

Research Article

# La participación social como herramienta de aproximación para la transformación de la política pública urbana

## Social participation approach as a tool for urban public policy transformation

Macarena I. Egli Toledo

Factor Urbano, Consultora. CDMX, México.

Correspondencia: [macaregli@gmail.com](mailto:macaregli@gmail.com)

**Resumen:** El artículo realiza un examen de la trayectoria de las formas en como el país y la Ciudad de México construyen la política pública en materia urbana, en específico la referida a la participación ciudadana/social, para en un segundo momento, utilizar estas concepciones y realizar la evaluación de un proyecto aplicado. Para esto, se analizó el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual se lleva a cabo en la CDMX y tiene como objetivo principal, mejorar la calidad de vida urbana de la población con altos índices de marginación, esto, por medio del eje estructurante de la participación ciudadana. Lo anterior, con el objeto de recabar las bases históricas, teóricas y prácticas, que permitan la realización de un análisis en términos ideológicos y concretos de la congruencia/coherencia entre los objetivos, el diseño y la implementación del programa, lo que, posibilita comprender las contradicciones de este. Es así, que esta investigación intenta ser un aporte en: 1) Evidenciar la importancia de observar, evaluar, reflexionar y criticar, lo que consideramos como participación en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas urbanas, como estrategia para el fomento de la democracia. 2) Exhibir las contradicciones y velos que presentan en el programa, con el objeto de atender y mitigar los efectos negativos que se derivan de este; identificando vicios, vacíos y malas prácticas que, en este caso particular, concluyeron que el programa no logró cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida urbana y la participación que se promovió fue ilusoria, limitada, selectiva y excluyente.

**Palabras clave:** participación social, participación ciudadana, espacio público, diseño participativo, calidad de vida, rescate de espacio público, contradicciones de la política pública urbana.

**Abstract:** The article examines the trajectory of how the country and Mexico City build public policy in urban matters, specifically that related to citizen/social participation, to use these concepts in a second moment and carry out the evaluation of an applied project. For this, the case of the Community Neighbourhood Improvement Program, which is carried out in Mexico City and whose main objective is to improve the quality of urban life of the population with high marginalization rates, was analyzed, through the axis structuring of citizen participation. The foregoing, to gather the historical, theoretical, and practical bases that allow an analysis to be carried out in ideological and concrete terms of the consistency/coherence between the objectives, the design, and implementation of the program, which makes it possible to understand its contradictions. Thus, this research tries to be a contribution to: 1) Evidence of the importance of observing, evaluating, reflecting, and criticizing, which we consider as participation in the process of design and implementation of urban

public policies, as a strategy for promoting democracy. 2) Exhibit the contradictions and veils that they present in the program, to address and mitigate the negative effects that derive from it; identifying vices, gaps and bad practices that, in this particular case, concluded that the program failed to meet the objective of improving the quality of urban life and the participation that was promoted was illusory, limited, selective and exclusive.

**Keywords:** social participation, citizen participation, public space, participatory design, quality of life, the rescue of public space, contradictions of urban public policy.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En diversas culturas a lo largo de la historia, la ciudad por su carácter territorial fue y es considerada como promotora de la integración, cohesión social, el disfrute y goce de todo lo que brinda la naturaleza, el intelecto y lo que la humanidad pueda crear. No obstante, “ha sido también máquina potente de diferenciación, separación, marginación y exclusión de clases, grupos étnicos y religiosos” (Secchi, 2015).

Desde este punto de vista, las urbes son el reflejo de la coerción ejercida por el desarrollo de proyectos hegemónicos y consigo de la resistencia y apropiación de las clases subalternas, lo que desencadena que estas sean escenarios en constante transformación, construidos por medio de las luchas de clases.

Estas luchas, se caracterizan por estar conformadas por relaciones sociales-económicas no homogéneas, basadas en grupos de sujetos que poseen distintos capitales económicos, culturales, institucionales, hábitos, estatus, intereses (Bourdieu, 2000). Esta diferenciación social es resultado de lo que Marx determina, el dominio pleno de los medios de producción (Marx & Engels, 1970) la cual, a su vez configura la ciudad.

