron cabalmente con su cargo, las causas principales, fueron los intereses políticos, que sin disimulo actuaban únicamente para beneficio de su partido político.

La figura de representantes vecinales fue objeto de una profesión lucrativa de tiempo completo que disimulaba defender los intereses de su comunidad y en la primera oportunidad negociar su conveniencia política.

La creación de ciertas instancias de representación ciudadana, como los Comités de Manzana, las Juntas de Vecinos y las Asociaciones de Residentes, y los mecanismos de participación ciudadana (PC)<sup>17</sup>, fueron los pasos iniciales -aunque limitados- con las

---

<sup>16</sup> Uso el término de figura de representación vecinal o de figuras de representación ciudadana en forma indistinta.

<sup>17</sup> Como son el referéndum y la consulta popular

que el gobierno comenzó su "apertura". La expresión más tangible fue la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) (1986- 1987), como el órgano formal de la representación ciudadana.

La Asamblea de Representantes tuvo un papel de mediador de los conflictos entre el Estado y la sociedad civil. Como un órgano de gestión y concertación, que se diferencia de los órganos de colaboración vecinal, porque tiene una representación política (los asambleístas eran miembros de partidos políticos).

Para esto ya se contaban con experiencias anteriores de PC en la gestión de obras y servicios. El Movimiento Urbano Popular (MUP) es un ejemplo representativo de lo que puede lograrse por medio de la capacidad de organización vecinal. Otra experiencia de PC ha sido la de los Grupos de Ciudadanos que han colaborado en estrategias de desarrollo particular de áreas urbanizadas. Anteriormente, la Ciudad de México había contado formalmente con el Consejo Consultivo de Ciudad de México, que sustituyó a los cabildos desde su desaparición en 1928 cuyos integrantes eran elegidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. En los años setenta, dicho Consejo se convirtió en un mecanismo de control vecinal. Para 1988 con la agudización de la crisis de credibilidad por la que atravesaba el Sistema Político, las Juntas Vecinales, las Asociaciones de Residentes (ARDF) y los Jefes de Manzana aparecieron ante la ciudadanía como incondicionales de partido político del Estado.

Tras la reforma del artículo 122 constitucional de 1993, la ARDF tuvo la tarea de crear la Ley de Participación Ciudadana, cuya figura

central era la de los Consejeros Ciudadanos (CC). Tres años más tarde, la legislatura local crea una nueva Ley de Participación Ciudadana, con prácticamente las mismas figuras de la anterior ley, pero en esta ocasión la figura central que sustituirá a los Consejeros Ciudadanos son los llamados Comités Vecinales (CV).

Toda esta serie de reformas y más reformas, requieren una revisión cronológica de las mismas.

### *1.1 CRONOLOGÍA DE LA REFORMA (S) POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

En 1988 se establece la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). En 1991 se instala la segunda ARDF, posteriormente, en 1993 se realiza el primer plebiscito organizado en la Ciudad de México, a cargo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

En 1994 se instala la tercera ARDF. En ese mismo año se inicia en el DF un proceso gradual de reforma política, en el que destacan: acuerdo de elección del Jefe de Gobierno por un periodo de tres años; la aprobación del Estatuto General de Gobierno; la ampliación de facultades de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que se establece en 1997; la aprobación del nombramiento de los Delegados por la ALDF a propuesta del Jefe de Gobierno y; la publicación de la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC) en junio de 1995 la cual establece la figura de los Consejeros Ciudadanos (CC),” y la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral (IFE).

El Estatuto de Gobierno del DF considera para la elección del 2000, elegir al Jefe de Gobierno para un periodo de seis años y para los Jefes Delegacionales un periodo de tres años.

A finales de 1998 dan inicio los Foros de Consulta para la LPC, convocados por la ALDF, la cual es aprobada en noviembre del mismo año y establece la figura de los Comités Vecinales (CV).

En diciembre de 1998 es aprobado el Código Electoral del Distrito Federal. En enero de 1999 es instalado el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que coordinará la elección de los primeros CV en febrero del mismo año, para que los CV electos inicien sus funciones en agosto de 1999.

## *1.2 LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y VECINAL*

En este apartado se trata lo referente a las figuras de representación vecinal denominados Jefes de Manzana, Comités de Manzana, Asociación de Residentes, Presidentes de las Juntas Vecinales y del Consejo Consultivo. Cada una de las figuras anteriormente mencionadas, surgen en el periodo presidencial del presidente López Portillo, cuyas bases están contenidas en la Ley Orgánica del Distrito Federal en su tiempo vigentes. En el artículo 44, capítulo V se indica que en cada una de las delegaciones del DF se integrarán los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos, y para el DF un Consejo Consultivo. En cada manzana del DF habrá un Comité de Ciudadanos, entre ellos se designará en forma directa al Jefe de Manzana, de cada colonia,

barrio, pueblo o Unidad Habitacional (UH) se formarán los Comités de Manzana que a su vez integrarán la correspondiente Asociación de Residentes. Así pues, en cada una de las delegaciones del DF, con la participación de las asociaciones de residentes, se integró una Junta de Vecinos. El Consejo Consultivo del DF se constituyó a su vez de los presidentes de las Juntas de Vecinos.

Las atribuciones y obligaciones de las Juntas de Vecinos eran las siguientes: recibir información mensual sobre la prestación de servicios públicos de la autoridad correspondiente, pudiendo proponer al Delegado medidas que ellos consideren pertinentes para mejorar sus servicios o la iniciativa de otros. En cuanto a las obligaciones de los Delegados se encuentra informar del estado que guarda todo aquello en que la comunidad tuviere interés (monumentos, parques, escuelas, jardines, mercados, panteones, museos, etc.).

La Ley Orgánica del DF nos deja entrever cual fue el propósito de la creación de éstas figuras:

Los organismos de colaboración vecinal y ciudadana, conforman una institución que ha cobrado relevancia en la vida cívica social y cultural del DF. Fundamentalmente por la respuesta de sus habitantes y por la acción continua de los gobiernos del DF. A partir de diciembre de 1976 se ha incrementado su labor ( de los Consejos Consultivos) por eso la "iniciativa de la Ley Orgánica" prevé sus atribuciones y características democráticas

principales y el fortalecimiento de sus capacidades de participación y decisión en las acciones de la administración delegacional y central del Departamento del DF. Además, la importancia de las nuevas atribuciones ciudadanas que se proponen particularmente, a las Juntas de Vecinos y al Consejo Consultivo exigen reconocimiento legal.<sup>18</sup>

Sin embargo como veremos las figuras de representación vecinal no han cumplido las expectativas ni del gobierno ni de los ciudadanos.

### *1.3 FIGURA DE REPRESENTACIÓN VECINAL: CONSEJOS CIUDADANOS*

En 1995 se convocó a la ciudadanía a la primera elección local en el Distrito Federal para elegir a 365 consejeros ciudadanos (CC) para integrar 16 consejos, uno por cada delegación política. Se involucró a los partidos políticos, a los ciudadanos, y a la Asamblea de Representantes, e incluso a la Suprema Corte de Justicia. Los Consejos fueron órganos de representación vecinal constituidos para cada delegación, sus funciones eran gestionar, supervisar y evaluar las políticas públicas delegacionales. Las atribuciones que la ley les concedió dejaban mucho que desear ya que sus facultades de ingerencia en dichas políticas se quedaron en buenas intenciones, ya que las autoridades no los tomaban en cuenta. Si acaso los CC podían convocar a los funcionarios delegacionales a rendir cuentas, aprobar el

---

<sup>18</sup> Legislatura L, año legislativo III, Periodo Ordinario, 19 de diciembre de 1978, Diario de debates # 50, Ley Orgánica del DDF

Programa Operativo Anual (POA). Sin embargo si las autoridades no lo hacían, no había forma de obligarles.

Los CC “nacieron” sin la intervención de los partidos políticos de oposición, lo que ocasionó la pasividad partidaria y la competencia desleal entre los contendientes, pues era innegable que algunos aspirantes a CC contaban con el apoyo partidario. Incluso no hubo una adecuada información hacia la ciudadanía de las funciones de los CC. Lo que provocó que el proceso de PC fracasara pues la participación fue apenas el 21% del padrón electoral del DF. Esos CC fueron elegidos por votación directa en los comicios efectuados el 12 de noviembre de 1995 e instalados el 13 de diciembre del mismo año.

Los CC elegidos se instalan y funcionan por casi dos años. Los requisitos para poder ser CC, eran los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar inscrito en el padrón y contar con credencial electoral, tener más de 30 años, poseer título profesional o formación equivalente, tener conocimientos en materia político-electoral, ser nativo o residente de la entidad cuando menos cinco años de ser electo, no desempeñar ni haber desempeñado algún cargo de elección popular en los últimos cinco años, no desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo de dirección nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres últimos años, no haber sido postulado a ningún cargo de elección popular por partidos políticos o coaliciones en los últimos cinco años y no haber sido condenado por delito doloso. Dentro de las atribuciones del CC se encontraban; intervención en la gestión, supervisión, evaluación, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del DF. Cabe resaltar que los CC no serían simplemente organismos

consultivos, sino también tendrían facultades de aprobación, supervisión y control de los gastos de los programas de la delegación respectiva.

Los CC intentaron ser un organismo intermedio entre las autoridades y la ciudadanía, para canalizar a través de dicho consejo los problemas locales. El proceso de elección y de decisión de estos organismos, fracasó, ya que era demasiado apremiante y corto el tiempo de integración y acoplamiento de los CC y demasiado tardío los tiempos de negociación frente a las autoridades, los resultados, inexistentes. Así pues es:

“lo sucedido con los consejeros ciudadanos que participaron en el proceso electoral de 1997, pues apenas la reforma de 1996 se había puesto en vigor, ya (apremiadamente) estos consejos debían estar integrados en su totalidad y tomando decisiones fundamentales”.<sup>19</sup>

Diversas fueron las novedades de este proceso, desde su organización hasta los resultados. La misma figura de los CC, la no participación directa de los partidos políticos en la elección, la baja asistencia a las urnas y el registro inédito en México de un empate.<sup>20</sup>

De un listado nominal de 5,439,687, con una votación de 1,155,455, de los cuales 221,904 fueron votos nulos y 930,456 votos válidos que representaron el 78.76% de abstencionismo o una participación del 21.24%. Lo anterior refleja el limitado impacto que tuvo los CC para el grueso de la ciudadanía. Un comentario que puede

---

<sup>19</sup> Arturo Sánchez, PC en el DF, en La Participación Ciudadana y el Futuro en la Democracia en el D.F., Carlos Martínez Assad (coord.), 1998, p 35

<sup>20</sup> Respecto al empate en dos áreas vecinales, la Comisión de Apelación determinó que no procedía una elección extraordinaria sino otra elección, en la cual solo participaron los candidatos empatados.



resumir a la figura de representación vecinal de los CC, es el aportado por un funcionario del IEDF “ los CC nacieron muertos”.

#### *1.4 FIGURA DE REPRESENTACIÓN VECINAL: LOS COMITÉS VECINALES*

En la última década la Ciudad de México experimentó importantes cambios en su vida política. Esos cambios o modificaciones se llevan a cabo en sus órganos de representación, creando nuevas legislaciones electorales.

En 1988, por primera vez es electa la Asamblea de Representantes (AR), siendo ésta una nueva forma de representación política en la Capital de la República. Con la modificación de 1996 (Reforma Constitucional), la Asamblea de Representantes se le denominó Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Se integró por diputados e incrementó sus facultades para crear y modificar ordenamientos legales de interés para los habitantes de la Ciudad de México.

En 1997 a petición de la ALDF se reformó el Código Electoral del DF y la Ley de Participación Ciudadana (LPC).

La Ley de PC define instrumentos de PC y establece los órganos de representación en el DF, de los cuales trataremos más adelante.<sup>21</sup> En julio y septiembre de 1999 se realizan por vez primera en la Ciudad de México los procesos de integración de los comités vecinales (CV), cuyas funciones como figuras de representación vecinal están

---

<sup>21</sup> Para mayor información consultar el capítulo II de este trabajo

contenidos en el primer estatuto de Gobierno del DF, que en el año de 1994 el Congreso de la Unión había expedido. Dicho estatuto es el ordenamiento que antecede al Código Electoral del DF. Dichas funciones eran, relacionar a los habitantes de su territorio con los órganos político administrativos que les correspondan. Cada barrio, colonia, pueblo o Unidad Habitacional contaba con un CV.

La elección de los CV se efectuó bajo las condiciones siguientes: voto libre universal, secreto y directo por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por medio de planillas integradas por un número de miembros que determinó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). A propósito del IEDF, fue la ALDF la que aprobó el 15 diciembre el Código Electoral del DF y a partir del 15 de enero de 1999 se creó el IEDF, que es "un organismo público y autónomo depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de PC".

Existe una elaborada estadística de la elección de los CV de 1999 y hasta ahora la única. Las razones por las que se han pospuesto dichas elecciones son varias, entre ellas podemos mencionar que al igual que las figuras que antecieron a los CV, al no llenar las expectativas para lo que fueron creadas su destino es desaparecer. Lo más probable es que haya una nueva reforma a la LPC.

Algunos datos sobre esta elección de los CV del 1999 son los siguientes; la elección vecinal se llevó a cabo en 1,313 barrios, colonias, pueblos y UH, pues en 39 UT no se registraron planillas.<sup>22</sup> En el proceso de la elección de CV se registraron un total de 3,808 de

---

<sup>22</sup> en el manual consultado no se hace mención de cuales fueron las UT donde no se formó planilla ni las causas

planillas. Las demarcaciones que presentaron un mayor número de planillas fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que coincide con las listas nominales más grandes en el DF. Las demarcaciones con las listas nominales menores, evidentemente registraron un menor número de planillas. Se instalaron 10,397 mesas rectoras de votación de un universo de 10,731 aprobadas por los Consejos Distritales. Los sufragios válidos fueron de 513,016, se anularon 57,762 y se registraron 2,473 votos en blanco. De estos datos se desprende una votación de 573,251 que representa el 9.50% de la lista nominal. La demarcación en que se registró una mayor PC fue en Cuajimalpa, con 25,808 votantes (6.19% de la lista nominal).

### *1.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN IZTACALCO : COMITÉS VECINALES*

Esta delegación cuenta con una extensión territorial de 22.35 km. cuadrados. Su composición urbana es de 43 colonias y 314 Unidades Habitacionales (UH), dividida en 56 Unidades Territoriales, que comprenden 35 colonias, 7 barrios y 14 UH, con una diversidad socioeconómica que va desde los de alta marginación, hasta los menos marginados .<sup>23</sup> La población de Iztacalco representa el 4.78% de la población total del DF.

La conformación de los CV fue la siguiente:

---

<sup>23</sup> La Dirección General de PC de Gobierno Central clasifica a las UT en cuatro categorías de marginación, muy alta, alta, baja y poca marginación, según sus informes socioeconómicos.

#### Distribución de coord. de CV

sexo	No. de coordinadores	%
hombres	33	58.9
mujeres	23	41.1
total	56	100

Fuente: datos estadísticos de la Delegación Iztacalco

En cuanto al desempeño de sus funciones como CV depende en gran medida de sus "otras" labores. Los miembros de CV jubilados, pensionados o bien, los que no cuentan con un empleo formal son los que participan más activamente. Tal parece que la edad es un factor en su desempeño, veamos el siguiente cuadro:

#### Distribución de coord. por grupo de edad

Grupo por edad/años	Número de coord.	%
De 30 a 40	11	19.6
De 41 a 50	37	66.1
De 51 a 60	4	7.1
Más de 61	4	7.1
total	56	100

Fuente: datos estadísticos de la Delegación Iztacalco

En el cuadro anterior podemos observar que no hay coordinadores "formales" menores de 30 años. La causa posible que se encontró fue que los que resultaron electos contaban con una cierta

experiencia y representatividad vecinal (gestoría) y política anterior. Como es comprobado a lo largo de nuestra investigación y será tratado en el próximo capítulo.

Según estadísticas proporcionados por las autoridades político administrativas delegacionales, en promedio cada CV representa a 5,593 habitantes ( de acuerdo con la lista nominal del 2000).

En la elección de los CV a nivel delegacional, participaron 25,967 ciudadanos de una lista nominal de 313,942 electores lo que representa un porcentaje de 8.27 % en promedio por CV.

En cuanto a la conformación de las planillas, se tuvo una gran número de ellas:

Conformación de planillas

Número de UT	Número de planillas	%
5	1	8.9
21	2	37.5
17	3	30.4
7	4	21.5
2	5	3.6
3	6	5.4
0	7	0
1	8	1.8
<b>56</b>	<b>total</b>	<b>100</b>

Fuente: datos estadísticos de la Delegación Iztacalco

Del cuadro anterior podemos considerar que hubo un número reducido de planillas para las UT , por ejemplo en 21 UT solo se conformaron 2 planillas y en una UT hubo 8 planillas.

## CAPITULO II

### **LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ( CONFORMACIÓN FORMAL DE LOS COMITES VECINALES) Y LOS COMITÉS VECINALES (FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES VECINALES)**

Este apartado tratará lo contenido en la “Ley de Participación Ciudadana”, una instancia para lograr una relación entre la ciudadanía y el gobierno. Con el propósito de “democratizar” a la sociedad. Tarea nada fácil, por lo que representa. Un enorme reto tanto para la sociedad como para el gobierno.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1 Legislatura, el 26 de noviembre de 1998 y sustituye a la norma legal del mismo nombre vigente desde el 19 de junio de 1995. Así mismo se incluyen los cambios introducidos en 1977 en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta Ley a sido objeto de varias reformas. La más reciente fue publicada el 31 de enero del 2002.

La Ley de Participación Ciudadana es un logro importante de la experiencia de la participación ciudadana. Ya que las reformas se han llevado a cabo en colaboración con diferentes sectores de la misma ciudadanía.

La finalidad de esta ley es: “rescatar el ejercicio de la soberanía local en beneficio de los ciudadanos del Distrito Federal, acotando el poder federal que hasta ahora ha dominado nuestra vida pública”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ley de Participación Ciudadana, 2000

Lo anterior se refiere a que los ciudadanos del Distrito Federal no tenían la posibilidad de elegir a sus representantes y menos a sus autoridades. Pero con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy Asamblea Legislativa, se abre un nuevo espacio de derechos plenos para con la ciudadanía. Que se plasman con la elección del Jefe de Gobierno. Fue hasta el año 2000 cuando se eligió directamente a los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones delegacionales.

La Ley de Participación Ciudadana es otro paso para la vida democrática en el Distrito Federal. Ya que con ella se construye una nueva relación entre los ciudadanos y las autoridades.

Además por su parte la ciudadanía puede ser escuchada, quiere tomar parte activa en la solución de sus problemas.

Los principios que nos marca la Ley de Participación Ciudadana son:<sup>25</sup>

Democracia.- todos los que son considerados ciudadanos tienen el poder en las decisiones públicas. Sin ninguna discriminación ( sexo, edad, religión, ideología o racial).

Corresponsabilidad.- compromiso compartido entre la ciudadanía y el gobierno de acatar lo convenido.

Inclusión.- considerar todas las opiniones de todos los participantes.

---

<sup>25</sup> Ley de participación Ciudadana, Artículo Segundo, 2000

Solidaridad.- asumir los problemas de otros como los propios, como signo de fraternidad.

Legalidad.- todas las acciones serán apegadas a Derecho. La ciudadanía tendrá acceso a la información necesaria. En tanto el gobierno capacitará, y educará para lograr una cultura democrática.

Respeto.- reconocimiento a la variedad de posturas y visiones.

Tolerancia.- respeto a la diversidad y a la diferencia de los sujetos que conforman la sociedad.

Sustentabilidad.- las decisiones tomadas deben de contemplar la conservación de los recursos naturales del entorno.