En la actualidad, se observa que la estructura de las urbes basada en la diferenciación de clases se mantiene, es más, se solidifica con el pasar del tiempo y la consolidación de un sistema económico fundado en la lógica de la meritocracia, que justifica y fortalece las estrategias de desigualdad, fragmentación y segregación social.

La desigualdad social, es una de las problemáticas más recurrentes y complejas del planeta, sus causas y efectos derivan de aspectos políticos, económicos, ambientales, etc. Su particularidad principal, se sostiene en que la partición de los recursos es diferenciada y discrecional, permitiéndole solo a algunos individuos, dar solución de manera efectiva a sus condiciones objetivas y tener una buena calidad de vida.

La importancia de la desigualdad social para este trabajo, es que nos permite entender estructuralmente que 1) nuestras urbes se construyen geográficamente desiguales, tanto económica, política, cultural y espacialmente, asentadas en una división social de la ciudad, 2) los programas derivados de la política pública urbana distribuyen de manera no equitativa los recursos en materia de espacio público, además establecen procesos de participación arbitrarios, según tipo de agentes, así como, los accesos y bloqueos de quienes pueden ser beneficiados y 3) el espacio público y la participación social son un recurso y un derecho social.

En México, en específico la Ciudad de México el escenario no difiere, a pesar de los intentos, la política pública urbana no es capaz de dar respuesta eficiente a las problemáticas sociales como la falta de cobertura de servicios, falta de espacio público para la integración e inclusión social, una movilidad deficiente, inseguridad transversal, procesos participativos

<sup>1</sup>El presente artículo es una síntesis de la investigación de tesis titulada “Participación social como herramienta para transformar las contradicciones de la política pública urbana referida a espacios públicos en la ciudad de México”. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2013 -2014, caso de estudio: Colonia La Mexicana, Del. Álvaro Obregón, por la Universidad Nacional Autónoma de México, en el año 2017.

débiles, falta de continuidad y evaluación de los proyectos, corrupción, por mencionar algunos. Lo anterior, nos habla de políticas públicas urbanas, en materia de espacios públicos, contradictorias, parciales, asistencialistas y clientelares, ya que no son capaces de cumplir con los objetivos generales que se plantean por medio de estas.

Así mismo, la política pública urbana en materia de rescate de espacios públicos con participación ciudadana en la Ciudad de México (en adelante CDMX) presenta una contradicción entre el objeto/objetivo, la manera en cómo ésta se diseña e implementa, así como los agentes que inciden en ella. Bajo esta premisa, la presente investigación tiene como finalidad.

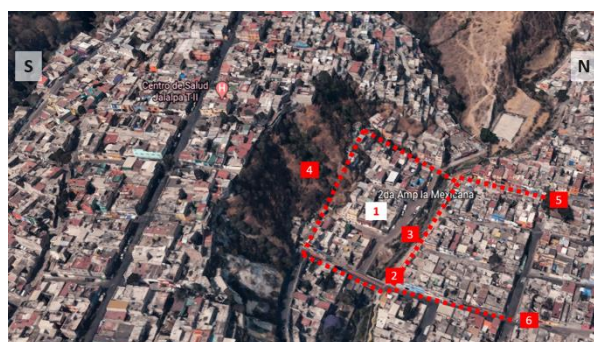
En primer lugar, exhibir, criticar la manera en cómo la clase política ha planificado y operado el desarrollo de la política pública urbana de rescate de espacios públicos con participación ciudadana en la Ciudad de México, con el fin de privilegiar a un grupo pequeño compuesto por los agentes que componen la iniciativa privada y la élite política, quienes, a su vez, son los encargados de la toma de decisiones, en relación con el qué, dónde y cómo hacer ciudad. En segundo lugar, discutir sobre los conceptos participación social y participación ciudadana y los beneficios y/o desventajas de aplicación práctica de cada uno. Finalmente, evidenciar la contradicción y los procesos de participación social del caso de estudio.

Con el fin de acercarse a la comprensión de esta problemática, la presente investigación examina un caso reciente, ubicado en la Ciudad de México en la colonia 2da Ampliación La Mexicana, Delegación Álvaro Obregón. Según INEGI<sup>2</sup> es considerada como una de las localidades en donde predominan problemáticas como la delincuencia, marginación y hacinamiento, en el 2010 CONEVAL<sup>3</sup> indica que es una de las cinco entidades delegacionales de la CDMX con mayor porcentaje de pobreza equivalente al 31.3% del total estatal.

El caso, se encuentra ubicado en una barranca colindante con el Río Becerra. Los límites del polígono son: Al norte Vasco de Quiroga y el cauce del Río Becerra, al sur la barranca, al oriente Calle Paso Hondo y al poniente Cerrada de Tlapechico (ver Figura 1.).

La metodología utilizada es un análisis deductivo sobre el contexto general de la política pública a nivel mundial, el país y la política pública urbana relacionada con el rescate de los espacios públicos y la participación ciudadana en el país y la CDMX, para finalizar en el PCMB<sup>4</sup>. Además, se aplicaron herramientas cualitativas tales como: entrevistas semi-estructuradas a la sociedad y a un funcionario de SEDUVI<sup>5</sup>, gestor técnico del PCMB; una marcha exploratoria para identificar las problemáticas socio urbanas. Finalmente, se realizó un análisis de información de segundo orden, sobre los resultados del caso de aplicación en el año 2013-2014.

**Figura 1.** Caso de estudio



Fuente: Google Earth intervenida, 2017. Contexto: 1. Colonia 2da Ampliación La Mexicana; 2. Espacio público intervenido; 3 Río Becerra; 4. Barranca; 5 y 6 únicos accesos desde la Avenida Vasco de Quiroga.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>4</sup> Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México.

## 2. Marco teórico

La investigación se centra estructuralmente en la discusión conceptual del espacio público, la participación ciudadana, la participación social, la política pública en espacios públicos con participación ciudadana.

### 2. 1. *Espacio público*

Cuando pensamos en el territorio muchas veces no logramos comprender la importancia de éste en el desarrollo de nuestras vidas y su calidad. En la CDMX, No es lo mismo habitar el sur que el norte, el centro, periferia, ya que dependiendo del lugar de residencia será el grado acceso en materia económica, urbana, política, cultural, etc. Así como el estatus que poseamos dentro del grupo social. En este sentido, consideramos al espacio como una de las variables objetivas más relevantes a analizar.

Al observar las ciudades y su conformación socio espacial, podemos ver que estas se “ordenan” y distribuyen en base a normas de valoraciones políticas y económicas, se divide -en términos absolutos- entre ricos y pobres; y que dicha división se caracteriza por la dualidad riqueza/escasez y calidad de los recursos. Bajo esta lógica, los espacios públicos son considerados como un recurso social y también son distribuidos, diseñados y mantenidos desigualmente, enfatizando esta dualidad riqueza/escasez.

En este sentido, la brecha es abismante, a tal punto que en algunos casos los espacios públicos en algunas delegaciones y colonias son casi inexistentes y cuando existen no son accesibles y/o seguros. Ahora bien, ya sabemos que los espacios a pesar de ser públicos, no son cualitativa ni cuantitativamente para todos. Entonces cabe preguntarse ¿Qué es un espacio público?

Entenderemos espacio público como: el espacio físico, que se encuentra fuera de las delimitaciones de suelo privado, en donde, la colectividad puede hacer uso de éste, de manera libre, segura. En este sentido, para que un espacio sea público debe contener las siguientes condicionantes.

- Accesible y gratis para todos.
- Seguro objetiva y subjetivamente.
- Debe responder a las necesidades de la comunidad.

### 2. 2. *Participación ciudadana v/s participación social*

La necesidad por diferenciar estos dos conceptos surge de la discusión en torno al nivel de acción de los agentes sociales en las políticas públicas urbanas y programas derivados, y en consecuencia, su incidencia en el diseño del espacio público y los beneficios/incentivos que derivan de este.

En particular, lo que tiene que ver con la “transformación del espacio físico urbano académicos, expertos y promotores sociales coinciden en sostener que no se pueden concebir procesos de mejoramiento barrial sin una legítima participación de la ciudadanía. El establecimiento de procesos colaborativos e incluyentes, en donde actores diferentes puedan contribuir de acuerdo con sus conocimientos, capacidades, valores, intereses, etc., a la construcción y desarrollo de la ciudad, representa la condición indispensable para la creación de oportunidades y contextos favorables para el desarrollo sostenible y duradero de la ciudad y sus habitantes” (Bazzaco & Sepúlveda, 2010).