Pervivencia.- las decisiones tomadas deben de acrecentar y fomentar las prácticas democráticas y una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y participativa.

Los instrumentos precisos de la Participación Ciudadana que nos marca la Ley de Participación Ciudadana.<sup>26</sup> Son medios por los cuales la ciudadanía puede expresar su voluntad ( de rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias) y recibir información referente a los asuntos de índole general y de las acciones de gobierno:

---

<sup>26</sup> Ley de Participación Ciudadana, Artículo Tercero, 2000



- El plebiscito como medio por el cual se podrá convocar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo. Referente a decisiones de trascendencia en la vida de los ciudadanos.
- El referéndum como mecanismo de participación directa, donde la ciudadanía expresa su opinión sobre una decisión de la Asamblea Legislativa. Sobre las posibles modificaciones a las leyes.
- La iniciativa popular como medio por el cual la ciudadanía podrá expresarse para la posible modificación de las leyes y lo hará ante la Asamblea Legislativa.
- La consulta vecinal es el canal por el cual la ciudadanía propondrá las posibles soluciones a problemas colectivos del lugar donde habitan.
- La colaboración vecinal será el medio por el cual aportarán recursos económicos, materiales o trabajo personal en las obras que lo requieran en apoyo a las autoridades del órgano político administrativo.
- Las unidades de quejas y denuncias son el espacio en el cual los ciudadanos expondrán sus quejas y demandas respecto a temas como negligencia administrativa, ineptitud de servidores públicos y más. Y tendrán como obligación estas unidades de quejas, solucionar, dar seguimiento a las demandas. O en caso contrario turnarlas a las instancias pertinentes.

- La difusión pública es otro instrumento para que la ciudadanía este al tanto de todas las acciones por realizar de parte del Gobierno del Distrito Federal. La misión es mantener permanentemente informado a la ciudadanía.
- La audiencia pública es un trabajo en conjunto, entre los ciudadanos de algún lugar específico y los organismos políticos administrativos. Llegando a un acuerdo para la realización de ciertos actos y recibir información.
- Los recorridos por parte del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial son otro instrumento de la Participación Ciudadana. Son recorridos que se deben de efectuar para corroborar la prestación de los servicios públicos, y las condiciones en las que se encuentra la comunidad. Para esto cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal fueron seccionadas en Unidades Territoriales (UT).

Tanto los principios como los instrumentos que marca la Ley de Participación Ciudadana mencionados son la base de la relación entre ciudadanos y gobierno. Y el enlace o "puente" legal que los comunica son los Comités Vecinales (CV). Estos llamados CV se eligieron por primera vez el cuatro de julio de 1999. "No obstante que estos fueron elegidos con un porcentaje de votos sumamente bajo (aproximadamente el 5% de los empadronados)".<sup>27</sup>

Los CV son órganos de representación vecinal, cuya función principal es relacionar a los habitantes de su territorio con los órganos

---

<sup>27</sup> Hector Tejera Gaona, 2002: 7

político administrativos que les correspondan. Cada barrio, colonia, pueblo o Unidad Habitacional cuenta con un CV ( en las 16 delegaciones hay 1,352 Unidades Territoriales y supuestamente igual número de CV). Los CV supervisan, evalúan y gestionan las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones del uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de los programas de seguridad pública y la verificación de los giros mercantiles. Los CV deben ser renovados cada tres años.<sup>28</sup>

Para ser miembro del CV es necesario cubrir con los requisitos que marca la Ley de Participación Ciudadana. Como son: habitar en el Distrito Federal, tener por lo menos un año viviendo en la UT correspondiente, no desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público en los seis meses anteriores a la fecha de la elección. La integración de los CV será como mínima de 7 miembros y como máxima de 15, y esto, dependerá de la cantidad de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, de la sección electoral correspondiente.

La elección de los CV fue por medio del voto universal libre, secreto y directo. Su designación de los CV se llevará a cabo con planillas, procurando la participación de hombres y mujeres por igual. Los CV se integrarán con todas las planillas en orden proporcional según los resultados de las votaciones ( a mayor número de votos, más integrantes de la planilla ganadora ) Por lo anterior el coordinador del CV es el que encabeza la planilla ganadora. En este punto faltó información por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF),

---

<sup>28</sup> Recordemos que se debió convocar a elecciones en el año 2002, sin embargo no se hizo. Para el año 2003 como es año electoral tampoco se convocó a elecciones, tal parece que será hasta el año 2004 cuando se elijan nuevos CV.

ya que no se informó que el lugar en la planilla era factor para quedar dentro del CV, y como no se habla de la destitución de los miembros de CV por abandono de cargo, no hay un carácter de obligatoriedad de las funciones asignadas.

Es el Instituto Federal Electoral (IFE) el encargado de todo el procedimiento, desde la convocatoria para la formación de las planillas, requisitos de las mismas, tiempo de campaña, capacitación de los encargados de registrar los votos, la cuantificación de los mismos, hasta la notificación de los resultados y el nombramiento oficial de los CV. Se menciona en la Ley de Participación Ciudadana que los Partidos Políticos ni los funcionarios del Gobierno podrán participar en el proceso de integración de los CV.

Todo lo expuesto que compete a la Ley de Participación Ciudadana es lo que se podría llamar como lo formal o "ideal" sin embargo la realidad es otra distinta a lo estipulado formalmente. En el trabajo de campo encontré que lo anterior no se cumple cabalmente.

Si bien los CV son el puente entre el gobierno y la ciudadanía, es un puente frágil y roto en algunos tramos. Hago esta analogía ya que los ciudadanos no siempre recurren a los CV como enlace para ser escuchados y tomados en cuenta por el gobierno, y cuando lo hacen la diferencia no es significativa.

Por lo que se refiere a la Ley de Participación ciudadana, hay ciertos puntos que no están contemplados en sus estatutos. Lo que ocasiona un desajuste en el funcionamiento de los CV.

Por ejemplo, dicha ley no establece la situación de los miembros que no cumplen con su cargo, ni el procedimiento a seguir. Por tanto muchos integrantes del CV no saben que hacer, pues el representante legal es el coordinador y los otros solo miembros. No se habla nada de la destitución de integrantes de CV o de la posibilidad de sustitución ni del abandono del cargo. No hay un carácter de obligatoriedad para el cumplimiento del cargo asignado.

Tal pareciera que desde la convocatoria para la formación de las planillas, no se contempló un elemento que no puede quedar excluido de la participación ciudadana o mejor dicho de la democracia participativa: los partidos políticos.

Hecho que se refleja de manera contundente en la formación de las planillas y por ende del funcionamiento de los mismos CV. El porqué de esto lo tienen perfectamente claro los CV. Los intereses partidistas se hacen presentes tanto explícitamente como implícitamente. Para explicar lo anterior se debe de observar el desempeño de los CV. Algunos comités sufrieron estragos debido a las múltiples inclinaciones políticas y preferencias por cual o tal partido. Ya que no pudieron deponerlas y trabajar en armonía. El resultado fue la trágica desintegración de algunos CV.

En otros casos de preferencia partidista, los CV escasamente sobreviven, pues los integrantes no pudieron despojarse de su interés político y prefirieron abandonar su cargo, entonces los que quedaron al frente trabajan por su comunidad, pero podemos preguntarnos ¿lo hacen sin ser proselitistas? (recordemos que este año 2003 es de comicios electorales). Estos CV bien pueden tener acciones que

induzcan la preferencia por cierto partido. Están también los CV que lograron hacer a un lado su preferencia partidista y trabajan sin más bandera que el bienestar de su comunidad.

Otro aspecto de la Ley de Participación Ciudadana que no considera es la limitada información que los ciudadanos tienen de la existencia de los CV, (recordemos que desde el número de votantes fue mínima) . Pues hay vecinos que ni se enteraron de las elecciones de CV, ni de la formación de las planillas y mucho menos de su propio CV de las funciones y obligaciones del mismo.

La Ley de Participación Ciudadana marca que cada tres años se cambien esos CV. Pero como este año (2003) es año electoral, no habrá elecciones para nuevos CV. Por lo tanto los CV actuales estarán en función un año más.

Los representantes de los CV se muestran a disgusto con estos puntos no considerados en la Ley de Participación Ciudadana, así como la ciudadanía en general.

No se puede dejar de mencionar que los CV no son el único "puente" entre el gobierno y los ciudadanos. Tenemos otras figuras de representación ciudadana, como algunos ciudadanos, que sin ser parte del CV, ejecutan las mismas funciones de este.

Incluso están los llamados comisionados del programa delegacional denominado "prevención del delito" que son ciudadanos que pueden ser miembros de CV o ser ciudadanos sin cargo alguno. Estos deciden en conjunto con la delegación el destino del presupuesto

del programa Prevención del delito. Para comprender esto es necesario hacer mención que las 16 delegaciones del Distrito Federal reciben un presupuesto anual denominado Programa Operativo Anual ( POA)<sup>29</sup> En el que están considerados todos los gastos que se generen en un año de gestión. Del presupuesto otorgado a cada delegación, se destina a los diferentes departamentos y programas. De este presupuesto uno es para el rubro de la seguridad pública, que se destina a cada UT, cuyo se relaciona al número de denuncias por actos delictivos cometidos en ella. La delegación convoca a los CV y público interesado a formar parte de la comisión de prevención del delito pero para ese momento ya la delegación decidió en que se va a emplear los recursos. No son los comisionados los que deciden libremente, por así decirlo. Queja recurrente entre los comisionados. Los funcionarios de la delegación dan varias opciones para que se ocupen los recursos ( cuatrimotos, patrullas, policías, módulos de vigilancia, alarmas, poda de árboles o instalación de luminarias), las opiniones de los ciudadanos inclinan por una de las dos opciones solamente. Sin embargo, si piden patrullas las autoridades les contestan que “no hay policías que las manejan”, y que “ el mantenimiento es muy caro”. Pareciese que los desaniman y terminan dándoles lo que ellos habían opinado desde el principio. Alarmas, poda de árboles y luminarias.

Hay un caso inédito en la delegación Iztacalco, referente al presupuesto del programa de prevención del delito asignado a una UT donde el índice delictivo es alto y no se diga el pandillerismo y el alcoholismo. Se hizo el proyecto para una “Casa de Cultura”, presupuesto que fue aprobado por lo interesante del argumento. “Que para impedir que los jóvenes sean atrapados en la droga o en actos

---

<sup>29</sup> Para mayor información acerca del POA consular el capítulo IV de este trabajo.

delictivos deben de estar ocupados en actividades que les distraigan”, entre las actividades que imparte la “Casa de Cultura”, que son por ejemplo jazz, ballet, clases de guitarra, baile “fino” de salón, teatro, pintura, baile folklórico, oratoria, lectura en voz alta y taller de redacción. Además organizan maratones donde incluyen a toda la ciudadanía ( niños, jóvenes y adultos mayores), promueven el deporte con una liga de fútbol ( de varias categorías donde se incluyen a mujeres). Organizan desfiles de jardines de niños en las fechas cívicas a lo largo del año. Y raramente al frente de la “Casa de Cultura” están los del CV, decimos raramente por ser escasos estos casos ya que por lo general es la delegación la que se ocupa de proporcionar a los administradores. A pesar de lo que dicen los vecinos. Pues al entrevistar a vecinos que conocen a los integrantes del CV y a los diferentes comisionados, “ esos son bien rateros”, “ ese era madrina”, “ son una bola de vividores”.<sup>30</sup>

Por lo que se refiere a los Comisionados, estos recurren a la delegación a quejarse por la falta del cumplimiento de lo acordado acerca del presupuesto de prevención del delito. Pues se quejan que no se cumple lo acordado, “ las patrullas brillan por su ausencia.” “sólo una vez los ví”.<sup>31</sup> En cuanto a las alarmas se han dado malos entendidos y quejas ciudadanas. En repetidas ocasiones los ciudadanos han externado su disgusto por las alarmas ya que “gastan luz”, “yo no quiero”, “ se las dieron a sus conocidos nada más” “ las repartió el del partido político”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Entrevista con vecino de Iztacalco 3 de marzo del 2003.

<sup>31</sup> Entrevista con ciudadanos y comisionados de seguridad, 23 de septiembre del 2002 y 15 de noviembre de 2002.

<sup>32</sup> Entrevista con vecinos, 12 de junio del 2002 y 16 de junio del 2002.



O simplemente que su funcionamiento no es el adecuado, pues al activarlas en un simulacro o en una emergencia real, no se apagan en el tiempo que lo deben de hacer ( un minuto) a pesar que están conectadas directamente con los sectores de seguridad de la policía, y según deben de llegar en un tiempo máximo de 10 minutos. Situación que no sucede por lo regular.

Otro recurso para la prevención del delito son los policías auxiliares, cuando se les concede dichos policías no cumplen con su tarea, y los vecinos lo notan y en cada oportunidad lo denuncian ante su CV, representantes de la delegación y ante su promotor vecinal de Gobierno Central: " dan una sola ronda, siempre a la misma hora hasta los rateros lo saben", " ven que están asaltando y no hacen nada", " ellos mismos les dan los datos a los rateros".<sup>33</sup>

Pocos ciudadanos denuncian los hurtos, desde autopartes, bolsos, carteras, joyas, hasta el llamado secuestro "express". El argumento más común de los ciudadanos es la pérdida de tiempo, el mal trato por parte de las autoridades, y la impunidad, pues en las pocas ocasiones en que se logra aprehender al malhechor, este sale libre inmediatamente. Alegan las autoridades que el monto del robo debe ser superior a quinientos pesos para que el delincuente sea encarcelado y se proceda al acto de formal prisión.<sup>34</sup> Los ciudadanos También se quejan de la Comisión de Derechos Humanos ya que consideran que defienden más a los delincuentes que a los afectados, un ciudadano comentó "debería haber Derechos Humanos que nos protejan de los Derechos Humanos". Lo anterior desanima por completo al ciudadano a denunciar, que ciertamente las autoridades

---

<sup>33</sup> Entrevista con vecinos de Iztacalco 24 de agosto del 2002 y de Tláhuac, 10 de agosto del 2002.

<sup>34</sup> Artículo reformado.

hacen en lo posible invitar a los ciudadanos a que denuncien cualquier ilícito, y garantizándoles, un buen trato, eficiencia con "su tiempo" y sobre todo solución a su demanda. Cosa que los ciudadanos también saben por experiencias propias y de conocidos que no es cierto, como el siguiente testimonio:

Hice la denuncia en la delegación del robo de las llantas, del carro de mi hija, y me dijeron que lo tenía que llevar para que lo vieran, yo les contesté lo qué cómo lo llevaba si lo habían dejado sobre tabiques, es absurdo lo que piden.<sup>35</sup>

En general podemos decir que el presupuesto para la prevención del delito no ha cumplido su cometido. Los actos delictivos no han disminuido y al parecer, la corrupción, el contubernio y temor hacia los delincuentes impera en las delegaciones estudiadas. En consecuencia el papel de los comisionados de seguridad es considerada por sus propios vecinos como "ineficiente" y "sin chiste".

Lo anterior genera que la seguridad sea una de las constantes demandas ciudadanas que se encontraron durante el trabajo de campo realizado en las delegaciones incluidas en este trabajo.

---

<sup>35</sup> Entrevista con vecina de Iztacalco, 8 de marzo del 2003.

## *2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS MIEMBROS DE LOS CV*

Dentro del análisis del funcionamiento de los CV uno de los elementos que los conforman son las características de los integrantes. Aquellos que los integran son personas adultas que cuentan con el tiempo y los recursos económicos para cubrir los gastos generados por el cargo. Estos gastos son por ejemplo: hojas, cartulinas, copias, transporte, entre otros. Hay también integrantes de CV que no disponen de recursos económicos y no obstante hacen todo lo posible por cubrir los gastos.

Por lo general quienes conforman los CV son en su mayoría hombres en edad adulta (sin llegar a ser de la tercera edad). Las mujeres están representadas usualmente en los CV como parte activa ante las autoridades y ante sus vecinos o simplemente como colaboradoras.

Denominé a los integrantes de CV activos como representantes, ya que a pesar que cumplen con sus funciones no siempre son electos formalmente otro tema que se trata, es lo relacionado con las causas por las cuales muchos de aquellos que son elegidos no asumen sus responsabilidades, se puede afirmar sin temor a equivocarse, que los que cumplen con sus funciones o quienes las asumen son personas que son conocidas y reconocidas en su comunidad, ya sea por que nacieron o debido a que llevan muchos años viviendo en el lugar. Dichas personas conocen perfectamente las problemáticas que padecen sus vecinos. La comunidad los respeta por su honesto vivir, por la conducta de sus familiares e incluso por que algunos de ellos participan en las actividades religiosas, lo que les da cierto peso o

calidad moral. Llamamos calidad moral a ciertas cualidades atribuidas a estas personas a saber: ser buenos hijos, buenos padres, buenos esposos, buenos vecinos, buenos ciudadanos y finalmente buenos "cristianos", todo ello genera confianza entre sus vecinos.

Otra característica de los integrantes de los CV es que generalmente están preocupados por la calidad de su entorno. Se ocupan en consecuencia de diversos aspectos de su comunidad. Desde los relevantes que abarcan conflictos entre sus vecinos. Hasta algunos de menor importancia siendo estos como un foco fundido de los pasillos del edificio de la Unidad Habitacional, una puerta que no abre, una llave trasroscada e incluso apoyan a una señora que lleve bolsas pesadas y más.

Usualmente estas personas han sido representantes vecinales, Jefes de Manzana o Consejeros Ciudadanos. Estos puestos les han permitido tratar con la gente, igualmente su experiencia les permite negociar con las autoridades con base en el conocimiento de las instancias delegacionales y de los procedimientos administrativos a seguir para resolver el problema vecinal.

Otra de las características de los miembros o al menos los que se quedaron al frente de los mismos ( ya sean formalmente o no) es su compromiso para atender los problemas de la comunidad sin que en este momento se toque el tema de que algunas de sus acciones tiendan a buscar simpatías hacia un determinado partido político. Si no tan solo buscando el "bien común" sosteniendo que su interés es ayudar y "servir a la gente." Todo lo anterior da por resultado que los vecinos les reconocen su proceder el cual además esta sustentado en

una combinación entre los resultados que obtienen y a su carisma que en conjunto se le agrega la simpatía, la confianza de la gente. Lo anterior se refleja en el establecimiento de relaciones que muestran contenidos clientelares que en algún momento pueden ser capitalizados en beneficio del integrante de CV.

Una cuestión que cabe destacar sobre el funcionamiento de los CV se refiere al incumplimiento de sus funciones por parte de algunos de sus integrantes. Algunos de ellos han renunciado a su cargo y en el lugar vacante lo ha asumido otro miembro del CV, o también se ha dado el caso que el puesto fue ocupado por alguna persona que no estuvo en planilla alguna o que pertenecía a una planilla perdedora y no había sido nombrada integrante de CV. Las causas de renuncia al CV son de diferente índole. Abarcan desde el cambio de residencia, la falta de disponibilidad de tiempo y por los conflictos que se generan al interior de los CV debidos a que éstos están integrados por miembros de planillas diferentes. Por lo anterior es difícil llegar a acuerdos de trabajo, ante los conflictos muchos prefieren retirarse, finalmente encontramos personas que por su avanzada edad prefieren separarse del puesto.

Se encontraron integrantes de CV que discursivamente resaltan su compromiso con la comunidad que los vio nacer o crecer según sea el caso. Igualmente insisten en su "amor" a la gente, y erigirse como la posible solución a las carencias que existen en su colonia. Es usual que también insistan que son ellos los únicos que serán tomados en cuenta por las autoridades y como ya hemos dicho que resaltan su interés por "servir" a sus vecinos. También he mencionado que estos personajes cuentan con la confianza de la gente, ya que tienen el

antecedente de haber solucionado alguna eventualidad o cuentan con el conocimiento para realizar los trámites para solucionarlo.