En términos ideales, la participación ciudadana es un necesario y óptimo mecanismo que los Estados deben utilizar, puesto que es la vía para resolver cuestiones sociales que son responsabilidad del trabajo colectivo del Estado y sociedad -gobernanza-, además que, puede aportar en la regulación del uso de los recursos garantizando los procesos de transparencia.

Contrariamente a lo ideal, nuestro país tiene una extensa experiencia “Es toda una tradición nacional la de proponer y aprobar leyes de avanzada que en la práctica no pueden

aplicarse o que se aprueban a sabiendas de que su ejercicio estará subordinado a los intereses de los gobernantes” (Olvera, 2009).

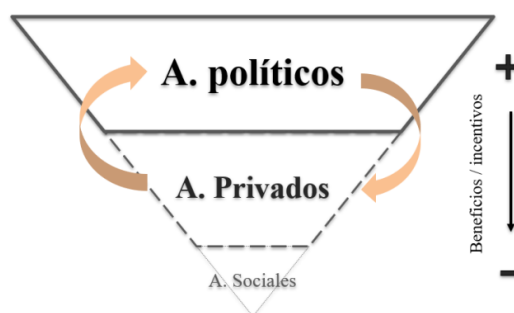
Asimismo, se considera que la CDMX utiliza la participación ciudadana como un instrumento que justifica decisiones de algunos pocos, haciéndolas pasar por decisiones democráticas y que, de manera inversa al discurso expresado, pareciera que entre más leyes de participación ciudadana se crean, es cada vez menor el cambio que se logra.

De esta manera, vemos un Estado que contradictoriamente crea instituciones, normas, leyes y escenarios para incluir a la sociedad a las decisiones de interés público, en donde, se fomentan prácticas políticas participativas, pero en su ejercicio, estas no dejan de ser hegemónicas y tampoco las decisiones que resultan de ellas, son democráticas. Haciendo de la participación ciudadana un proceso limitativo y simulatorio.

Sumado a lo anterior, existe otro componente que en apariencia es evidente, pero debido a la laxitud del uso del concepto, queda limitado a un significado casi anecdótico, nos referimos al componente de ciudadano, ya que como su nombre lo indica, la participación ciudadana convoca y compete a los ciudadanos - en su calidad de votante -, condicionante básica para este tipo de participación” (Const, 2008).

En este sentido, la participación ciudadana en la CDMX no solo es limitante, simulatoria y arbitraria/jerárquica en la distribución de los incentivos que resultan de ella (ver Figura 2.), sino que también es una estrategia que utilizan los Estados mediante sus derivados gobiernos y partidos políticos para guiar y consolidar los votos de la población. Lo que indica, una relación coercitiva entre el acceso al ejercicio de la participación, la distribución de los recursos destinados a “fomentarla” y el voto.

**Figura 2.** Distribución de incentivos/beneficios según agentes

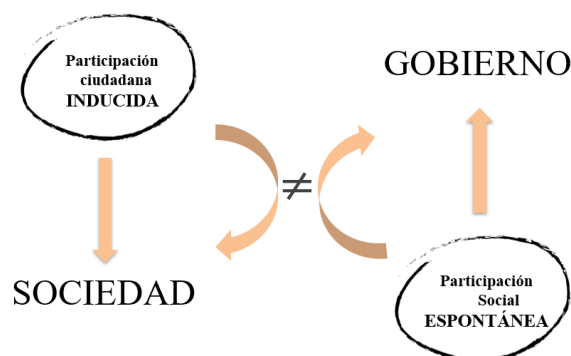


Fuente: Elaboración propia, 2017.

Inversamente, la participación social contiene el carácter espontáneo heredado de los movimientos sociales que buscaban la reivindicación de las problemáticas sociales. En este sentido, contiene en su ADN histórico un carácter democrático.

La participación social, incluye a todas las personas que componen una sociedad, sean o no mayores de edad, ciudadanos -quieran o no votar-, etc. es capaz de contener y representar a la población frente un fenómeno social que les aqueje. Y a su vez, tiene la destreza para incorporar a la agenda política cuestiones que no sean consideradas como relevantes para la nación.

Es decir, “promueve la participación de la sociedad en todo su conjunto, con toda su heterogeneidad cultural, económica, política, etc. donde los componentes del grupo social se expresan de manera espontánea sobre la demanda y en ella se incluye casi toda la totalidad del grupo” (Palma, 2007).

**Figura 3.** Diferencias entre la participación ciudadana y participación social

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Concluyendo este punto, podemos afirmar que la diferencia estructural de participación ciudadana es controlada e inducida, como resultado de la institucionalización de un proceso orgánico de la sociedad, denominado participación social, la cual, promueve y fomenta la inclusión de toda la sociedad en demandas que son de interés público (ver Figura 3.).

### *2. 3. La Política Pública Urbana en materia de espacios públicos con participación ciudadana en la Ciudad de México*

La conceptualización de la política pública surge del debate sobre la aportación de esta en la calidad de vida de la sociedad sobre temas que se identifican como “de interés público” y la manera que establece lineamientos para la participación de la sociedad. A continuación, se presenta un pequeño debate que permite entender la perspectiva desde dónde esta investigación abordó la definición del concepto.

Tradicionalmente en México, el Estado y los poderes que lo acompañan, han marcado los lineamientos de quien decide sobre los temas que serán parte de la agenda pública, los cuales se caracterizan por ser de tipo centralizado “sin los contrapesos institucionales de los niveles del gobierno local, los estados, los municipios y la sociedad, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública” (Aguilar, 1996).

En este sentido, cuando nos referimos a las políticas públicas -en cualquiera de sus variantes- nos referimos a que son decisiones de gobierno que consideran la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. “Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos” (Aguilar, 1996).

Ahora bien, si nos referimos a la CDMX y su política urbana, está posee la capacidad de limitar, distribuir, disminuir, ampliar, situar, nombrar, definir, unir, separar, etc. a los elementos que componen la ciudad. De esta manera, es evidente que en nuestros gobiernos capitalistas, no abiertamente declarados, las políticas urbanas se han encargado de “definir las características morfológicas y tipológicas de una parte de la ciudad, puede traducirse más allá de las intenciones, en una política de separación y exclusión” (Palma, 2007). Este proceso de separación que los científicos podrían haber impedido, pero que, por el contrario “han fungido como justificantes a las estrategias de diferenciación y separación” (Palma, 2007) a lo que algunos grupos pequeños han hecho pasar por necesidades de toda la sociedad.

De ahí, que el desequilibrio del espacio público en la ciudad -y otros problemas sociales- hacen obligatoria la inclusión de la consigna global que reconoce la aportación de la sociedad en la comprensión y diseño de su entorno, así como los beneficios/incentivos asociados a la apropiación y sentido de identidad con este. En este sentido, en términos históricos es primera vez que se reconoce institucionalmente el agente social como coproductor de la ciudad.

Por otro lado, de manera inédita permite a los encargados de distribuir los recursos del tema (gobiernos locales/partidos políticos) acercarse físicamente al territorio con una justificante legitimada por el Estado e investida de bien común, permitiéndoles hacer proselitismo en el territorio.

En resumen, la política pública urbana en materia de espacios públicos con participación ciudadana en la CDMX, es limitante, excluyente y proselitista. Si bien, en términos comparativos, nos encontramos en ventaja con algunos de nuestros vecinos, estamos lejos de implementar estrategias de participación social significativa.

### 3. Estudio de caso: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Del análisis realizado, se identifica que, en la política pública urbana de la CDMX, existen dos grupos de programas. Por un lado, los que se basan en el cumplimiento de soluciones a las necesidades sociales, y por otro, los que se sustentan bajo un esquema de clientelismo (ver Figura 4.).

Para los objetivos de este estudio, se seleccionó un programa urbano del segundo grupo y dentro de este, los programas de rescate de espacio público con participación ciudadana, que sean impulsados por el Gobierno Federal en Delegaciones consideradas como vulnerables de la CDMX. Para esto, se tomó como caso muestral el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Para efectos de este estudio, se trabajó con las reglas de operación del 2013 que son el año en que se realizó la intervención de nuestro caso de estudio.