Si bien es cierto que algunos de los CV están integrados por planillas que pertenecen a diferentes Partidos Políticos, otras fueron el resultado de la organización vecinal, pero se encontraron que otras no se formaron bajo esta generalidad. Los vecinos se organizaron con el propósito de que su comunidad fuera tomada en cuenta por el Gobierno

Pero tristemente nos damos cuenta de que esto solo fue un atisbo de apartidismo ya que usualmente los CV sucumbieron ante los embates de los intereses políticos de algún Partido que logró posicionarse a la "cabeza" del CV. Lo anterior no debe de causarnos extrañeza. Ya que la misma Ley de Participación Ciudadana establece los procedimientos para la formación de los CV. Dicha ley no pareciese haber considerado el asalto de los Partidos Políticos a esta organización ciudadana. Muchos de los conflictos de los CV se deben a la forma en que fueron integradas en base en la norma establecida en la Ley de Participación Ciudadana. Por ejemplo los que obtuvieron el mayor de número de votos en la elección fueron los nombrados coordinadores y aquellos que obtuvieron el menor número de votos solo pasaron a formar parte de los CV. Entonces tenemos una completa diversidad de intereses políticos que sobrepasaron los intereses de quienes votaron por ellos. Como resultado los CV se integraron con una compleja de variedad de preferencias políticas. Además el abstencionismo fue muy alto por lo que solamente una minoría los eligió. Cabe entonces preguntarnos sobre la representatividad de dichos CV. Lo cierto es que dicha

representatividad es mínima, lo que se expresa en los comentarios de los vecinos acerca de los CV:

Desconocemos a nuestro CV, ni sabíamos que había uno, y menos que mi vecino fuera integrante. Ellos (refiriéndose al CV), ni nos informan de lo que hacen o de lo que quieren hacer. Están lejanos de nosotros.<sup>36</sup>

Sin embargo hay ciudadanos que sí participaron en su elección, y muchos de ellos tienen la esperanza que los CV den atención a sus diversas demandas.

## *2.2 COMO FUNCIONAN LOS C V*

En este apartado hago una presentación sintética de las diferentes formas en que funcionan los CV y de las cuales he sido testigo. El funcionamiento de estas figuras de representación vecinal, se expresan particularmente en la relación que establecen en la administración delegacional o de Gobierno Central.

El papel más común de los CV es de gestores de las demandas ciudadanas ante las autoridades vecinales delegacionales o de Gobierno Central. Lo anterior es resultado de la presión que los vecinos ejercen sobre los representantes de los CV para que éstos acudan a las instancias correspondientes para que sus demandas sean atendidas. Esto no significa que los vecinos confíen en que dichas

---

<sup>36</sup> Entrevista con vecina de Iztacalco, octubre 7 del 2002

demandas sean solucionadas, sin embargo siempre existe la esperanza.

Otra forma en que funcionan los CV, es cuando los vecinos de la UT correspondiente acuden al representante del mismo para darle a conocer sus necesidades o problemas. Siendo conocido por la mayoría de sus vecinos y a sabiendas del incierto logro de sus demandas. O con la esperanza ciudadana que por medio del CV sus demandas si serán solucionadas.

En el caso que los CV no funcionan, encontré que es posible que algún ciudadano que tenga interés ya sea política o de búsqueda de prestigio, suplante las funciones correspondientes al Comité. El caso más extremo es cuando los vecinos ni el Comité atienden los problemas de su comunidad.

O simplemente, cuando la figura del CV es completamente inexistente, ya sea por que el CV no cumple sus funciones. O por que los vecinos de su UT simplemente no conocen a sus miembros. O se da el caso que los vecinos ignoran su existencia. Tenemos así una noción del funcionamiento de los CV.

### *2.3 PROBLEMAS INTERNOS DE LOS CV*

Este apartado se tratará sobre los problemas a los que se enfrentan los miembros de los CV. Los dividiremos en dos. En primer lugar, los que se refieren a la disposición de tiempo que se requiere para lograr un desempeño adecuado de las funciones como integrante de un CV. Estas las veremos reflejadas en las acciones dirigidas a la



Unidad Territorial (UT) que corresponda. Encontramos que dichas acciones corresponden a las formas particulares que se adoptan en diferentes CV.

Por lo regular los CV están organizados en un representante o coordinador, y en varios "ayudantes" que pueden fungir como representantes ante las autoridades e incluso ante la propia comunidad. Este caso se da cuando el representante no puede asistir a las juntas o eventos en donde se requiere de su presencia. Los CV tienen sus ritmos de trabajo, que pueden variar enormemente entre los mismos.

Pues en ocasiones me tope con algunos CV (realmente pocos) que tienen juntas dos veces por semana. Incluso tienen un lugar fijo y horario, y siempre está presente el coordinador. Otros más se reúnen una vez por semana. Y así periódicamente va disminuyendo las reuniones de CV. Desde una vez al mes, hasta alguna reunión sólo cuando es convocada por las autoridades.

Algunos Comités se reúnen hasta dos veces por semana. Pero lo cierto es que muchos de sus miembros no asisten a la totalidad de las juntas. Las causas, son por compromisos de trabajo o familiares. Sin embargo se encontró a unos que asisten a las juntas convocadas. Los mencionados son generalmente los coordinadores quienes por lo regular tienen la representación ante las autoridades. Esta situación usualmente genera problemas, ya que muchas de las veces las decisiones son tomadas por el coordinador sin consultar a los demás integrantes, esto además tiene efecto sobre la percepción de dicho coordinador ya que los vecinos usualmente lo perciben como la

persona que tiene la capacidad de solucionar sus demandas; y por tanto, le adjudican la representatividad vecinal.

El papel de los coordinadores, bajo las circunstancias mencionadas puede ser ocupado por cualquier otro miembro del Comité que acuda sistemáticamente a las reuniones y, será este al cual se le adjudique la representación vecinal.

Pude encontrar un caso extremo, aquel en que el representante vecinal no pertenece al Comité y que incluso tiene un desempeño hacia su comunidad y ante las autoridades más eficiente que cualquiera de los integrantes de éste.

Si bien este personaje puede resolver diversos problemas el consenso a su alrededor puede ser menor, pues a las críticas que los vecinos realizan a los Comités le agrega, en este caso, que él mismo “pero si él ni es del CV, nada más está allí porque le cedió su lugar”.<sup>37</sup> En uno de los casos estudiados se encontró que uno de los ciudadanos que se encontraba en esta situación realizaba diversas actividades que no le correspondían legalmente debido a que la coordinadora del CV era una persona de edad avanzada y le había “cedido” su puesto a dicha persona.

En segundo lugar tenemos, uno de los problemas más importantes en el funcionamiento de los CV, se refiere a su integración. Como ya hemos visto los CV se conformaron dentro de una gran diversidad de intereses inmersos en ellos. Las diferentes preferencias partidistas de quienes integran el Comité muchas veces

---

<sup>37</sup> Junta de CV Cuchilla Ramos Millán, 13 de noviembre del 2002.

son irreconciliables y generan conflictos tales que los CV se escinden y en el peor de los casos solo quedan los que pertenecen a una sola corriente partidista. Son pocos los casos en que a pesar de las diferencias políticas, un comité logra que sus integrantes colaboren conjuntamente. Lo anterior siempre y cuando no sea de tiempo de elecciones, ya que durante el periodo preelectoral muchos de los CV se convierten en campo de batalla donde se lucha por la cooptación de simpatizantes para algún partido político, con la intención de que dichas simpatías se traduzcan en votos electorales.

#### *2.4 RELACIÓN DE LOS CV CON LA DELEGACIÓN*

Para los objetivos de este apartado nos centraremos en aquellos CV cuyo funcionamiento, se encuentra acorde con las expectativas que sobre ellos se tienen en la Ley de Participación Ciudadana. Por tanto asisten y promueven entre sus demarcaciones correspondientes las acciones de la delegación.

La delegación cuenta con una Dirección General de Participación Ciudadana (PC), que realiza diversos programas relacionados con los CV o donde la participación de los mismos es importante. Es un canal dedicado a la relación gobierno - CV - ciudadanía.

Las demandas ciudadanas son recibidas por las delegaciones en un departamento denominado Centro de Servicio y Atención Ciudadana (CESAC) que depende directamente de la Dirección General de Participación Ciudadana y de la Subdirección de Coordinación y Modernización. Este CESAC funciona de la siguiente manera: Las demandas ciudadanas llegan, ya sea, por vía telefónica o es llevada personalmente. A cada demanda se le asigna un número que es al momento registrado en un sistema de cómputo. Con ese número el

ciudadano que presentó la demanda podrá en el futuro obtener información acerca de la misma (consultar que tanto avance hay o no de su demanda o queja).

Es común que los coordinadores de CV acudan a este centro, al igual que algún ciudadano o representantes de algunos Partidos que actúan en el ámbito de la delegación en este caso en la delegación Iztacalco, ya que por la presión que ellos ejercen las demandas son tomadas en consideración por la delegación.

Sin embargo, no siempre las necesidades ciudadanas son solucionadas por la delegación debido a diversas razones. Por ejemplo, algunas de dichas necesidades no son competencia de la delegación sino del Gobierno Central. Por ejemplo lo relacionado a la mejora de la carpeta asfáltica vías principales, luminarias en vías principales y de irregularidades en el asfalto en vías principales, lo cual la mayoría de la ciudadanía ignora, y por tanto al no ser solucionada su demanda hasta "critica e insulta a los empleados de la delegación.

También encontré que la delegación es la que no puede adecuadamente solucionar algunas de dichas demandas, pues en la misma existen "candados" que lo impiden. Tal es el caso de un presupuesto insuficiente así como la falta de personal, maquinaria y herramienta.

Otro obstáculo para la solución de las demandas está dentro las instancias más solicitadas; son las relacionadas con obras viales (bacheo, banquetas, poda de árboles), obras hidráulicas (tuberías rotas, fugas de agua e inundaciones) seguridad y prevención al delito. Algunos representantes de CV recurren a los departamentos precisos,

para hacer su denuncia y generalmente ya son conocidos por el personal que los atiende. Incluso algunos ya saben el teje y maneje de la delegación e incluso son conocidos por el jefe delegacional.

Las juntas mensuales con los CV pretenden ser el espacio para establecer una relación más armónica con éstos, pero lo anterior pocas veces se logra. Las juntas se realizan con diversos propósitos: desde informar a los CV de las acciones de la delegación, hasta incrementar sus conocimientos sobre sus propios derechos y obligaciones al ser representantes de la comunidad.

Con relación a esto último se invita a funcionarios del Instituto Federal Electoral (IFE) para que expongan los estatutos de la Ley de Participación Ciudadana, y se invita a ponentes ( algunos de ellos académicos) para que presenten temas relativos a la convivencia vecinal, incluso asisten los jefes de sector de seguridad delegacional para informar de los logros obtenidos en materia de combate a la delincuencia. Encontramos hasta reuniones para discutir la modificación de la Ley Condominal ( ya aprobada actualmente), entre otros temas. Sin embargo al parecer muchos de estos temas no son del interés de la mayoría de los asistentes.

Fundamentalmente lo que esperan los asistentes a las juntas es que se de respuesta a sus demandas no atendidas. Lo anterior se hace evidente cuando al final de las reuniones al iniciar la sesión de preguntas y respuestas, las más de las intervenciones son reclamos a las autoridades delegacionales, y muy pocas preguntas sobre los temas expuestos.

Se encontró en una ocasión en que un funcionario amenazó con suspender la junta si persistían lo que consideraba faltas al respeto a las autoridades presentes. Entre los comentarios que pudimos escuchar mencionamos los siguientes:

¿qué pasa con los CV cuando no cumplen sus funciones? Responde el ponente del IFE " no se pueden sustituir, ni convocar a nuevas elecciones por lo tanto se debe de tener cuidado al elegir sus planillas y al votar, pues desde el punto jurídico tenemos las manos atadas", otra pregunta, "¿quién tiene más autoridad los CV o la delegación?", " el CV solo es un apoyo consultivo" entre susurros se escucha " solo sirven para encharcar."<sup>38</sup>

Otro canal de reunión de CV y delegación son los cursos que organiza ésta y que son dirigidos a los CV y a ciudadanos en general. Como lo fueron los llevados a cabo en el año del 2002. Los primeros talleres de los que fui testigo, los organizó la "Dirección de Participación Ciudadana", con apoyo de la "Unidad Departamental de Información y Sistematización", para la capacitación de ciudadanas y ciudadanos, con un calendario de junio a diciembre de 2002.

Talleres dirigidos a la población abierta y adulta, impartidos por el IFE. El horario de los cursos fue de las 16.30 a 18 horas y constaron hasta de tres sesiones por taller. Los títulos fueron: Eslabones de la

---

<sup>38</sup> Junta de CV Iztacalco, 18 de junio del 2002.

democracia, Proyecto ciudadano para adultos (as) y Educación ciudadana para adultos (as).

La participación ciudadana fue mínima. En los talleres el mayor número de asistentes que registramos fue de 18 personas ( en otros 8, 15, la mayoría mujeres y todos adultos, ningún joven, incluso uno se suspendió por mal tiempo).

Los motivos que externaron los asistentes en forma de queja, fueron por el horario: " pues quien es el pone esta hora para los cursos, que no ven que son muy temprano y que todavía es hora de estar trabajando, a ver si para otra vez piensan en algo que se adapte al horario laboral".<sup>39</sup>

Sin embargo hubo asistentes que a pesar del horario se sintieron comprometidas con sus obligaciones ciudadanas: " pues si es un horario difícil pero nosotras que podemos asistir, en vez de quedarnos a ver las telenovelas, nos sentimos convocadas".<sup>40</sup>

Los temas que se tocaron fueron de interés general: qué es el voto, qué es el sufragio, de qué se encarga el IFE, qué es la democracia, los diferentes poderes, qué es la participación ciudadana, entre otros. Las respuestas de los asistentes expresaron sus inconformidades: bajos sueldos, desconocimiento de sus derechos, de la gran inseguridad, sobre la drogadicción en su medio, entre otros.

Los exponentes fueron funcionarios del IFE, que se apegaban por completo a los temas o puntos a tratar, no concedían oportunidad a los asistentes de salirse del tema o preguntar sobre otro asunto.

---

<sup>39</sup> Opinión de asistente al taller " Educación ciudadana para adultos (as) 8 de junio del 2002.

<sup>40</sup> Opinión de asistente al taller " Educación ciudadana para adultos (as) 8 de junio del 2002.

Tanto la poca asistencia como la impuntualidad y el desconocimiento de los talleres estuvieron presentes. Hubo ocasiones que en los lugares ( por lo regular eran Centros Sociales y deportivos) designados para los talleres, no había letreros que indicaran lugar ni horario, ni el policía en turno sabía nada del asunto, incluso el administrador o encargado no estaba enterado de los talleres, aspecto que desalentaba a los pocos asistentes que se acercaban a preguntar.

Los horarios no fueron respetados ni por los ciudadanos ni por los funcionarios del IFE ni por los representantes de la delegación ( hasta 45 minutos de retraso).

La forma de enterar a los ciudadanos de estos talleres fue por invitación domiciliaria, ya sea bajo puerta o personalmente. El encargado es el Departamento de Actividades Ciudadanas, que depende de la Subdirección de PC de la delegación. Por lo tanto los funcionarios de la delegación alegan que la gente no participa por el descrédito que ha tenido el gobierno de no cumplir ya que ellos desempeñan su función que es de enterar e invitar a la gente a participar.

Por parte de la ciudadanía opina que desde los horarios hasta los temas son inadecuados, ya que "finalmente es el gobierno el que decide por nosotros".<sup>41</sup>

En los segundos cursos para ciudadanos convocados por la delegación, denominados "Capacitación para todos". Organizados por

---

<sup>41</sup> Asistente al curso "Eslabones de la democracia", Iztacalco, 18 de junio del 2002.



la Dirección General de Participación Ciudadana, con apoyo de la Unidad Departamental de Información y Sistematización. Cursos de Capacitación dirigidos a Órganos Vecinales y Ciudadanía en general. Cuyos responsables fueron la Subdirección de Participación Ciudadana. Un funcionario nos enteró del objetivo, "enfocados principalmente hacia el logro de una cultura cívica y superación personal."<sup>42</sup> Dichos cursos ofrecerán al ciudadano conocimientos técnico-administrativos para eficientar el trabajo y desempeño de los CV. Serán herramientas o "plataforma" para futuros cursos específicos. Pues los resultados que arrojen darían la pauta en lo futuro en lo que a temas se refieren. La duración de los cursos fueron de octubre – diciembre 2002. ( Anexo 1:temario)

Hubo grandes diferencias entre estos cursos y los talleres pasados. Desde quienes los impartieron. En éstos últimos fueron personal del COLMEX, de la UNAM de la facultad de Ciencia Política, expositores con maestría, pero tristemente nada de esto impresionó y los ciudadanos no asistieron.

Hasta los lugares sede de los cursos, la mayoría se programaron en UPIICSA, en el edificio de "Graduados" y en el auditorio de la Delegación ( Iztacalco).

En cuanto a la duración de los cursos eran hasta de seis sesiones y cada una de dos horas y media. Los expositores tenían a bien aclarar las dudas sin importarles salirse del tema o demorarse. En lo fueron similares ambos cursos para ciudadanos fue en la impuntualidad (tanto

---

<sup>42</sup> Entrevista con funcionario de la delegación Iztacalco, 10 de octubre del 2002.

de los exponentes como de los asistentes), la falta de información y la inasistencia.

De los pocos asistentes, fueron en su mayoría hombres adultos, interesados en la "política", con deseos de tener un "cargo" vecinal o bien ya con "cargo" ( p.e. administrador de su edificio, o miembro de CV).

Por increíble que parezca, si los organizadores estimaron la presencia de 25 personas, solo cinco personas asistían. Razón por la cual recortaron el número de cursos. De 24 cursos iniciales solo se impartieron 17. En cuanto a los lugares sede se limitaron al auditorio de la delegación y también la duración de los mismos ( sesiones).

Todo pareció indicar que este súbito recorte de cursos, se debió a la escasa respuesta por parte de la ciudadanía. Sin embargo los funcionarios de la delegación, argumentaron que el cambio del programa de los cursos de debió a "cuestiones de índole administrativas".<sup>43</sup>

Dejamos para el final de la descripción de la relación de la delegación con los CV, como se dio en la clausura de los últimos cursos "capacitación para todos".

Recordemos que estos cursos y talleres son dirigidos especialmente para CV, sin embargo se invita a todas las personas que deseen asistir y sobre todo que estén interesados en conocer sus derechos y obligaciones como ciudadanos.

---

<sup>43</sup> Entrevista con el responsable de los cursos, 19 de octubre del 2002.

La delegación organizó la entrega de reconocimientos a los asistentes de los cursos. Se llevó a cabo en la sala de audiencias, con una asistencia de 60 personas. La invitación se hizo por vía telefónica.

El discurso de clausura estuvo a cargo de la jefa delegacional:

se cierra los cursos y talleres para incentivar la PC en los asuntos de gobierno y administrativos” “son para tener una vinculación directa de los proyectos delegacionales, crear formas acordes para comunicarnos y escuchar temas especiales de gente preparada.<sup>44</sup>

Entre los asistentes se encontraban coordinadores de CV, comisionados de seguridad, y ciudadanos sin cargo. La jefa delegacional aprovechó la ocasión para desear “feliz navidad y un año nuevo mejor”. El brindis fue acompañado de bocadillos, de adulaciones y alabanzas solo de ciertas personas, las que mostraban una relación cercana de amistad con la jefa delegacional. Mientras que la mayoría se veía unos a otros, con un gesto de incredulidad y hasta de burla.