Figura 4. Objeto de estudio



Fuente: Elaboración propia, 2017.

#### 3.1. Estudio de caso: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

La consolidación o regularización de los asentamientos “informales” ha sido desde hace décadas una problemática presente en México y en América Latina en general, unida a la lucha de los pobladores para lograr que los gobiernos instrumenten estos procesos. Pero mientras no ocurre, los habitantes siguen construyendo sus barrios o colonias sin asesoría técnica ni apoyo financiero.

En los últimos tiempos, retomando ensayos hechos en la década de los setenta y renovando sus formatos, los organismos internacionales de crédito para el desarrollo han otorgado fuertes

líneas de financiación para los Programas de Mejoramiento Barrial. Tales son los casos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que comenzaron a financiar proyectos desde 1994 (Bazzaco & Sepúlveda, 2010).

Los PMB se empezaron a desarrollar en México durante el año 2003 con el denominado “Programa Hábitat” (García, 2010) como un medio para mitigar la pobreza urbana mediante programas en los que no se tomarían en cuenta sólo los factores físicos, sino también los sociales. El Departamento del Distrito Federal desarrolló en 1981 los Programas de Mejoramiento Barrial, pero sus características fueron solamente físico-urbanas y su aplicación fue mínima, aun cuando existían los planos con las propuestas por barrio y delegación.

En la CDMX se planteó por primera vez en 2007 el desarrollo del PCMB, tomando como punto de partida las experiencias del Movimiento Urbano Popular<sup>6</sup> de la CDMX en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de pueblos, colonias y barrios, así como sus avances en capacidad de trabajo que le han permitido pasar de un nivel sólo reivindicativo a uno también propositivo (Bazzaco & Sepúlveda, 2010).

### *3.2. Desarrollo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la CDMX*

Según lo estipulado por la autoridad de la Ciudad de México en las reglas de operación del programa; La creación de pueblos, barrios y colonias populares es un proceso que supone décadas de lucha social y política por parte de sus habitantes, quienes se organizan mediante marchas, mítines, negociaciones y directamente en los trabajos comunitarios conocidos como “faenas” para solicitar que las autoridades provean los servicios urbanos básicos, participando en la construcción de infraestructuras para beneficio colectivo.

La consolidación de barrios y colonias populares en la CDMX es, por lo tanto, resultado de 30 o 40 años de autoproducción y autoconstrucción, tanto de viviendas como de entornos, por lo que su conformación es heterogénea y no existen “recetas únicas” para satisfacer las necesidades de los diferentes espacios públicos comunitarios (Gaceta, 2012).

Como resultado de una promesa de campaña en el proceso de elección del Jefe de Gobierno, el 12 de junio de 2007 el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Palma, 2007), publicó los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007, junto con la Convocatoria para el Concurso Público de Selección de los Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial (Gaceta, 2012), con la que se puso en marcha dicho programa<sup>7</sup>.

#### *3.2.1. Objetivo General*

Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo con equidad de género para el mejoramiento de los espacios públicos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de la Ciudad de México.

#### *3.2.2. Objetivos particulares*

- Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de mujeres y hombres.

---

<sup>6</sup> Según Edoardo Bazzaco, Sebastián Sepúlveda, El Movimiento Urbano Popular es uno de los principales promotores del proceso de transición a la democracia de la ciudad de México y que, desde sus orígenes, el impulso que motiva su participación en el quehacer político y social de la ciudad es su legítimo interés de modificar la realidad económica, social y cultural que limita el desarrollo de las y los capitalinos. Un principio que comparte plenamente la CDMX.

<sup>7</sup> Posteriormente, El 11 de octubre de 2007, el 31 de enero de 2008 y el 5 de agosto de 2009, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal reformas y adecuaciones a los lineamientos con la finalidad de precisar los detalles operativos que permitieran la óptima ejecución.



- Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la CDMX.
- Financiar proyectos que mejoren las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de las zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
- Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia.
- La población beneficiaria del Programa tiene derecho a recibir un trato digno, equitativo, sin distinción de preferencias políticas, sexo o religión y condición socioeconómica.
- Garantizar el derecho a participar en la organización, integración y definición del PCMB y a ser electa o electo en la conformación de los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario.