Un hecho curioso fue lo que un grupo de señoras me dijeron:

Tres señoras de la tercera edad me informaron que les llamaron por teléfono por parte de la delegación para invitarlas a los cursos. Al preguntarles por los cursos a los que asistieron

---

<sup>44</sup> Sala de audiencias delegación Iztacalco, 11 de diciembre del 2002.

y su opinión de ellos, no supieron ni a cuales habían asistido, ni se acordaban de que trataron, "la señorita del centro de salud ella sabe", "nosotros vamos a donde nos digan", "al fin no tenemos que hacer a nuestra edad". El grupo de las tres señoras de la tercera edad, no fueron nombradas para pasar al frente y recoger su reconocimiento. Al final se acercaron a los funcionarios y reclamaron con disgusto su diploma. "no, nos nombraron" vamos a reclamarlo, tanto cansancio para nada, ¡no!"

Los funcionarios encargados de entregar los reconocimientos las buscaron en las 17 listas y como no aparecieron sus nombres, les pidieron que pasaran a tomar "un vinito" y una "tortita" en lo que les hacían sus diplomas. El grupo de señoras aceptaron no de buena gana, aunque disfrutaron en varias ocasiones el contenido de las charolas ofrecidas por los solícitos meseros.<sup>45</sup>

Evento por demás que mostró la verdadera relación de la delegación con los CV.

Escasamente algunos CV tienen relaciones armónicas con la jefa delegacional, mientras que con la mayoría de los CV es una relación más bien fría que formal.

---

<sup>45</sup> Sala de audiencias, Delegación Iztacalco, 11 de diciembre del 2002

En cuanto con los ciudadanos es una relación sectaria, pues solo una pequeña porción manifiesta su simpatía por la figura del representante delegacional.

Y sobre todo que hay ciudadanos que solo asisten a los cursos con el fin de lograr un reconocimiento por parte de la delegación.

## *2.5 LOS COMISIONADOS DE GOBIERNO CENTRAL*

Esta es otra figura de representación vecinal que a diferencia de los CV, no es reconocida por la delegación. Sin embargo, hay CV y comisionados que convergen en la misma persona. Para explicar lo anterior, recordemos que los representantes de CV (formales o informales), tienen la "inclinación" por participar " gustosamente" en varias ( sino en todas) de las actividades son dirigidas a la comunidad.

Estas figuras de representación ciudadana surgen gracias a los diversos programas de asistencia social promovidas por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Entre ellas podemos mencionar: talleres y cursos dirigidos a ciudadanos con el propósito de capacitarlos en temas variados, orientados a crear una mayor civilidad; programa de seguridad y prevención del delito, la violencia y las adicciones, protección civil, de cultura, deporte y educación. Además se encontró que las comisiones de seguimiento de varios programas como son; mejoras a Unidades Habitacionales (UH), ayuda a adultos mayores, becas para niños de escasos recursos, ayuda a minusválidos, ayuda a madres solteras, microcréditos para micro empresas, créditos para vivienda nueva o ampliación) y jóvenes en situación de riesgo poseen un representante en cada demarcación

política. Estas comisiones han sido creadas por la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno Central, y tienen un conjunto de representantes en cada demarcación política llamados promotores vecinales.

El funcionamiento de las comisiones es supervisada por los llamados “promotores vecinales”, que aunque fungen como enlace entre la ciudadanía y el Gobierno Central, no son consideradas como figuras de representación vecinal.

Lo cierto es que en la formalidad de representación vecinal estos promotores vecinales no están reconocidos por las autoridades delegacionales.

El seguimiento de estos promotores vecinales se remonta a las denominadas “brigadas del sol” que en la campaña del PRD sirvieron para promover la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas y posteriormente de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tuvieron la tarea de impulsar campañas electorales. Estos promotores tenían la tarea de hacer llegar a los ciudadanos las propuestas del candidato en turno. Reunían a la gente de su colonia y les exponían los programas y beneficios que podían llegar a tener si votaban por el candidato del PRD.

Posteriormente, con el triunfo del PRD algunos se establecieron “formalmente” en la Dirección General de Participación Ciudadana, pero no dentro de las delegaciones. Por lo que estas figuras no son reconocidas por ellas. Incluso en la delegación Iztacalco, las relaciones entre ambas Direcciones de Participación Ciudadana (PC) no son del

todo armónicas, pues hay conflictos personales entre los funcionarios de ambas direcciones. Por lo tanto, la cooperación para las acciones, eventos, talleres o juntas informativas que organiza PC del Gobierno Central no necesariamente cuenta con el apoyo delegacional.

Se hace mención de lo anterior, pues en varias ocasiones me percate que cuando PC de Gobierno Central requería instalaciones y logística que cuenta la delegación Iztacalco, la propuesta no era aceptada. Las razones que alegaba la delegación eran por ejemplo: “no está disponible el auditorio para esa fecha”, “ya lo tenemos apartado”, “les proporcionamos solo 100 sillas y 4 tablonés, no tenemos más disponibles”.<sup>46</sup>

La postura de la delegación sobre las acciones de PC de Gobierno Central es de completo desinterés, saben de sus programas y de cómo actúan y sin embargo se mantienen al margen. Hubo ocasiones que se hacían juntas vecinales en la misma UT, el mismo día, de ambas direcciones de PC. El resultado fue que la dirección de PC del Gobierno Central tenía mayor número de asistentes que la reunión de PC de la delegación, las causas son varias y claras, sobre ello hablaré más adelante.

Retornemos a los promotores vecinales, recordando lo ya mencionado sobre ellos. Son por lo general habitantes del lugar en donde se desempeñan y gran parte de sus vecinos los conocen y ellos a su vez conocen las demandas de su UT, pero son transferidos a otras UT lo que tiene por resultado es que los vecinos de varias UT los

---

<sup>46</sup> Entrevista con representante de PC de Gobierno Central, 10 de septiembre del 2002.

identifiquen para que sus demandas lleguen al Jefe de Gobierno y sean solucionadas.

Las principales labores de los promotores se encuentran en “bajar” todos los programas del Jefe de Gobierno e informar ampliamente a la ciudadanía en que consisten. Invitando a la mayor cantidad de ciudadanos a participar en los beneficios de dichos programas. La promoción la realizan por diferentes medios tales como: invitaciones, volanteo y perifoneo, para que asistan los vecinos a las juntas informativas así como a los talleres, asambleas vecinales entre otros. Para ello personalmente reparten volantes informativos o invitaciones, lo que se traduce en una mayor cercanía con el ciudadano y un mejor conocimiento de sus quejas. Es en este punto preciso que los promotores vecinales tienen contacto directo con los CV o en su defecto con los representantes del mismo y con los comisionados de prevención del delito de la delegación.

Estos promotores asisten a capacitación sobre los programas, ya que éstos sufren constantemente de modificaciones, derivados del constante diagnóstico sobre sus resultados que arrojan datos precisos de eficacia o no, y se realizan las reformas convenientes.

Otro ámbito de su capacitación es la que ellos llaman “tronco común”, que consiste en comprensión de lectura de textos varios sobre la PC en México o en América Latina, o sobre temas relacionados con las políticas públicas, sobre derecho ciudadano, o información de la PC en las delegaciones del distrito Federal, entre otros.



Otro aspecto de su capacitación se encuentra relacionado con las diferentes comisiones que les designan a los promotores vecinales. Además de tener una UT que "atender" se les encomienda una comisión que puede ser de cultura, educación, deporte, protección civil, Prevención del Delito a la Violencia y a las Adicciones (PDVA), de vivienda, y de desarrollo económico. Para cualquiera de las comisiones anteriores se les imparten talleres y pláticas.

Por ejemplo, si tienen la comisión de cultura, se les imparten talleres para elaborar juguetes con material reciclado, o cómo hacer papalotes, o bien títeres, entre otros. Si se les asigna la comisión de salud, las pláticas serán sobre el uso correcto del condón femenino o masculino, del uso de las pastillas anticonceptivas de emergencia, o bien información sobre las campañas de vacunación, humana o animal, etc., o en la comisión del deporte se les da capacitación sobre las reglas del juego, medidas, reglamento, etc.

Todas las comisiones deben contener acciones ciudadanas, que se organiza en conjunto con el promotor vecinal y con los ciudadanos que se proponen como "comisionados," y en forma especial se les participa a los CV de los eventos a realizar.

Sin embargo, un hecho que denotó claramente las relaciones no armónicas entre miembros de CV, fue lo sucedido en una UT de la delegación Iztacalco:

La acción ciudadana de cultura se programó y se le notificó a una sola sección del CV ( la UT esta dividida en sur y norte). Sucedió que el día del evento se presentó un integrante del

CV sección sur y abordó a los organizadores en una actitud por lo demás de reclamo “¿quién los mandó?”, “aquí ni la delegación ni gobierno central tiene que hacer, es propiedad privada” a lo que los promotores vecinales contestaron con suma cortesía “ disculpe para otra ocasión le avisaremos a usted”. Lo que dijeron los promotores vecinales al irse el miembro del CV del sur fue, “ para otra vez que vaya y que chifle a su madre”.<sup>47</sup>

Lo que sucedió en este caso, es que la parte del CV de la sección norte no le avisó a la sección del sur, y por parte de Gobierno Central solo se le notificó a la sección norte del CV y a los comisionados de cultura.

En lo que respecta a la comisión de vivienda, se organiza un recorrido por la UT, específicamente por los domicilios que hicieron la petición de préstamo para realizar una ampliación o una vivienda nueva ( contando ya con el espacio o terreno), a dicho recorrido asiste un representante del Instituto de Vivienda (INVI) que es arquitecto, el promotor vecinal, la comisión de vivienda de la UT y algunos vecinos que esperan información o que tienen dudas sobre el programa. El arquitecto que hace la “inspección” visual de los domicilios y verifica las condiciones en que se encuentra (en compañía de los comisionados), es el que corrobora que se tengan todos los documentos en regla.<sup>48</sup> Los que deciden en última instancia a quien se

---

<sup>47</sup> Jornadas de cultura por parte del Gob. Central la delegación Iztacalco 16 de abril del 2003

<sup>48</sup> Recordemos que los requisitos para ser candidato a un crédito de vivienda, son las escrituras del terreno, la credencial de elector, comprobante de domicilio, plano de las obras a realizarse y en caso de carecer de

les va a conceder el crédito son los representantes del INVI y los comisionados de vivienda. Para esto se les pregunta a los comisionados “¿a quién le darían el crédito?”, los comisionados lo piensan por un momento y deciden. Por lo general coinciden en su decisión y esta es apoyada por el arquitecto. En otras ocasiones es el mismo arquitecto el que decide a quien no se le concederá el crédito. Las razones que arguye refieren a los aspectos de la conformación del terreno ( por ejemplo que no tiene cimientos, o no tiene espacio para la obra solicitada.

Otra de las razones que argumenta el arquitecto es de carácter legal, ya que los documentos solicitados no estén completos, que el terreno este intestado, que no tienen la carta de acreditación del terreno o que los ingresos sean iguales o mayores al préstamo.( los préstamos van desde los dos mil pesos, hasta 20 mil pesos).<sup>49</sup>

Estos son algunos ejemplos de cómo funcionan y actúan las comisiones y los comisionados.

Es pertinente mencionar que cada programa del Gobierno Central, cuenta con sus respectivos comisionados. A mi consideración resultaría tedioso ejemplificar cada programa con su respectivo comisionado y las vicisitudes que en ellas se originan.

Lo que sí se puede afirmar es, que las situaciones son muy semejantes entre los diferentes programas y sus respectivos comisionados.

Sin embargo varios ciudadanos solo se prestan como comisionados mientras son “beneficiarios” de algún programa, y abandonan el cargo

---

las escrituras presentar carta de concesión de los bienes, y comprobante de ingresos, una ficha proporcionada por el INVI y la asistencia a la plática informativa y vivir en la delegación en donde se promueva el programa.

<sup>49</sup> Condición para el incremento del monto del préstamo es ser catalogado por el INVI como “ buen pagador” (cumplir puntualmente con sus pagos).

cuando no se les concede el beneficio. O bien se encontró a comisionados (que pueden ser parte de CV ya sea realmente o formalmente) que presentan las mismas características que poseen los miembros de CV ( en forma real).<sup>50</sup>

Y que a pesar de no ser beneficiarios, ni aspirar a serlo, trabajan como comisionados. Como discurso nos hacen saber que "lo hacemos por solo ayudar a quien lo necesita."<sup>51</sup>

Lo que algún promotor vecinal dejó entrever acerca de los comisionados es que " los estamos preparando para que se postulen para los próximos CV".<sup>52</sup>

El argumento que expresó este promotor vecinal, fue que como los vecinos se han dado cuenta de la labor que desempeña y sobre todo de los logros que han obtenido, será tarea fácil que se postulen y que resulten ganadores en las elecciones próximas de CV.

Pareciese que es la estrategia "oculta" de PC de Gobierno Central. Captar a ciudadanos con cierto prestigio dentro de su comunidad (UT), logrado gracias al cargo de comisionados. Y convencerlos de formar su planilla, y claro como ya son más que conocidos ( son reconocidos) en su comunidad, es seguro que resulten elegidos. Así el desempeño en las funciones, como su "publicidad" será muy diferente a los actuales CV.

---

<sup>50</sup> Consultar apartado " Características de miembros de CV" de este trabajo.

<sup>51</sup> Coordinador de CV 10 de septiembre del 2002

<sup>52</sup> Entrevista con comisionada de vivienda de Iztacalco, 7 de febrero del 2002.

Se hace mención de una “estrategia oculta”, por lo siguiente; los promotores vecinales, son personal incondicional de AMLO y del PRD.

En todos sus discursos tanto personales como de trabajo, han hecho hincapié del excelente trabajo ejecutado por AMLO, siempre en beneficio del los que “más lo necesitan”. Por lo tanto no es de extrañarse que en su oportunidad logren su estrategia.

Los promotores vecinales organizan juntas vecinales en cada UT con diferentes propósitos. Por ejemplo: las de carácter informativo, enterar a la ciudadanía de los programas y como lograr ser beneficiario, sobre los avances y resultados de los diferentes programas de Gobierno Central. Este es un punto de atención en la que podemos hacer la diferenciación entre las juntas convocadas por PC de la delegación y de PC de Gobierno Central. En las primeras por lo regular la asistencia es poca a diferencia de las segundas, en donde la concurrencia cumple las expectativas de los organizadores. Las causas de ésta disparidad nos las dan los propios asistentes. Ellos argumentan que la delegación no les da nada, incluso son engañados, están cansados de que los defrauden. En cambio con los programas de Gobierno Central han obtenido beneficios y deben asistir a las juntas a las que son convocados. Otros de los asistentes acuden con la esperanza de obtener la ayuda de los programas.

El desempeño de los promotores vecinales se refleja en el número de asistentes, ya que invitan personalmente a cada beneficiario de los programas, también depende del número de habitantes de la UT. Por lo general les exigen a los promotores

vecinales un promedio de 200 asistentes a las juntas donde se dan los resultados y avances de los programas.

Finalmente se puede denotar que dentro de las llamadas figuras de representación vecinal, los comisionados necesitan forzosamente de los promotores vecinales, para lograr ser "puente" o enlace entre ciudadanos y gobierno.

### **CAPITULO III**

#### **EL LLAMADO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Este capítulo tratará de lo que se le ha considerado otra expresión de la Participación Ciudadana (PC) aparte de la Ley de Participación Ciudadana. Me dispongo a tratar el programa denominado "Presupuesto Participativo" (PP).

Dicho programa surgió en Brasil, a partir de ahí se extendió a varios países de Sudamérica, incluso llegó a México implementándose en algunos Estados y delegaciones del Distrito Federal .<sup>53</sup>

Es en la delegación Tlalpan donde esta investigación se llevó a efecto, procurándome otra figura de representación ciudadana nacida gracias al PP: los monitores ciudadanos agrupados en los Equipos de Monitoreo (EM). Figura el la centraremos nuestra atención para describir el papel que los hace enlace entre el Gobierno y la ciudadanía. Es necesario por tanto justificar lo anterior, lo hago primeramente en dar una visión general de lo que es el PP, después menciono dos experiencias en materia del PP, Brasil ( Porto Alegre ) y

---

<sup>53</sup> Entre otros tenemos al municipio de San Pedro de la Garza, Monterrey, y en del Estado de Michoacán

Argentina ( Buenos Aires). Finalmente en otro capítulo describo la experiencia de los Equipos de Monitoreo (EM) en la delegación Tlalpan, sus funciones, logros y limitaciones.

### *3.1 QUÉ ES EL PP*

El Presupuesto Participativo (PP) es el espacio de toma de decisiones públicas para los ciudadanos. Donde los ciudadanos tienen la capacidad de informar a los funcionarios que deciden sobre el uso de los recursos sobre sus necesidades más apremiantes y acordar el orden de prioridad para su satisfacción.

El PP es un procedimiento anual que implica la participación de la ciudadanía sobre la aplicación de los recursos públicos y del gasto. Por tanto es la ciudadanía la que interviene en el momento preciso del programa de gobierno donde se decide la aplicación de los recursos. El PP es una expresión para la participación de la ciudadanía. Es el ciudadano común el que opina sobre el gasto, la inversión y los recursos. Lo que genera una ciudadanía exigente y conocedora de la gestión del Estado.

El PP considera las características de la zona en donde se aplica. Ya que toma en cuenta el trasfondo cultural de la zona ( tradición, religión, moda y cultura). Es en ámbito municipal (Brasil y Argentina) donde es más evidente la relación entre las necesidades ciudadanas y de los responsables de las políticas públicas, ya que esta distancia es corta. Pues las necesidades de la localidad son del conocimiento de las autoridades del lugar.

El PP como herramienta novel de la participación pública, exige ciertos puntos a cumplirse en su instrumentación, y como el presupuesto público es vehículo de la participación, deberá por tanto tener ciertas condiciones para ser llamado presupuesto participativo. Una de ellas es la participación del ciudadano sin que pertenezca a alguna organización y tomando en cuenta la opinión de todos los ciudadanos. El presupuesto deberá ser adaptable y flexible, pues debe adecuarse a las necesidades específicas de la localidad y sus prioridades. El destino del presupuesto debe de abarcar el gran abanico de necesidades. El ciudadano deberá ser testigo de la rendición de cuentas, ya que tomó parte en la designación y estuvo atento y vigilante durante todo el tiempo que duraron las obras.

Si se observa lo anterior el PP incrementa de manera substancial la participación, ciudadana y la hace necesaria y duradera. En tanto que la ciudadanía se transforma, pues deberá inmiscuirse en forma palpable en todo lo relacionado con los mecanismos propios de las obras a ejecutarse. El gobierno por su parte organizará capacitación y difusión de las posibilidades de implementación del presupuesto con un lenguaje común y claro para la gente. Ante lo acordado y ejecutado la ciudadanía contará en todo momento con la información de todos y cada uno de los gastos.

### *3.2 EXPERIENCIAS EN MATERIA DE PRESUPUESTO*

#### *PARTICIPATIVO*

##### *BRASIL*

Como lo mencionamos en la introducción para entrar en materia de otra herramienta de la PC es necesario remontarnos a la primera



experiencia del llamado PP. Esta se lleva a cabo en el año 1989 en Brasil, específicamente en el municipio de Porto Alegre.<sup>54</sup>

La experiencia modelo es el proceso de presupuesto participativo implementado en Porto Alegre, Brasil. Ese proceso fue iniciado en 1989 durante la gestión de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores, y cobró auge a partir de 1993 en el gobierno de Tarso Genro, creando una serie de mecanismos de participación, planeamiento y control popular. Este proceso se continuó durante la gestión de Raúl Pont.<sup>55</sup>

La necesidad del presupuesto público en Brasil, está rodeado de serios problemas donde destacan. El despilfarro de los recursos, la corrupción y el poder en unas solas manos. Síntomas que exigían un cambio radical. Por tanto el ayuntamiento de *Porto Alegre* diseñó un programa innovador y revolucionario para hacer un seguimiento del presupuesto municipal.

En el modelo del PP se procedimientos del PP incluyeron no solo procedimientos técnicos, también implicó a las autoridades del gobierno municipal en la decisión de la cantidad de los impuestos y del gasto de los fondos públicos. Sino que también es la población quien decide los ingresos y los gastos. Lo hace por medio de debates y consultas. Los resultados reflejan dónde, cuándo, y en qué se harán los

---

<sup>54</sup> Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande do Sul, cuenta con 1.290.000 habitantes, hasta la década de los ochenta presentó un crecimiento acelerado de población que junto con una fuerte concentración de ingresos generó una gran inestabilidad. Razón por la cual se dejó en la zonas periféricas a una tercera parte de su población sin infraestructuras urbanas.

<sup>55</sup>Cf. [www.presupuestoparticipativo.com/Docs/LeyRCfundamentos.htm](http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/LeyRCfundamentos.htm)

gastos. Mientras se deciden las prioridades, los planes y las acciones que llevará a cabo el gobierno.

Se ha demostrado que gracias al PP, la administración de los recursos se ha transformado en transparente y democrática. Demostró ser una estrategia para acortar la distancia entre ciudadanos y gobierno. Los procedimientos burocráticos quedaron fuera y surgió una ciudadanía informada y sobre todo participativa, con poder de decisión sobre las inversiones públicas.

Antes de la implementación del PP, el Gobierno era totalmente burocrático, centralizado y no democrático. El ayuntamiento decidía las inversiones y los gastos la opinión del ciudadano no era tomada en cuenta. Por lo tanto las obras no correspondían a las prioridades de la comunidad. Era una comunidad olvidada, tanto que se encontró a personas que pidieron alcantarillado a lo largo de 30 o 40 años. Claro que en 1989, el PP se enfrentó a que la difusión del programa no fue del todo eficiente y por lo tanto el desconocimiento del modelo. Ya que en 1990 tenía un bajo nivel de participación. Además que los recursos del municipio atravesaban por dificultades financieras. Para 1991 el PP cobró un auge masivo entre la población y gracias a la reforma fiscal el PP fue apoyado ampliamente. La población empezó a notar que sus decisiones eran tomadas en cuenta y que su nivel de vida mejoraba.

Las obras de mayor relevancia han sido del rubro de saneamiento y suministro de agua y sistema de alcantarillado, pero no se ha descuidado la urbanización (transporte y circulación), el sector salud, el sistema de educación (deporte y esparcimiento y cultura) asistencia social.

En la actualidad al menos 70 ciudades de Brasil hacen uso del PP, y toman en consideración la experiencia de *Porto Alegre*.

## ARGENTINA

Otra experiencia del PP es implementada en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. El cual es denominado de la siguiente manera;

Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y para la descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires.<sup>56</sup>

La razón por la cual se abrió este espacio de participación parecida a la de *Porto Alegre*, fue la gran necesidad de recuperar la democracia. Sin embargo el apoyo, por parte de las autoridades en ambos países fue diferente. Mientras que en Brasil lo apoyaba el Partido de los Trabajadores (PT), quien lo usaba como plataforma política de izquierda, en Argentina tuvo varios apoyos, desde la Confederación de trabajadores de Argentina (CTA) que al igual el Partido de los Trabajadores de Brasil es orientado con fines políticos, hasta el Poder Ciudadano que lo usa como mecanismo de *accountability* (rendición de cuentas).

Transitar de una democracia representativa a una democracia participativa, de un gobierno centralizado a un gobierno descentralizado, es el objetivo de la implementación del PP en la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>56</sup>CF. [www.presupuestoparticipativo.com/Docs/LeyRCFundamentos.htm](http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/LeyRCFundamentos.htm)

Con una reforma a la Constitución el año de 1994, se inicia el PP. Sin embargo estas reformas tienen limitaciones en cuanto que no se consideraron ampliamente ni las normas ni las sanciones. Por su parte los municipios encontraron dificultades para ejercer estas funciones, ya que la autonomía que la Constitución Nacional les asegura en el Artículo 123, no es reconocida por la Constitucional provincial. Lo anterior generó un desconocimiento en materia de participación ciudadana y de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires, que debilitan la cultura cívica de la ciudadanía que desconoce estos derechos, no los ejerce y menos exige su cumplimiento.

El PP de Buenos Aires tiene objetivos precisos que al igual que en Porto Alegre el PP busca crear mecanismos para la democracia participativa y la autonomía de los municipios.

El PP tiene tres objetivos:

- 1.- construcción participativa de una estrategia de incidencia ciudadana
- 2.- ejecución de la estrategia de incidencia ciudadana
- 3.- difusión de los resultados de las acciones de incidencia ciudadana

Estos objetivos se programaron en un plazo mínimo de dos años: El primero, del año de julio del 2001 a julio del 2002. Mientras que para el segundo y el tercero, del año de julio del 2002 a julio del 2003. Las zonas que han tomado parte en la iniciativa del PP son aquellas que pertenecen a la zona conurbada de Buenos Aires, y otros centros de importancia como los de La Plata y Mar de Plata, entre otras ciudades.

El programa en Argentina puntualiza a los protagonistas. Considera que la sociedad civil incluye a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones empresariales y sindicales, la comunidad educativa, los círculos académicos y los líderes de opinión. Y propone que el impacto del programa beneficiará a la totalidad de los bonaerenses.

En Argentina al igual que en Brasil el PP abarcó varios rubros, benefició el ámbito de la educación, del deporte, de la salud y diversos servicios sociales, como por ejemplo, se proporcionó instrumentos pertinentes para la instalación de talleres de elaboración de alimentos y dulces, vajillas, mesas, sillas etcétera y sobre la industrialización del cerdo. Además permitió la creación de escuelas (CECyT) de capacitación laboral y la entrega de maquinaria manufacturera de frituras ( de harina de papa y trigo).

Todas las acciones mencionadas han integrado a la ciudadanía, y a través de las mismas el gobierno ha tenido contacto directo y ha escuchado sus necesidades y sugerencias. Se ha disminuido la distancia entre la ciudadanía y la Presidencia Municipal a través de juntas vecinales, reuniones con presidentes de colonia, juntas con jueces auxiliares, encuentros ciudadanos y audiencias públicas.

### *3.2 EL PP EN LA DELEGACIÓN TLALPAN (cómo llegó)*

El Presupuesto Participativo fue puesto en marcha en la delegación Tlalpan en el año de 2001. Lo implementó el recién electo delegado, Dr. Gilberto López y Rivas. Se le denominó al programa "Hacia un Presupuesto Participativo" (PP).

El objetivo del PP es abrir espacios y mecanismos claros de participación a ciudadanos y ciudadanas, de tal manera que puedan proponer, vigilar, evaluar y darle seguimiento a las acciones y la construcción de obras. En los diversos rubros, como los servicios urbanos, programas de desarrollo social como son salud, cultura, fomento económico y cuidado del medio ambiente entre otros. Sin embargo en mi investigación encontré que el PP únicamente se ha implementado en un rubro, el de servicios urbanos (que se describe más adelante).

Es prioritario destacar la participación de la ciudadanía, como el vector del PP, y como la parte activa en la toma de decisiones de los recursos del gobierno. Este programa engarzado con la consolidación de la democracia, como proceso para el logro de una transparencia y corresponsabilidad en las relaciones gobierno- sociedad. Este programa refleja el tránsito de la democracia representativa hacia una democracia participativa.

### *3.3 El Presupuesto Participativo en Tlalpan (2001)*

Los logros del año 2001 del Presupuesto Participativo (PP) resultaron ser satisfactorios a pesar aun cuando era la primera vez que ese programa se ponía en marcha en la delegación Tlalpan. Uno de los logros de ese año, fue la importante participación en la votación para definir las obras, los programas y los servicios. Cuando se compara el PP en Porto Alegre de 1989 a 1997 se logró involucrar al 1.25% de la población, mientras que en Tlalpan en un año de ejercicio del PP votaron por las propuestas un total de 11,472 personas, lo que

representa el 2% del total de los habitantes de Tlalpan (sic). Cifra nada despreciable, y por lo tanto para este año de gestión del PP del 2002, se tiene un reto a vencer.

Y sobre todo dado que los instrumentos democráticos requieren de una participación activa y bien informada. El PP dispuso brindar a los vecinos las herramientas necesarias para que sus propuestas cumplan las normas técnicas y jurídicas. Para que lleven a cabo sin traba alguna los objetivos del PP. Y sobre todo que las propuestas tengan un "matiz" ciudadano, esto es, lograr que el beneficio colectivo supere a la necesidad personal.

La experiencia del año 2001 encontró aun resistencias y viejas concepciones que dan a la participación ciudadana un halo de beneficio personal o de permanente conflicto ( demanda o queja para el vecino) donde se busca solo la satisfacción personal e inmediata y se olvida de los otros vecinos y sus demandas. También se encontró que la participación ciudadana era casi invisible para las autoridades, pues la consideraban tan solo como una participación de ocasión, sin más compromiso o continuidad.

Para eliminar esa participación de "ocasión" fue necesario promover una mayor intervención de los "Equipos de Monitoreo (EM)".<sup>57</sup> Para esto se realizó una difusión mas intensa pero que no representara altos costos económicos. Incrementar la difusión del programa a todos los habitantes de la demarcación política, con los medios de convocatoria directa, volanteo y perifoneo así como dar una

---

<sup>57</sup> Sobre las cuales hablaremos más adelante

mayor atención a las asesorías ciudadanas y organizaciones que estén interesadas en el programa.

### *3.4 Presupuesto Participativo (2002)*

Con la creación y fortalecimiento de los “Equipos de Monitoreo”, que fueron conformados por ciudadanos voluntarios de las cinco zonas en que se divide la delegación Tlalpan. Que eran invitados para que asistieran a los talleres para la elaboración de propuestas, se abrieron apartados dedicados a exponer lo contemplado en el PP del 2002, pues la tarea de los monitores ciudadanos fue vigilar la realización de una parte de “Hacia un Presupuesto Participativo”.

Hacia un presupuesto Participativo es la oportunidad de ganar espacios ciudadanos, es un ejercicio de formación en el que se ponen en práctica nuevos modos de relación entre autoridades y sociedad, pero sobre todo es un mecanismo para lograr mayor transparencia en el uso de los recursos económicos.<sup>58</sup>

El Presupuesto Participativo (PP) del año 2002 ha sido enriquecido por las experiencias positivas y negativas del año anterior.

Recordemos que a diferencia de los municipios las delegaciones políticas del Distrito Federal no son autónomas, por eso el presupuesto tiene que ser aprobado por la Asamblea Legislativa (a menos que se reforme la actual legislación sobre el presupuesto).

---

<sup>58</sup> Manual de apoyo, “Hacia un Presupuesto Participativo”, Gob. Del D.F., delegación Tlalpan, 2002.



Los recursos económicos de las delegaciones del Distrito Federal, tienen un camino largo que recorrer antes de llegar a su destino final.

El Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal está conformado por los programas delegacional o Programa Operativo Anual (POA), de las 16 delegaciones. En este programa están concentrados todos los recursos que serán utilizados en los gastos de un año, (Código Financiero del Distrito Federal, Libro Tercero de la Programación y el Presupuesto de Egresos, Título Primero de la Programación, Artículo 359).

Estos recursos que se obtienen básicamente de tres fuentes:

- Recursos federales, transferidos por el Gobierno Federal de acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos para el distrito Federal.
- Recursos propios o fiscales, obtenidos de los impuestos recaudados por la Tesorería del Distrito Federal, de acuerdo con el Decreto de Presupuestos de Ingresos.
- Recursos de deuda o crédito, transferidos por la Banca Comercial o de Fomento con base en el monto determinado en la Ley de la Federación y del propio Distrito Federal, para apoyo de la obra social y combate a la pobreza (Ramo 33 considera recursos para el fortalecimiento municipal, FORTAMUN, y para infraestructura social).

Para que se apruebe el presupuesto de la delegación, hay que cubrir una serie de pasos y requisitos que marca la ley.

A través de las Direcciones Generales y áreas operativas, la Delegación elabora un anteproyecto del POA, que responde a las necesidades de la población y a las metas de gobierno. Anteproyecto que es revisado por la Dirección de Administración y por el Jefe Delegacional. El POA aparte de considerar gastos sobre obras, servicios urbanos, y programas de tipo social, también debe de cubrir otros gastos como son: luz, agua, teléfono, y situaciones de emergencia, salarios y prestaciones del personal de base, de estructura y eventuales.

En el caso de "Hacia un Presupuesto Participativo" sólo una parte del POA se priorizó por los vecinos. Por ejemplo, del 100% de los recursos del POA 2002 el 17% fue el resultado de "hacia un Presupuesto Participativo"; de ese 17% el 47% fue destinado a obras por contrato en el cumplimiento de lo que se expresó durante el presupuesto participativo.

Se presentó el POA a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Dicha Secretaría puede hacer observaciones sobre las propuestas y el monto para cada concepto. Por tanto el POA delegacional puede ser modificado tanto en el monto total como en su distribución en rubro de gasto. Ya valorado el POA delegacional por la Secretaría de Finanzas, es regresado para que realice los ajustes necesarios. En el caso de Tlalpan de los 1,058 millones solicitados, la Secretaría de Finanzas fijó para el POA 2002 un monto de 988,281, 057 millones.

Pero ahí no termina el recorrido del POA. Tiene que ser aprobado por el Jefe de Gobierno, según el Código Financiero del Distrito Federal. Es la Asamblea Legislativa la que a través de las diferentes comisiones de Hacienda Pública y Cuenta Pública define las metas y los techos presupuestales para todo el ejercicio. Los resultados son publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el presupuesto debe ejercerse en un año a partir del primero de enero.

Se enuncia lo anterior para ubicarnos en lo complicado que es la aprobación del presupuesto delegacional, y sobre todo para resaltar que la delegación no define en su totalidad su propio presupuesto.

Las figuras de representación ciudadana que ofrece el PP son los CV, los equipos de monitoreo y las comisiones de seguimiento de obra. Entre otras instancias encontré a la ciudadanía en general, organizaciones civiles y sociales. Así es como el PP es un eje para el logro de conjuntar las diferentes expectativas de la población tlalpense que es tan heterogénea (cultural, económica y socialmente). El PP ofrece la ocasión para poner en práctica el respeto, el diálogo y la tolerancia en la elaboración de propuestas que beneficien a toda la comunidad.

Son entonces los elementos que requiere el PP, lo que permitirá la construcción de una democracia dinámica y participativa, bien informada y que incorporada en forma más activa para la mejora de la calidad de vida y de la convivencia social.

Apoyándose en todo caso en un gobierno comprometido en la transparencia de las acciones de gobierno, en la rendición de cuentas y en la corresponsabilidad.

## **CAPITULO IV**

### **Figura de representación ciudadana: Equipos de Monitoreo**

#### *4.1 EQUIPOS DE MONITOREO*

Los llamados Equipos de Monitoreo (EM) son la figura de representación ciudadana que surge a instancia del programa "Presupuesto Participativo" (PP), fungiendo como enlace entre el gobierno y la ciudadanía. Con un marco formal de acciones delimitadas para el cumplimiento óptimo de sus funciones.

Los Equipos de Monitoreo ciudadano cuentan con un reglamento.<sup>59</sup> Dado que no existe un marco jurídico que norme y de sustento a los EM ciudadano con la propia administración delegacional. Fue necesario definir el marco de relaciones que ayudarán a precisar los alcances y niveles de competencia y colaboración de las partes. Garantizando que los compromisos asumidos sean evaluados de manera conjunta.

- Capítulo 1 ( de los EM); los EM ciudadanos son órganos de participación ciudadana, que tienen como función principal dar seguimiento al programa "Hacia un Presupuesto Participativo"

---

<sup>59</sup> Reglamento fotocopiado y proporcionado por el encargado de Enlace Territorial, 27 de septiembre del 2002.

(PP) en tareas de evaluación, difusión, análisis de propuestas y seguimiento de los compromisos del Gobierno Delegacional. Cada una de las cinco zonas territoriales en que se divide la demarcación formará un EM, con autonomía en las decisiones específicas del funcionamiento e integración de nuevos miembros de cada zona. La pertenencia a los EM ciudadano y las tareas de representación que se acuerden, serán honoríficas.

- Capítulo 2 ( de la integración de los EM); los EM están formados inicialmente por vecinos y las vecinas que libremente decidieron participar en esta acción y que intervinieron en las diferentes etapas del programa "Hacia un PP". Para ser miembro de los EM se necesita cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos; residir en la zona que corresponda a su EM y no haber sido condenado por delito doloso. La integración de los EM es por libre decisión y no estará condicionada a ningún tipo de pertenencia política, condición social o género. El EM será una instancia de trabajo abierta a los vecinos que deseen integrarse, siempre y cuando comulguen con los objetivos y principios de trabajo previamente establecidos. El tamaño máximo dependerá de las capacidades organizativas de cada zona o pueblo. Al ser voluntaria la pertenencia a este equipo, ni éste, ni sus miembros tendrán representatividad de ningún sector, grupo social o territorio específico. La pertenencia es a título personal y la representatividad estará dada por el propio EM de cada zona a nivel delegacional, para tareas específicas. La integración de nuevos miembros se podrá hacer por invitación de cualquiera de los integrantes o de las autoridades delegacionales y deberá ser aprobada por la mayoría simple del total de los integrantes de

cada zona. Las controversias que se generen con motivo de la integración de los equipos serán resueltas por una comisión nombrada por los ciudadanos integrantes y por los representantes delegacionales.

- Capítulo 3 (de la organización y funciones de los EM); los equipos tendrán las siguientes funciones: conocer y analizar, dar seguimiento y evaluar las acciones y los compromisos derivados del PP. Dar a conocer a los habitantes de su zona territorial, las acciones y los resultados de este ejercicio. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y el seguimiento de las obras y proyectos del PP. Desarrollar con apoyo del Gobierno Delegacional, acciones de información, capacitación y formación que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancias ciudadanas. Participar, en su nivel de actuación, en el análisis técnico y social de las propuestas ciudadanas de obras, servicios y programas sociales de manera conjunta con los representantes delegacionales. Los equipos funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno zonal o delegacional o mediante comisiones. Todas las comisiones son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales. Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría en pleno del EM, tanto a nivel zonal como delegacional, el EM tiene entonces dos niveles de competencia.
- Capítulo 4 (de las obligaciones de los integrantes de EM); la asunción del compromiso que implica intervenir en el proceso de presupuestación significa: participación constante de los integrantes del equipo en todas y cada una de las actividades que se desarrollen, pues únicamente quienes estén al corriente

de los planes y las acciones podrán intervenir en la toma de decisiones y seguimiento del programa. Vigilar el desarrollo de las licitaciones, ponerse en contacto con las constructoras y dar seguimiento a la conclusión adecuada de las obras, los programas y los servicios. Son causas de separación de los EM las siguientes: renuncia voluntaria, faltar sin causa justificada a más de tres sesiones consecutivas de cada zona o del pleno delegacional, obtener o pretender lucro por las gestiones que realice en el ejercicio de sus funciones. La separación será acordada por las dos terceras partes del pleno del equipo zonal. El máximo de inasistencias injustificadas será de tres, a la primera falta se hará un exhortación por escrito, a la segunda una amonestación y a la tercera se pedirá al integrante la separación del EM. Se considerarán justificadas las ausencias por enfermedad, trabajo o viaje. A fin de evitar la inmovilización de los integrantes en la tarea y por ende, la promoción de prácticas no deseadas, la participación del equipo se llevará a cabo durante esta administración.

- Capítulo 5 ( de las obligaciones de los funcionarios delegacionales); es obligación de los funcionarios delegacionales organizar y planear conjuntamente con el EM las diversas actividades que se generen previo, durante y posterior al ejercicio de presupuestación. Es obligación brindar información veraz y oportuna al equipo, para el buen desempeño de sus actividades. Los funcionarios públicos no podrán entablar una relación en la que medie dinero con ningún miembro del equipo.
- Capítulo 6 (de la organización interna del EM ciudadano y la instancia de interlocución); cuando se trate de decisiones políticas que involucren a toda la demarcación, éstas deberán

ser tomadas en sesión plenaria con presencia o representación formal de todas las zonas. La representación delegacional y los EM se turnarán de manera alternada el levantamiento de actas. En el libro de actas quedarán asentados: registro de asistencia, relatoría de las sesiones, redacción de acuerdos. Al final de cada reunión los asistentes firmarán las actas para certificar presencia y ratificar acuerdos. La convocatoria para las reuniones podrá hacerse por cualquiera de las partes de manera anticipada y avisando a todos los involucrados en forma escrita. La periodicidad de las reuniones dependerá de la agenda mensual que se convenga entre las partes y de las necesidades de cada una.

Los seis puntos anteriores son la actuación formal de los EM. Sin embargo lo que mi investigación reflejó fue que, ni los funcionarios del gobierno, ni algunos EM cumplen lo estipulado. Con estos antecedentes paso a tratar lo que en la práctica sucede con los EM.

#### *4.2 FORMACIÓN DE LOS EQUIPOS DE MONITOREO CIUDADANO (EM)*

El principio de la formación de los EM, se dio por invitación de la delegación, los convocados fueron de Comités vecinales (CV), comisionados del programa de Prevención del Delito, comisionados de seguridad, ciudadanos que pertenecían a alguna organización y a ciudadanos sin cargo pero interesados por su comunidad.

“Me llamaron por teléfono, detectaron a la gente participativa del CV o líderes naturales.”<sup>60</sup> “ No fue por elección que se eligieron a los

---

<sup>60</sup> Integrante del EM, zona 2, 28 de febrero del 2003.



integrantes de EM. “recibí la invitación por parte de los funcionarios de la delegación, no sé cómo obtuvieron mi teléfono pero un día me llamaron para integrarme al EM”<sup>61</sup>

Los interesados respondieron y concurrieron a las juntas informativas. Donde se les dio a conocer el PP, sus objetivos, procedimientos y fines. Al principio asistieron un gran número de ciudadanos, pero conforme iba transcurriendo el tiempo, esta se vio reducida. Los motivos fueron varios, por falta de tiempo, desconfianza hacia el Gobierno entre otros.

Los que persistieron y se quedaron lo hicieron por varias razones: para lograr una mejoría en su comunidad, por lo novedoso del PP, porque el PP les daba la oportunidad de darse cuenta en que gasta el presupuesto delegacional, porque el PP le ofrecía un espacio para la participación ciudadana y logrado una mayor democracia. “Por curiosidad, por un proyecto innovador, interesante, democrático e incluyente”.<sup>62</sup>

#### *4.3 CAPACITACIÓN DE LOS EQUIPOS DE MONITOREO*

Los integrantes de los EM recibieron cursos donde se le explicó de donde vienen los recursos económicos delegacionales (POA), cómo se elaboran los presupuestos para los diferentes rubros y que el PP tiene solo el 17%. Además de enterarlo que las demandas ciudadanas aunque hayan sido elegidas como prioritarias deben de tener las posibilidades jurídicas, financieras y operativas para que se lleven a

---

<sup>61</sup> Integrante del EM, zona 1, 11 de marzo del 2003.

<sup>62</sup> Integrante de EM, zona 2, 28 de febrero del 2003

cabo. Incluso se les capacitó para supervisar las obras (encarpetado asfáltico, banquetas, drenajes entre otras ).

Participar en las etapas en la que se dividió el ejercicio del PP (difusión por pintas de bardas, trípticos, carteles, invitaciones personalizadas, mesas informativas, elección de obras prioritarias, votación, recorridos). La delegación se dividió en cinco zonas para la implementación del PP, por lo tanto existen igual número de EM.

Los EM comenzaron a funcionar cuando se había dado inicio al PP, con los que habían acudido a las pláticas informativas y a algunos recorridos para poner en práctica lo tratado en ellas. No fue desde el inicio formal pues la delegación ya había efectuado algunas etapas. Encontré una integrante de EM que nos lo dice:

Mira el EM realmente comienza a trabajar casi en la cuarta etapa del año 2001, cuarta o quinta etapa porque la delegación ya había hecho mesas receptoras, mesas de información, las asambleas y entonces nosotros empezamos con la parte de los recorridos para avalar o desmentir. Podríamos decir que una propuesta era o no prioritaria.<sup>63</sup>

#### *4.4 FUNCIONES DEL EQUIPO DE MONITOREO*

En cuanto a las funciones del EM, están mencionadas en su Reglamento, en el capítulo 1 y son la evaluación, el análisis de

---

<sup>63</sup> Integrante de EM, zona 2, 14 de marzo del 2003.

propuestas y seguimiento de las mismas. Es conveniente antes de proseguir mencionar cómo se originó el Reglamento de los EM. En los talleres que impartió la delegación a los ciudadanos interesados en participar, surgió la idea a raíz de los lineamientos de trabajo. En un taller general se expuso quienes debían participar en el EM y se tomaron en cuenta las opiniones de los asistentes logrando un consenso. "por el estilo de la Ley de Participación Ciudadana pero un poquito con un esquema menos crítico, pero si se estableció de manera global con todos los integrantes".<sup>64</sup>

Los recorridos por las cinco zonas de la delegación es parte fundamental de la tarea de los EM. Pues tiene el objetivo de sensibilizarlos en las necesidades de toda la demarcación y no solo tener presentes sus necesidades de su calle, colonia o UT. Por lo general es la delegación la que organiza y acompaña a los EM.

Las votaciones para el año 2002- 2003 se programaron para los días 10 (zonas 1 y 2) y 11( zonas 3, 4 y 5) de agosto, para esto se instalaron 52 mesas en toda la demarcación. Hubo tres tipos de mesas de votación, la "normal", la "itinerante" mesas por un periodo corto ( extra-contemporánea) y las especiales solo dos una ubicada en la Plaza Constitucional y otra en Cuicuilco con boletas de las cinco zonas. Los votantes fueron a partir de los 15 años " los jóvenes se ven muy interesados en participar, pues es un proceso nuevo para ellos". Mostrar su identificación ya sea credencial de elector, del INSEN, de la escuela, comprobante de domicilio o que algún vecino lo reconozca como habitante de la zona. Las boletas contenían dos partes, en la primera debían de marcar una sola opción que era para su colonia y la

---

<sup>64</sup> Entrevista con integrante de EM, 14 de marzo del 2003

segunda parte contenía opciones para la mejora de los servicios públicos como guarniciones, bacheo, desazolve, luminarias, fugas de agua, pipas de agua, poda de árboles, imagen urbana y topes. Las mesas de votación tuvieron un horario de las 9 am. a las 5 pm.

La afluencia de votantes dejó mucho que desear. La baja participación tuvo diversas causas. Entre ellas podemos mencionar: el caso de que en algunas boletas no estaban consideradas varias de las obras que ciertamente fueron las mismas que los ciudadanos conjuntamente con los EM que las eligieron como prioritarias, incluso como algunas obras "prometidas" desde el año pasado no se habían realizado, los vecinos perdieron la confianza en el PP y ya no acudieron a votar. Otra causa fue la de los colores ( verde, blanco y rojo) de las mantas colocadas en las mesas receptoras pues ocasionaron desconfianza entre los que se acercaban pues pensaban que eran por parte del PRI. Otra causa fue el conflicto que existe entre algunos CV y los mismos equipos de monitoreo, ya que algunos comités llevaron a votar a sus vecinos, en claro acarreo y les indicaban por cual obra votar. Otros vecinos simplemente no conocían al PP. Sin embargo pese a todo lo anterior la participación se incrementó en año 2002, a pesar que se redujo el número de mesas, respecto al año pasado. Los datos proporcionados en una junta de EM son los siguientes:

Resultados de la votación por zonas de los años 2001 y 2002

ZONA	2001	2002	% diferencia
Zona 1	3620	3901	7.2032
Zona 2	3040	3727	18.433
Zona 3	1901	3924	51.55
Zona 4	876	3911	77.6
Zona 5	2035	3672	44.58

Fuente: Datos proporcionados en el pleno de las cinco zonas y de la delegación

Los integrantes de EM resaltaron varios puntos de desacuerdo en cuanto a las votaciones, desde las boletas; pues había propuestas que ellos no habían considerado, las encuestas de prevención del delito eran demasiadas complejas y mucha gente no preguntó por pena y copiaron "al de al lado". Sobre la manera en se invitó a los a vecinos a votar, pues de les tuvo que tocar a su domicilio y pensaron que "forzamos su voto". El apoyo y difusión de la votación estuvo a cargo de los EM, CV, PC de la delegación. En el escrutinio estuvieron presentes tanto personal de la delegación como integrantes del EM.

#### *4.5 RELACIÓN ENTRE LOS INTEGRANTES DE EM*

Ciertamente los EM tienen dos años de funcionar más lo transcurrido del 2003.

Para estás fechas los integrantes de los diferentes EM se conocen y han tenido experiencias en las relaciones de trabajo, tanto con sus integrantes como con los otros EM y con el gobierno. Se encuentran aspectos de cooperación y de desacuerdos, así como de abandono del equipo. A pesar que cuentan con un reglamento para EM, este no se cumple, sobre todo en el caso de las inasistencias. Pues en las

reuniones tanto de zona como, las de pleno delegacional, la asistencia y la puntualidad dejan mucho que desear.

Por otro lado encontré ciertos protagonismos al interior de los EM. En algunos no faltó el egoísmo, pues cada quien veía solo por su calle, colonia o Unidad Territorial (UT). No había una sensibilización por su entorno. En otros tal parece que han salido bien librados y logrado sortear los obstáculos y trabajan por el bien de su colonia, de su UT, de su zona y de su delegación.

Los EM no se vieron libres de las preferencias partidistas, hubo integrantes que hicieron palpable su "simpatía" por algún partido político, por lo en algunos EM el conflicto los orilló abandonar el equipo y los que se quedaron son simpatizantes del mismo Partido. En otros EM han logrado respetar sus preferencias partidistas y trabajan en conjunto ya que prevaleció el bienestar de su comunidad.

Se puede sintetizar como son las relaciones entre los miembros del EM con la opinión de una integrante del mismo:

Yo creó que es buena, aunque a ratos nos agarramos a trancazos, pero digamos que es buena en términos generales, porque a pesar de que a veces tenemos diferencias de opinión finalmente seguimos un fin común. Entonces es allí donde llegamos a tener acuerdos, porque la visión final es la misma.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Integrante de EM, zona 1, 21 de marzo del 2003.

#### 4.6 RELACIÓN DE LOS EM CON SUS VECINOS

Las relaciones entre los EM y sus vecinos están mediadas por varias circunstancias; como es la desconfianza tanto de algunos miembros de EM como de sus vecinos acerca de lo que es el PP. Los ciudadanos muestran simpatía y apoyo a su EM cuando se les realiza "su" obra solicitada. Y ocurre todo lo contrario cuando los vecinos son convocados por el EM para que participen en el PP y finalmente su demanda no se lleva a efecto. O simplemente los ciudadanos al escuchar lo que se propone el PP ya no creé en el Gobierno, simplemente por experiencias anteriores. Conocen más a las comisiones de Seguridad Pública y de Prevención del Delito.

Yo misma ( integrante de EM) por la incredulidad no involucre demasiado a mis vecinos, porque dije si esto funciona y sale bien ya diré tuve algo que ver en eso. Pero no quise alborotar el gallinero y que luego me reclamaran a mí, como a pasado con muchas personas que están disgustados por eso, porque involucraron a vecinos y a su vez prometieron cosas que no se han cumplido y directamente los hacen también corresponsables.<sup>66</sup>

Mis vecinos no saben que la propaganda del PP que encuentran en su buzón la pongo yo. Soy conocido por toda la Unidad y me aprecian, pero no saben que pertenezco al EM. Lo que

---

<sup>66</sup> Entrevista con integrante de EM, 13 de febrero del 2003

mis vecinos buscan es bienestar económico, justicia y libertad, pero la gente arrastra desconfianza de tiempo atrás, desconfían de los políticos, no es fácil que los activistas del EM sean tan abiertos con los vecinos.<sup>67</sup>

#### *4.7 CAUSAS POR LAS CUALES DE ABANDONA EL EM*

Las deserciones de los integrantes de EM han sido en su mayoría por cierto “desencanto” ya que el gobierno no cumple su “parte”. Hay dos vertientes que rebelan esta situación, por una parte desde cooperación de las diferentes instancias con las que se relaciona el PP, información pertinente y a tiempo, material ( papelería, pizarrones, local para sus juntas de zona) y apoyo en los recorridos (transporte). Los cambios de fecha de las reuniones que hace la delegación, los cambios de algunas obras sin consultar a los EM. Por otra parte la calidad de las obras, los tiempos de las mismas, desconocimiento del desempeño de las compañías contratadas. Por lo anterior los integrantes tienen la queja de que el Gobierno no cumple lo acordado. Esperando que el PP sea un programa que por si mismo haga posible los objetivos que les marcaron en sus cursos.

Por una parte se cansan de estar mucho tiempo y de no tener logros, a veces porque esperaban una obra en su colonia o en su calle y se desilusionan, otros porque quisieran obtener un poder personal que no han alcanzado tampoco. También se desilusionan

---

<sup>67</sup> Entrevista con integrante de EM, 17 de febrero del 2003



por lo tardado de los resultados y entonces no tiene caso trabajar ni perder el tiempo para estar allí y no llegar a ningún lado.<sup>68</sup>

Porque manifestaron decepción de sus propuestas que no fueron cumplidas, se les hizo votar a la gente y a veces no entienden la explicación que da la autoridad y es por eso que la gente se decepciona. Lo que debiera hacer la autoridad es sostener la propuesta y sin embargo hacen otras obras y no se respeta cabalmente el voto.<sup>69</sup>

Los comentarios anteriores nos dan indicios de cómo es la relación del EM con el Gobierno Delegacional.

#### *4.8 RELACIÓN DE LOS EM CON LA DELEGACIÓN*

Los integrantes de EM trabajan bajo la "esperanza" de intervenir en las decisiones sobre el destino de los recursos económicos designados en su delegación. Para eso ella misma invitó a los ciudadanos interesados en mejorar las condiciones de su comunidad sensibilizarlos en cuanto a que no vean tan solamente su calle, colonia o UT. Crear ciudadanos interesados en la totalidad de las necesidades de su delegación y lo llevó a efecto impartiendo cursos cuyo objetivo central era hacerles de su conocimiento la factibilidad de las obras, dándoles herramientas técnicas, jurídicas y financieras. Enterarlos cómo se elabora el POA ( Programa Operacional Anual), y todo lo que conlleva. Proponer obras y

---

<sup>68</sup> Integrante de EM, zona 1, 21 de marzo del 2003.

<sup>69</sup> Integrante de EM, zona 5, 24 de febrero del 2003.

priorizarlas, conjuntamente con sus vecinos por medio de recorridos por toda la delegación y percatarse de las necesidades particulares y someterlas a votación "pues son muchas las necesidades y poco el presupuesto." Al parecer el canal ideal fue el PP.

El que los ciudadanos tengan el poder de decisión sobre las obras los inmiscuye en los medios burocrático, político y comercial, que como sabemos se mueven intereses particulares. Los EM han manifestado su enojo sobre las incongruencias en lo que el PP ofrece y lo que a hecho. La queja más común de ellos es que el gobierno no ha respetado sus decisiones ni los tiempos y sobre todo la calidad de las obras, pues al darles seguimiento se ha topado con que hay obras inconclusas, otras hechas con material de baja calidad, o que no cumplen los estándares requeridos o simplemente que las compañías contratadas dejan material regado y escombros. Por lo que los EM exigen; que se les haga partícipes de las licitaciones para constatar tanto el costo como la calidad de servicio, que la información de los departamentos de la delegación sea verídica y oportuna y que haya transparencia en la priorización de las obras ya que hay algunas que no fueron consideradas como tales por el EM y sin embargo se llevaron a cabo.

Luchamos, participamos, hacemos propuestas integrales, pedimos que el EM sea igual a interés social, queremos respeto a la votación (refiriéndose a las votaciones del PP 2003), a la información y a las obras.<sup>70</sup>

Los principales conflictos que hemos tenido han sido en el área de jurídico, porque tienen

---

<sup>70</sup> Reunión de EM, 2 de octubre del 2003

una tramitología o yo no sé como se llame, pero sus tiempos no avanzan y se para un papel 15 días. Luego ya viene la verificación y no se que, pues ellos lo único que hacen es dar permisos, no dar permisos, clausurar, multar.<sup>71</sup>

Tal parece que el PP no ha sido todo lo transparente y que la ciudadanía a través del EM manifiesta su incredulidad y desconfianza por experiencias pasadas, "pero muchos no participaban porque están acostumbrados al régimen anterior(...) ellos creen que la pauta que tenían de 70 años, me refiero al gobierno que teníamos que no era abierto, no invitaba a participar".<sup>72</sup>

Recordemos que el PP llega a Tlalpan como parte de la plataforma política del entonces candidato a jefe delegacional por el PRD. Al ser electo lo pone en marcha, por lo tanto algunos ciudadanos consideran al delegado como el "líder" del PP, " mira el PP se da en Brasil y es como una importación que la voluntad de este señor López y Rivas trae aquí a México y la quiere dar a conocer en Tlalpan".<sup>73</sup> Los responsables que el PP no cumpla con las expectativas es la estructura política delegacional la que a burocratizado el PP. Incluso el marco legal del Gobierno del Distrito Federal no reconoce a los EM como figuras de representación vecinal (a diferencia de los CV). Ellos reclaman que se haga llegar a la Junta Legislativa la propuesta para los reconozcan y así las autoridades los tomen (más) en cuenta.

---

<sup>71</sup> Entrevista con miembro de EM, 19 de marzo del 2003

<sup>72</sup> Entrevista con integrante de EM, 24 de febrero del 2003

<sup>73</sup> Entrevista con integrante de EM, 28 de febrero del 2003

Comentan (integrantes de EM) que sienten que están trabajando en conjunto, pero que la delegación le están poniendo piedras en el camino. El problema es que como ciudadanos integrantes del equipo de monitoreo les piden que participen en el proyecto de Hacia un PP y posteriormente no se les tome en consideración, no hay respeto ni acceso a la información generada, sienten que les están escondiendo la información.<sup>74</sup>

#### *4.8 EL PP ( PARTICIPACIÓN CIUDADANA) Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA*

Llegamos al punto donde se manifiesta la democracia participativa a través de la participación ciudadana. Aunque esta organización vecinal no haya surgido bajo la instancia del gobierno, pero si como una prolongación de los EM.

El PP es un proyecto que toma en cuenta la participación ciudadana, lo que hemos hecho como EM y como ciudadanos es valorar la trascendencia (del EM), más no se ha hecho, somos ciudadanos interesados en participar.<sup>75</sup>

Los EM hacen patente su experiencia del PP después de casi dos años de éste: agradecen la oportunidad al diálogo, que hayan sido escuchados, de haber sido entrenados y capacitados. Por darles "la base de una organización ciudadana", de ser aliados de la

---

<sup>74</sup> Entrevista con integrante de EM, 10 de septiembre del 2002

<sup>75</sup> Integrante de EM, 4 de diciembre del 2002

transparencia, el manejo y conducción de su ciudad. Participar en la resolución de sus problemas, de hacer propuestas integrales.

Piden un incremento al presupuesto, trabajar a marchas forzadas para concluir las obras del 2003, que tengan reuniones por lo menos una vez al mes con cada director de departamento para tratar temas específicos y garantizar la transparencia, hacer recorridos juntos (EM y representantes de la delegación) para darse cuenta de los avances, que se les conceda un lugar físico para sus juntas, información completa del POA.

Exigen que el EM sea respetado y tomado en cuenta, ofrecer credibilidad, ver los logros y trabajos para que la gente vea los cambios, buscar leyes que den soporte legal al EM, que el delegado obligue a sus subalternos a cumplir. Que se les proporcione un calendario de licitaciones y de obras (para que el EM evalúe a las empresas).

Las peticiones anteriores de los EM manifiestan que aunque tienen ya dos años en actividades, todavía no logran un desempeño adecuado, pues han encontrado obstáculos tanto de parte del gobierno delegacional como de los mismos ciudadanos. (Las trabas por parte de la delegación han sido nombradas en la relación del EM con el gobierno y las ciudadanas en las causas de abandono del EM.) Es importante recordar que el PP les puntualizó que sin participación ciudadana no era posible el PP. Así pues los EM no han logrado llevar a efecto la democracia participativa.

El PP ha “sembrado” en los EM la inquietud de hacer realidad una verdadera PC, gracias a los diversos talleres, cursos y diplomados que la delegación les impartió a instancias del PP. La PC necesita de ciudadanos informados, conocedores y preocupados por su comunidad y sus demandas.

Los integrantes de los EM opinan que de cierta manera el PP impulsó la democracia, ya que al tomar parte en las decisiones en cuanto a los recursos, implica tener un conocimiento verídico de las necesidades y sobre todo la responsabilidad para con sus vecinos. Que la participación traspase las urnas y se prolongue hacia la transparencia de los recursos del Estado, la llamada rendición de cuentas. La corresponsabilidad es un término que los EM usan cotidianamente y la consideran una obligación por parte del gobierno y un derecho por el suyo. La democracia exige una ciudadanía comprometida, y a pesar de los desencantos del PP los EM (o lo que quedó de ellos) seguirán participando, pues tienen un proyecto; el llamado Consejo Ciudadano.

Trascribo una reflexión de un ciudadano sobre el PP y los EM.

Nunca cómo en fechas recientes se ha mencionado tanto la palabra democracia, y nunca como ahora, ha sido tan violentado dicho concepto. Por ellos cuando accedió a la jefatura del Gobierno de Tlalpan el actual delegado Dr. Gilberto López y Rivas promovió un nuevo concepto dentro de la organización de la ciudadanía, no dudé un solo momento en

aceptar la invitación para pertenecer al grupo de personas que interactuarán en la detección y posibles soluciones a la problemática que enfrentaba nuestro entorno ciudadano. Así fue como nacieron los EM de las cinco coordinaciones territoriales que conforman nuestra delegación. Una magnífica idea para lograr una correlación efectiva y que realmente rindiera resultados que beneficiaran a nuestra población, ( bueno eso es lo que yo creía en ese momento, el tiempo me diría otra cosa). Y a partir de entonces me dediqué a asistir a todas y cada una de las reuniones a las que fui convocado, tuve la oportunidad de conocer gente muy valiosa, verdaderos líderes sociales que cómo yo, luchaban por mejores condiciones de vida no solo para ellos, sino para los habitantes de su entorno circundante, detecté problemas que afectaban en diverso grado la comunidad en la que me encuentro inmerso, aprendí a evaluar su complejidad y la priorización de su atención, propuse soluciones que al mismo tiempo que permitían acceder a un mejor modo de vida, demostrarán a mis vecinos, que es posible que cómo ciudadanos luchemos junto con nuestras autoridades para acceder a logros que nos beneficien. Es necesario mencionar que las reuniones y cargas de trabajo cada vez se volvieron más

exhaustivas, cada vez más absorbentes tanto las reuniones como la información que recibía (no siempre tan fluida ni tan comprensible), muchos de mis compañeros de equipo se fueron quedando en el camino, entraron nuevos y también dejaron de asistir al ver que los resultados no eran lo que ellos esperaban; ha quedado grabado en mi memoria cuando ya hace año y medio, uno de los recién llegados abandonó la reunión diciendo “esto es lo mismo de siempre, lo único que quieren las autoridades es una bola de borregos que los sigan quien sabe con que fin, si se quedan ustedes yo regresare en un año y ahí continuarán sentados esperando que les den lo que ahora piden, yo no soy borrego de nadie.” Nuevamente el tiempo le daría la razón, y yo después de muchos meses de trabajo, sigo luchando por la resolución de las mismas problemáticas que ha venido enfrentando mi entorno desde ya hace varios años. Ahora basado en el desmembramiento que está sufriendo la interrelación de los supervivientes del EM de las cinco zonas territoriales de Tlalpan, me veo precisado a realizar una somera evaluación de éste ejercicio que en un principio me pareció una gran idea. He trabajado exhaustivamente en pro de la formación de los EM (creo y espero que



algunos de mis compañeros monitores piensen lo mismo).

Hasta el momento y después de muchos meses de trabajo y cientos de juntas y análisis, evaluaciones de factibilidad técnica y de recursos económicos, así como de promesas incumplidas o excusas burocratizadas, no he logrado absolutamente nada de lo solicitado en mi UT.

He perdido en gran parte la credibilidad de mis vecinos en los trabajos que he venido realizando en la presente administración, merced a falta de resultados obtenidos.

He logrado encontrar y establecer un vínculo de amistad que nos permita continuar con nuestro trabajo en pro de nuestra comunidad, con algunos de mis compañeros monitores.

En la actualidad siento que he sido manipulado por un aparato burocrático que merced a su falta de unidad se ha convertido en un poco ágil y escasamente eficiente para dar solución a las demandas ciudadanas y a la consecución de los logros que podría emanar de la participación ciudadana consciente integrada dentro de los EM.

Creó que como ciudadano y como ser social, debo de tomar lo ocurrido en este ejercicio ( PP), como una experiencia más, que me

permita continuar trabajando en pro de una mejor convivencia con la comunidad.<sup>76</sup>

#### *4.9 CONSEJO CIUDADANO (Tlalpense)*

Este último apartado del llamado PP, es una breve semblanza de lo que a raíz de los EM y su desempeño, de sus diversas capacitaciones y del interés personal ha surgido: la formación del Consejo Ciudadano (CC) de Tlalpan. " como equipo han ido creciendo y la delegación les abrió los espacios para poder actuar y participar".<sup>77</sup>

Los integrantes de los EM consideran que gracias a su experiencia en la toma de decisiones, será la base del CC. " El EM es el lugar donde emerge la necesidad del Consejo Ciudadano".<sup>78</sup>

Los integrantes de los EM de las cinco zonas han llegado a una resolución, que la PC es un medio para que el Gobierno tome en cuenta a la ciudadanía, pero de una forma fehaciente y verídica. Por tanto el propósito de este CC, es fortalecer la PC, pero no ha instancias del Gobierno sino de la misma ciudadanía.

Sin embargo para lograr un acuerdo general, y reconociendo sus limitaciones, la misma delegación les proporcionó un anteproyecto del CC, aparte del los de cada zona, lo que refleja, que aun cuando han logrado una resolución no necesariamente han llegado a acuerdos. La fecha cuando dio inicio la propuesta de formar un CC fue en noviembre

---

<sup>76</sup> Aportación de EM de la zona 1, 17 de febrero del 2003

<sup>77</sup> Integrante de EM, 25 de septiembre del 2002.

<sup>78</sup> Integrante de EM, 17 de octubre del 2002.

del 2002, y para el mes de marzo del 2003, todavía no hay un documento que valide la opinión de los EM en su totalidad para la conformación del CC.

Las reuniones por cada zona pone de manifiesto, lo anterior pues cada integrante opina lo que a su parecer debe contener el CC. Un solo representante para todo Tlalpan, un CC formado por personas que "conozcan de leyes", un CC integrado por personas que sepan de las necesidades de la comunidad, que no solo funcione a manera del CESAC. Las opiniones son conjuntadas por los integrantes que se han dado a conocer, más que otros, pues como hemos visto siempre hay personajes que toman la batuta del grupo, y los EM no son la excepción.

Se Transcriben, tres propuestas para el CC de integrantes de EM.

Propuesta de Integrante de EM zona 1, Anteproyecto de CC:

Introducción: el Gobierno de la delegación Tlalpan, considerando importante la PC en el manejo transparente de las acciones, programas y políticas en la demarcación. Propone crear el CC de Tlalpan. Serán invitados a formar parte de dicho Consejo las instancias delegacionales y los diferentes sectores y actores sociales. Los miembros serán voluntarios y horarios (sin remuneración económica). El papel del CC consistirá en

asesoría a los Directores Generales de la delegación en dos rubros especiales: 1. Presupuesto Participativo (Planeación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación), 2. Diseño de Política y Programas delegacionales. Se podrán establecer relaciones con instituciones públicas y privadas para que colaboren con el CC. La comunidad tlalpense podrá canalizar sus propuestas a las Autoridades Delegacionales por conducto del CC.

Organización: El CC deberá integrarse por un mínimo de 60 personas aproximadamente el 0.01% de la población y un máximo de 1200 personas (aproximadamente el 0.2% de la población). Las actividades serán conducidas por un Coordinador General que será elegido por la mayoría de votos en sesión plenaria. Permanecerá en el cargo por 6 meses sin la posibilidad de reelección inmediata. El trabajo será apoyado a nivel operativo por un Secretario General que será designado por el Jefe Delegacional. Los miembros del CC se dividirán en 8 comités correspondientes a cada Dirección General Delegacional. Cada comité elegirá o designará a su Coordinador, un suplente y un Secretario para mejor desempeño de sus funciones. La elección

deberá basarse en la calidad del trabajo realizado. Una misma persona podrá colaborar en máximo dos comités. Para temas específicos se podrán crear comisiones temporales e invitar a expertos en la materia. Los Coordinadores (8), Suplentes (8), Secretarios (8) y Consejeros (dos por cada comité) formarán un equipo Multidisciplinario (40 personas). Dicho equipo aprobará las conclusiones de los trabajos de cada comité. El Jefe Delegacional se reunirá con los Directores Generales y las comisiones se reunirán con la frecuencia necesaria para concluir su trabajo a tiempo.

Marco Legal: Artículo 8° y 9 ° Constitucional y la Ley de participación Ciudadana.

PD: faltan funciones del CC / coordinadores y Secretarios. El modelo aquí propuesto (con los ajustes necesarios) podría servir para ser aplicado en las 16 delegaciones del DF. El tema para la convocatoria al CC podría ser "crecer juntos en Tlalpan". Comisión del CC, zona 1. <sup>79</sup>

Acuerdo que establece la organización del Consejo Ciudadano Consultivo Tlalpense:  
Artículo 1.- El Consejo Ciudadano tlalpense

---

<sup>79</sup> Propuesta de CC de cuatro integrantes de EM zona 1, 3 de octubre del 2002

debe ser el órgano de la ciudadanía que tiene por objeto: 1.1 detectar, promover, fomentar, planear, coordinar y evaluar tanto las diversas problemáticas que enfrenta o pudiera enfrentar nuestra delegación, como los sistemas de resolución de programas que en la materia realizan tanto el Jefe Delegacional, como las autoridades del área en cuestión. 1.2- asesorar y prestar apoyo a los organismos de carácter público o privado que lo soliciten. Artículo 2, para el cabal cumplimiento de su objetivo, el Consejo Ciudadano Consultivo Tlalpense realizará las funciones siguientes: 2.1- Planear y programar sus actividades, tomando en consideración las necesidades de satisfacción de las demandas ciudadanas, con el único objeto de dar solución a la carencia de obras y servicios. 2.2.- Pugnar porque en la toma de decisiones de los órganos gubernamentales encargados de dicho objetivo, se encuentre como representación social una comisión del Consejo, para coordinar junto con las autoridades responsables, los trabajos, la metodología, la organización y los criterios de resolución que sean aplicados en las obras y servicios requeridos. 2.3- Diseñar políticas públicas y alternativas de acción para el incremento y mejor empleo de los sistemas de esta modalidad resolutiva. 2.4- Propiciar y

fomentar la aplicación de recursos públicos emergidos del presupuesto gubernamental, así como impulsar su desarrollo integral dentro de las políticas aprobadas por las autoridades delegacionales. 2.5- Formular propuestas para la elaboración y actualizaciones de materiales de actualizaciones de materiales de información, así como de otros materiales de apoyo para una mayor y mejor concientización ciudadana. 2.6- Evaluar los resultados obtenidos en el campo de la resolución de las problemáticas de la delegación de Tlalpan, así como proponer las medidas pertinentes para superar las deficiencias presentadas y mejorar los resultados. Artículo 3- el CC deberá estar integrado por ciudadanos que vivan dentro de los límites de la delegación, integrantes de EM de las cinco coordinaciones, así como por miembros de la sociedad civil o de organizaciones ciudadanas, que se caractericen tanto en lo individual como en lo colectivo, tanto por su honradez , cómo por su trabajo ciudadano en beneficio de su comunidad y de la resolución de las problemáticas sociales. Artículo 4- El CC celebrará sesiones ordinarias cada mes y extraordinarias a convocatoria de la mesa directiva electa por sus propios miembros. Artículo 5- El CC sesionará validamente con la asistencia de la mayoría de

la mesa directiva. Sus decisiones se tomarán por mayoría simple de votos y en caso de empate la mayoría de la mesa directiva tendrá el voto de calidad. Artículo 6- El CC previo acuerdo con sus miembros, podrá invitar a participar en sus sesiones y actividades a representantes tanto de dependencias de gobierno de la propia delegación, como de entidades paraestatales o de instituciones particulares vinculadas con la resolución de las problemáticas que enfrenta Tlalpan. Artículo 7- La asamblea en pleno del Consejo será el órgano máximo y por lógica la responsable de vigilar que se cumplan los acuerdos tomados por el mismo y además tendrá las siguientes facultades y obligaciones. 7.1- Proponer la creación de las comisiones que se establezcan como necesarias, para el debido cumplimiento de los objetivos de dicho Consejo. 7.2- Presidir las comisiones que hayan sido aprobadas. 7.3.- Dirigir las actividades de las mencionadas comisiones, así como informar de los resultados de las mismas. 7.4- las demás que les confiera el pleno de la asamblea. Comisión del CC, zona 3.<sup>80</sup>

Documento Base para la creación del CC  
tlalpense (fragmento)

---

<sup>80</sup> Propuesta para creación del CC, documento original, 3 de marzo del 2003



Principios del CC- El CC tendrá como principios la corresponsabilidad; es decir, comprometer a la ciudadanía en la toma de decisiones de manera responsable; la transparencia, entendida como el derecho a la información sobre las acciones y programas desarrollados con los recursos públicos y destinados para el beneficio de la ciudadanía, así como el combate a toda forma de corrupción o uso personal de dichos recursos; participación activa, es decir, el involucramiento y compromiso de la ciudadanía en las acciones de gobierno a fin de garantizar la eficiencia y oportunidad en la aplicación de los recursos públicos; equidad, entendida como equilibrio en la aplicación de los recursos, dando prioridad a las zonas y sectores que históricamente has sido poco atendidos.

Objetivos generales- avanzar en la democratización y en la relación entre el gobierno y la ciudadanía, mediante la conformación de instancias de carácter honorario y representativo que trabajen de manera corresponsable, en un ámbito de pluralidad, equidad y transparencia, bajo un esquema de participación activa, hacia un reconocimiento institucional de sus funciones. Impulsar la constitución de un CC de

Planeación Delegacional, para la definición de lineamientos y prioridades de política pública y un plan de trabajo para llevarla a cabo en el corto, mediano y largo plazo. Consolidar el proyecto político de Gobierno Delegacional como acción de Gobierno democrático. Sentar las bases para la continuidad de los programas impulsados en esta administración desde la base misma de la población. Objetivos particulares- crear una instancia ciudadana que intervenga en un proceso de planeación y gestión de desarrollo a nivel local a través de políticas públicas, que incluya a los diversos intereses y demandas de la población. Fortalecer a la ciudadanía, mediante la implementación de proyectos de interés común donde se mantenga una interlocución directa. Reconocimiento y respeto de los interlocutores que desde la sociedad civil interaccionen con el Gobierno. Promoción de una nueva cultura política basada en el consenso plural y la participación. Mayor incidencia de la participación ciudadana en la actuación de las administraciones públicas. Funciones del CC: participar en el diseño de las políticas públicas que contribuyan al desarrollo de la delegación en su conjunto. Colaborar en la planeación, seguimiento y evaluación de los programas delegacionales. Proponer y fomentar iniciativas

para la realización de proyectos o de programas. Contribuir en la construcción de un sistema de control ciudadano sobre el presupuesto y en la definición de programas y metas delegacionales. Coadyuvar en la convocatoria y coordinación de consultas públicas para examinar los proyectos y programas de la delegación. Recibir y canalizar observaciones y sugerencias de los diferentes sectores sociales, organizaciones y ciudadanía en general. Presentar periódicamente un balance o informe del desarrollo de las acciones contenidas en el programa de trabajo del CC. Coadyuvar en el diseño, ejecución y seguimiento de un sistema de información y difusión de acciones, hacia la ciudadanía. Coadyuvar en el diseño, ejecución y seguimiento de programas de formación y capacitación ciudadana. Promover la adhesión delegacional a los acuerdos públicos, locales, nacionales e internacionales sobre la transparencia, modernización, eficacia de la gestión pública; derechos humanos y participación ciudadana. Promover el respeto y acatamiento de las leyes que rigen la administración pública del DF. ( Estatuto de Gobierno, la Ley de Participación Ciudadana. EM de las cinco zonas.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Propuesta de la delegación documento original, 19 de marzo del 2003

Las tres propuestas anteriores reflejan el gran interés por parte de la ciudadanía tlalpense en ser tomados en cuenta. Propiciar una PC incluyente, comprometida en la transparencia de las políticas públicas de control y ejecución del presupuesto del Gobierno. Un CC con la capacidad no solo de gestionar sino de intervenir en el proceso desde la planeación hasta la evaluación del POA. Que sea capaz de dar soluciones a problemas de interés común, asegurando la democracia, justicia, libertad y seguridad. Procurando el marco jurídico que sustente la PC libre y directa. Trascender en el cambio de las políticas públicas con la finalidad de avanzar hacia una democracia participativa.

Al Jefe Delegacional se le presentó la iniciativa del CC por parte de los EM, expresando éste una satisfacción particular, pues argumentó que gracias al PP la ciudadanía "despertó" a la necesidad de participar en forma conjunta con el gobierno, con el único fin de beneficiar a su comunidad. Y que por su parte les apoyaría en todo lo que estuviera en sus manos.

Pero el futuro del incipiente CC de Tlalpan es incierto, dado que este año hay cambio de Jefe Delegacional. Incluso para estas fechas no sabemos que va a pasar con el PP, ¿seguirá en la nueva administración?, qué pasará con los EM?

Interrogantes que rebasan el tiempo de nuestra investigación, mientras tanto los EM tienen la esperanza que el nuevo Jefe Delegacional electo, los mantenga o por lo menos les de todo su apoyo al CC y lograr su representación ante las bases jurídicas que

correspondan y obtener la Institución del Consejo Ciudadano de Tlalpan.

## CONCLUSIONES

Ha surgido en México un proceso de toma de responsabilidad social, frente a lo apremiante de los problemas de nuestra sociedad. En los cuales la PC hoy a alcanzado cierto nivel de organización. En donde intervienen los diferentes sectores de la ciudadanía. Se han organizado para defender la democracia, los derechos humanos, un desarrollo económico más equitativo entre otros. Sus niveles de acción pueden ser desde locales hasta globales, sus acciones pueden ser intensas o suaves. Sus alcances limitados o masivos, sus organizaciones permanentes o efímeras. Algunos de estos grupos ponen entre dicho los procesos democráticos de representación y gestión del gobierno.

Entre los múltiples problemas la sociedad civil se organiza para atender y demandar, pero sobre todo para intervenir en las soluciones. Cada día se reconoce más su presencia pues estos grupos han sido catalizadores entre el gobierno y el resto de la ciudadanía.

Así entonces si la ciudadanía se ha organizado en aras de lograr una mayor democracia, incluso pretende llegar más lejos, es decir tomar parte en las decisiones sobre los recursos económicos del Gobierno.

Sin embargo en el presente trabajo se planteo que la PC puede ser camino para transitar hacia la democracia participativa, resulta paradójico entonces que la estructuración de la democracia participativa sea "ofrecida" por el gobierno y no por la propia ciudadanía. Es decir, sí la ciudadanía es poseedora de la democracia, entonces, porqué es el gobierno el que abre espacios de participación

ciudadana y aun más , que sea el propio gobierno que la propone, la dirija, regule y por lo tanto la limite, ¿acaso a eso se le puede llamar democracia participativa?.

Las organizaciones vecinales surgidas a instancia del gobierno, son las que hemos denominado figuras de representación vecinal, los Comités Vecinales, los comisionados de Gobierno Central, y los Equipos de Monitoreo, que se mueven por demandas muy concretas, que buscan cambios, buscan mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, ciertamente sus formas de organización son muy inestables, tanto como sus formas de acción. Muchas veces no representan alternativas distintas, reales, pues en su interior se reproducen antiguos vicios como son el clientelismo, el trabajo partidario y la reproducción de grupos de poder entre otros (Safa 1999). Sin embargo, también pueden convertirse en portavoces de demandas democráticas en la medida en que ganen mayores espacios de participación en la administración, gestión y toma de decisiones locales como el incipiente Consejo Ciudadano tlalpense. Por lo anterior pueden ser nuevas formas de PC, de una nueva actitud ciudadana. Estas figuras de representación vecinal “pueden ser constructoras de comunidades, promotoras de nuevas formas de relaciones sociales y de proyectos distintos de ciudad y vida urbana”.

Sin embargo parafraseando a Tejera Gaona; nos encontramos ante la paradoja de que en México exista una mayor democracia, pero al mismo tiempo, un incremento de la pobreza entre la población. La ampliación de los derechos democráticos, no es garantía de satisfacción de las necesidades de los múltiples sectores sociales.

Como se describió en esta investigación los CV fueron creados por el mismo gobierno y sus acciones reguladas por la Ley de Participación Ciudadana (LPC). Las estrategias implementadas en las delegaciones Tháhuac e Iztacalco siguen un modelo de acción que va dirigido hacia la ciudadanía, por lo tanto son similares sus resultados. Se ha hecho mención de las figuras que antecedieron a los CV, que fueron en su momento figuras de representación vecinal, los Jefes de Manzana, Comités de Manzana, Asociación de Residentes, Presidente de Juntas Vecinales y Consejos Ciudadanos. Que desaparecieron al no ser eficientes y lo mismo pasó con los CV, pues ahora con la LPC reformada hay otra figura de representación vecinal: Comité Ciudadano.

Las acciones de los CV se vieron menguadas desde el inicio, pues en la conformación de las planillas los partidos políticos se hicieron presentes. Posteriormente en el desempeño de sus funciones las inclinaciones partidistas dividieron e incluso lograron desintegrar a algunos CV. Pero los que lograron hacer a un lado dichas preferencias trabajaban "tan solo por el beneficio que proporcionaban a su comunidad", lo que les daba cierto reconocimiento ante sus vecinos, máxime si por medio de ellos podían resolver una o varias demandas, pero en general eran mínimos los CV donde sucedía esto. Por lo tanto, lo que bien pudo ser una exitosa experiencia de participación ciudadana resulto ser un fracaso.

En tanto por parte de las autoridades delegacionales, si bien impulsaban las acciones de participación ciudadana con diferentes alternativas como fueron los cursos dirigidos hacia la ciudadanía con el propósito de formar ciudadanos responsables e informados, las



audiencias públicas, los recorridos, etcétera, al mismo tiempo limitaban el poder de decisión ciudadana. Pues convocaban a los CV a decidir sobre algún presupuesto y sin embargo al final se optaba por la propuesta de las autoridades.

Los comisionados del Gobierno Central existen gracias al Gobierno de la Ciudad de México y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal a llevado a efecto varios programas de asistencia social, algunos de ellos son: ayuda económica a adultos mayores, becas para discapacitados, para madres solteras, para niños de escasos recursos, préstamos para viviendas. Son los comisionados los encargados de dar seguimiento a estos programas, bajo la supervisión de los promotores vecinales cuyo jefe es Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Los promotores vecinales se muestran incondicionales de AMLO, pues siempre en sus discursos ante los vecinos encuentran un pretexto para externarlo, “ recuerden que todo esto (refiriéndose a los programas de asistencia social) es gracias a nuestro Jefe de gobierno AMLO”<sup>82</sup> o bien “ AMLO les manda sus saludos esperando que participen en las comisiones”.<sup>83</sup> Algunos integrantes de CV y comisionados convergían en la misma persona y por lo regular eran ciudadanos que les agradaba participar. En otras ocasiones algún comisionado tan solo fungía como tal por el interés de ser beneficiario de uno o más de los programas.

Los comisionados se sentían tomados en cuenta, ya que ellos en varias ocasiones tenían el poder de decidir a quien si y a quien no se le concedía la ayuda, a parte de vigilar y orientar a sus vecinos sobre los mismos programas. Por lo tanto gozaban de cierto prestigio entre su

---

<sup>82</sup> Junta vecinal del Gob. Central, delegación Iztacalco, 9 de octubre del 2002

<sup>83</sup> Junta informativa por parte de Gob. Central, delegación Iztacalco, 3 de diciembre del 2002

comunidad. Los promotores vecinales les hacían mención a los comisionados que ellos podían ser en un futuro los integrantes del nuevo CV, pues ya tenían el conocimiento de las demandas de su comunidad y de cómo y adonde dirigirse para darles solución.

En tanto las autoridades delegacionales y el Gobierno Central (al menos en la delegación Iztacalco) no tenían buenas relaciones a pesar que la delegada fue postulada por el PRD. Al igual que el Gobierno Central. Las pugnas dentro de un mismo partido se hacen presentes. Comparando el poder de convocatoria entre las autoridades delegacionales y el Gobierno Central, es éste último quien llevó la delantera durante la presente investigación. Ya que a las juntas convocadas por la delegación la asistencia era menor comparada con los ciudadanos presentes en las reuniones del Gobierno Central. La posible causa era que asistían los que ya eran beneficiarios de algún programa y los aspiraban a serlo. En cambio como la delegación no daba nada, pues el interés ciudadano era reducido.

La participación ciudadana era de alguna forma condicionada por el interés de obtener algo más que la solución a su demanda.

Los Equipos de Monitoreo (EM) son figuras de representación vecinal que son creados por el Presupuesto Participativo (PP), implementado por el que fuera recién electo jefe delegacional en Tlapan. Formaba parte de la plataforma electoral del Dr. Gilberto López y Rivas candidato del PRD. Los elementos que se hacen presentes son una administración novel con un cúmulo de expectativas a futuro y un modelo de participación ciudadana exportado de Brasil. La figura central en que recaen las acciones del PP es la ciudadanía.

Exigía una ciudadanía conocedora de ciertos aspectos de las obras por realizarse, para esto los EM recibieron cursos para conocer las prioridades y tener conocimientos de las necesidades de otras comunidades aparte de la suya. Incluso se les capacitó para supervisar ciertas obras, por ejemplo al asfaltar una calle, debían estar atentos en el espesor del asfalto, de la cantidad del chapopote y que la máquina aplanadora lo hiciera correctamente. Lo cual requería que el supervisor ciudadano tuviera conocimientos previos del tema y sobre todo tiempo para realizar la vigilancia. Lo que hacía casi imposible de cumplir. Sin embargo algo que parecía ideal resultó ser ineficiente, dado que las acciones del EM se vieron coartadas por varios motivos. En los cuales están los relacionados con las autoridades delegacionales, pues los funcionarios no cumplían eficientemente lo pactado, no respetaban el tiempo ni las obras elegidas por la ciudadanía en las votaciones. Sabiendo que el presupuesto delegacional no era suficiente ni los recursos humanos. Por lo que algunas de las obras quedaron a medias y otras sin ejecutarse. La ciudadanía sufrió un desencanto. Optó por la creación del Consejo Ciudadano Tlalpense (CC), organización ya no a expensas del gobierno. El CC "fruto" del PP.

El CC lucha por su reconocimiento ante las autoridades del Distrito Federal, esperando que en las elecciones del 2003 el nuevo Jefe Delegacional los siga tomando en cuenta.

Hasta ahora ninguna forma de PC ha logrado tener incidencia en los recursos del Estado. Ni las instancias gubernamentales han llenado las expectativas ciudadanas para arribar a la rendición de cuentas del

Gobierno. Ni la PC, bajo su expresión real es un instrumento para transitar hacia la democracia participativa.

Por lo anterior a pesar de que el gobierno a dado una mayor apertura a los canales de PC, y que se habla del logro de una mayor democracia no ha sido hasta ahora la participación la herramienta para transitar de la democracia representativa hacia la democracia participativa. Ni la ciudadanía que participa el "puente" entre el gobierno y el resto de la sociedad.

Los imaginarios que la ciudadanía y el gobierno tienen respectivamente acerca de lo que debe ser la PC, desde sus planteamientos, objetivos, programas y su campo de acción son incongruentes ya que el gobierno espera que la gente tome parte en todas las actividades propuestas por él. Mientras que por parte de los ciudadanos espera que el gobierno de solución a todas sus demandas y al no ser así abandona su interés por participar. El ciudadano exige al gobierno formar parte de la toma de decisiones sobre los recursos del Estado, a la par el Gobierno concede a la ciudadanía cierto grado de intervención sobre el presupuesto, sin embargo acota o hace nulo toda participación. Al parecer es un "juego" lo de la PC, por parte del Gobierno -"hago como que te concedo participar y finalmente yo hago mi voluntad"- . Por parte de la ciudadanía, -"solo participo si me das lo que te pido"-.

Lo anterior se percibe en la vida cotidiana de los ciudadanos y en las estrategias empleadas por los representantes del gobierno.

Finalmente se puede resumir que durante la investigación los objetivos planteados se han demostrado, sin embargo en el transcurso de la misma, se descubrió que, no necesariamente la PC es el espacio para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa. Pues los ciudadanos guardan resabios de los anteriores regímenes gubernamentales, donde no les era posible intervenir en los asuntos del gobierno y muchos menos tener la oportunidad de decisión en los recursos del gobierno y ni aspirar a que los gobernantes rindieran cuenta de su gestión que la propia ciudadanía eligió en las urnas.

Por lo anterior el camino para llegar a vivir una democracia participativa es largo y complejo. Ciertamente a habido un cambio ciudadano que ha dado lugar a una "nueva ciudadanía", que tiene la inquietud por enterarse y conocer sobre los asuntos de la administración gubernamental. Pero ésta "nueva ciudadanía" tendrá más que organizarse, deberá aprender y tomar una real conciencia de lo que es tomar parte activa en el "quehacer político". Por su parte, el gobierno tendrá que aceptar a la ciudadanía participativa y brindarle los espacios pertinentes para que realice su función. El cual deberá ser "gobernar juntos."

# **ANEXO NÚMERO 1: LISTA DE CURSOS DE CAPACITACIÓN EN CULTURA CÍVICA Y VALORES CIUDADANOS. IMPARTIDOS POR LA DELEGACIÓN IZTACALCO DE OCTUBRE – DICIEMBRE DEL 2002**

CURSO

CULTURA Y JUSTICIA CÍVICA

COLABORACIÓN COMUNITARIA

EDUCACIÓN CIUDADANA PARA ADULTOS

PROYECTO CIUDADANO PARA ADULTOS

DERECHOS HUMANOS

LOS DERECHOS DEL CIUDADANO

LOS JÓVENES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FORO DE ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LIDERAZGO Y ORGANIZACIÓN

RELACIONES HUMANAS

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FORO DE ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

AUTOESTIMA CIUDADANA

RESOLUCIÓN POSITIVA DE CONFLICTOS

CIUDADANÍA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

LA MUJER EN LA POLÍTICA MEXICANA

## BIBLIOGRAFÍA

Abascal, Tapia, Cesar, 1997. Participación ciudadana y cultura para la democratización, en *"Fuerzas Políticas y Participación Ciudadana en la Coyuntura del 97"*, Arturo Anguiano, Daniel Carlo Rohan, Colegio de Sonora, Universidad de Sonora y UNAM.

Álvarez Enríquez, Lucia, 1998. *"Participación ciudadana y la nueva cultura política en la ciudad"*, en *Acta sociológica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM.

Bobbio, Roberto, 1994. *"El Futuro de la Democracia"*, F. C. E.

Bolos, Silvia, 1995. *"Actores sociales y demandas urbanas"*, México, Plaza y Valdés.

Cansino, Cesar, *"Democracia y sociedad civil en América Latina"*, en *Metapolítica*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Vol. 1, No.4, octubre- diciembre, 1997

Carrión, Fernando y Wollrad, Dorte (comp.), 1999 *"La ciudad, escenario de comunicación"*, Quito, FLACSO.

Cortina, Adela, 1997. *"Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía"*, Madrid, Alianza Editorial

Chiuva Amparán, Aquiles, 1998. *"Nuevos desarrollos en torno al concepto de cultura política"* en *Polis*, México, UAM-I, Vol. 2.

Crespo, José Antonio, 2001. *"Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional"*, *Metapolítica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Vol. 5, Núm. 18, abril-junio.

Giménez Gilberto, 2000 "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en Valenzuela Arce, José Manuel (coord.): "*Decadencia y auge de las identidades*", México, El Colegio de la Frontera Norte Plaza y Valdés Editores.

Gómez, Tagle, Silvia, 1993, "*La Frágil Democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*", México, GV Editores.

Hirsch Adler, Ana, 1998. "*Investigaciones sobre los valores de los mexicanos*", México, Gernika.

Lechner, Norbert, 1996 "*El nuevo contexto de la cultura política*" en *Coyuntura*, México, Quinta Época, enero-febrero.

Ley Orgánica del D.D.F.,1978, Legislatura L, año Legislativo III, Periodo Ordinario, 19 de diciembre de 1978.

Ley de Participación Ciudadana, 2000, multicopiado

Martínez Assad, Carlos, 1996. "*¿Cuál destino para el DF?: Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*", México, Océano.

Mejía Lira, José, 1993. "*La participación ciudadana en los Municipios en la nueva relación Estado-sociedad*", México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), pp.9-22.

Mellado, Hernández, Roberto, 2001, "*Participación Ciudadana, institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*", Plaza y Valdés.

Meyenberg Leycegui Yolanda, 1999. "*Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto*", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, No. 15, diciembre.



Moore, Barrington, 1973. "*Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*", España, Península, Historia, Ciencia y Sociedad, Núm. 7

Nivón, Eduardo, 2000 "*Subjetividad, política y antropología*", en *Alteridades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 19, enero-julio.

Ramírez Medina, Valeriano, 1998. "*Democracia y participación social*", en *Estudios políticos*, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquía, Núm. 18, mayo-agosto.

Reyes del Campillo, Juan, (coord.), 1994. "*Partidos, Elecciones y Cultura Política en México*", UAEM-UAM-COMECSO, México.

Safa, Patricia, 1999. "*Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la Ciudad de México*" en Carrión, Fernando y Wollrad, Dorte (comp.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Quito, FLACSO.

Salazar, Luis (coord), 1997. "*Elecciones y transición a la democracia en México*", México, Cal y Arena.

Sartori, Giovanni, 1997. "*Teoría de la democracia*", México, Plaza y Valdés

Tejera, Gaona, Héctor, 2003. "*Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México; la experiencia de los Comités Vecinales* ", multicopiado

Tejera, Gaona, Héctor, 1999. "*Vecinos identidades locales*", multicopiado

Tejera, Gaona, Héctor, 2002. "*Cultura y Ciudadanía*", multicopiado.

## ÍNDICE

A.- INTRODUCCION .....	I
B.- TRABAJO DE CAMPO .....	III
C) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	X
PARTICIPACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PC) .....	XIV
ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	XVII
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO .....	XIX
CAPITULO I .....	1
LAS LLAMADAS FIGURAS DE REPRESENTACIÓN VECINAL .....	1
1.1 CRONOLOGÍA DE LA REFORMA (S) POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....	3
1.2 LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y VECINAL .....	4
1.3 FIGURA DE REPRESENTACIÓN VECINAL: CONSEJOS CIUDADANOS .....	6
1.4 FIGURA DE REPRESENTACIÓN VECINAL: .....	9
1.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN IZTACALCO : .....	11
Distribución de coord. de CV .....	12
Distribución de coord. por grupo de edad .....	12
Conformación de planillas .....	13
CAPITULO II .....	14
LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ( CONFORMACIÓN FORMAL DE LOS COMITES VECINALES) Y LOS COMITÉS VECINALES (FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES VECINALES) .....	14
2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS MIEMBROS DE LOS CV .....	27
2.2 COMO FUNCIONAN LOS CV.....	31
2.3 PROBLEMAS INTERNOS DE LOS CV .....	32
2.4 RELACIÓN DE LOS CV CON LA DELEGACIÓN .....	35
2.5 LOS COMISIONADOS DE GOBIERNO CENTRAL .....	45
CAPITULO III .....	54
EL LLAMADO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	54
3.1 QUÉ ES EL PP .....	55
3.2 EXPERIENCIAS EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	56
BRASIL .....	56
ARGENTINA .....	59
3.2 EL PP EN LA DELEGACIÓN TLALPAN (cómo llegó) .....	61
3.3 El Presupuesto Participativo en Tlalpan (2001) .....	62
3.4 Presupuesto Participativo (2002) .....	64

CAPITULO IV .....	68
Figura de representación ciudadana: Equipos de Monitoreo ...	68
4.1 EQUIPOS DE MONITOREO .....	68
4.2 FORMACIÓN DE LOS EQUIPOS DE MONITOREO CIUDADANO (EM) .....	72
4.3 CAPACITACIÓN DE LOS EQUIPOS DE MONITOREO .....	73
4.4 FUNCIONES DEL EQUIPO DE MONITOREO .....	74
Resultados de la votación por zonas de los años 2001 y 2002	76
4.5 RELACIÓN ENTRE LOS INTEGRANTES DE EM.....	77
4.6 RELACIÓN DE LOS EM CON SUS VECINOS .....	79
4.7 CAUSAS POR LAS CUALES DE ABANDONA EL EM .....	80
4.8 RELACIÓN DE LOS EM CON LA DELEGACIÓN .....	81
4.8 EL PP ( PARTICIPACIÓN CIUDADANA) Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	84
4.9 CONSEJO CIUDADANO (Tlalpense) .....	90
CONCLUSIONES .....	102
ANEXO NÚMERO 1: LISTA DE CURSOS DE CAPACITACIÓN EN CULTURA CÍVICA Y VALORES CIUDADANOS. IMPARTIDOS POR LA DELEGACIÓN IZTACALCO DE OCTUBRE – DICIEMBRE DEL 2002 .....	110
BIBLIOGRAFÍA .....	111