### *3.2.3. Población objetivo*

Está dirigido a los ciudadanos residentes en CDMX que realicen proyectos de recuperación y mejoramiento barrial o de espacios públicos en zonas de muy alta, alta y media marginación.

### *3.2.4. Requisitos y procedimientos de acceso*

Con el propósito de incentivar la participación de la sociedad civil en la ejecución del PCMB, la Subsecretaría de Participación realizará un concurso público, a través del cual, serán seleccionados por un Comité Técnico Mixto.

## *3.3. Agentes que intervienen en el PCMB*

### *3.3.1. Agentes sociales*

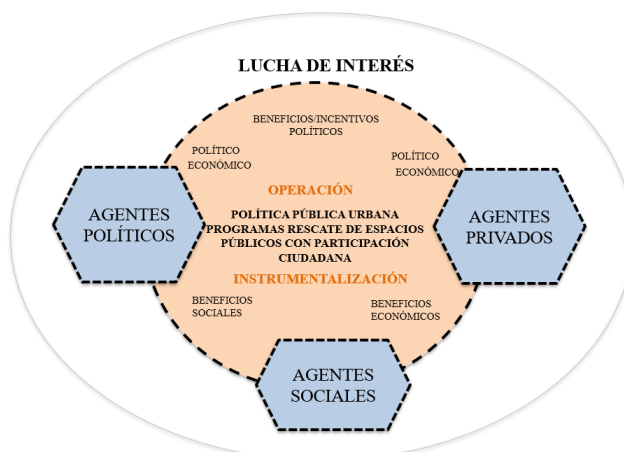
Son los beneficiarios de la construcción del proyecto, además, son el componente que permite aportar en la construcción y fiscalización y destino de los recursos de los fenómenos urbanos que formen parte de la política pública urbana. Aunque como ya mencionamos son los que menor grado de participación significativa poseen, producto de la manera en cómo se configura su incidencia.

### *3.3.2. Agentes políticos*

El Estado, los gobiernos locales y los partidos políticos que por medio del programa tiene acceso al territorio y la comunidad.

### *3.3.3. Agentes privados*

Se conforman por: 1) los empresarios capitalistas dueños de las desarrolladoras encargados de llevar a cabo la implementación de los programas, ya sea, mediante un programa social o la construcción de obras. 2) los profesionales y técnicos que apoyan el proceso de planeación, diseño e implementación de la política pública.

**Figura 5.** Agentes y relación con el PCMB

Fuente: Elaboración propia, 2017.

En términos generales, los agentes que intervienen en el programa luchan por poner en primer orden sus intereses de grupo y así poder acceder a la mayor cantidad de beneficios/incentivos que el proyecto les pueda otorgar. Es en este punto que no podemos olvidar que la lucha no es horizontal (ver Figura 5.) puesto que las reglas operativas y las formas de participar son candados que de no cumplirlas para el caso de algunos -comunidad-excluyen del programa.

## 4. Resultados

### 4.1. Proyecto La Mexicana

Derivado de un diagnóstico, tanto autodefinido como “participativo”, se resolvió que el proyecto a realizar cuenta con la construcción de un parque de 30 metros cuadrados, ubicado en la ladera del Río Becerra. El objetivo, es brindar a la colonia de un espacio público con equipamiento básico (luminaria, bancos, banqueta), para el uso recreativo, de inclusión social y que fortalezca el tejido social con perspectiva de género.

#### 4.1.1. La problemática urbana de la colonia

La Mexicana es considerada una de las más vulnerables y marginales, debido a su índice de desarrollo humano, ligado a variables de pobreza extrema, violencia, delincuencia y falta de cobertura de servicios.

Es importante mencionar que los resultados del diagnóstico que generó el PCMB y que justifican el proyecto, no está disponible, por lo cual fue necesaria la realización del siguiente punto.

#### 4.1.2. Análisis “comparativo” de los posibles resultados del diagnóstico

Se realizó un diagnóstico en la zona que tuvo como objetivo evidenciar si a las conclusiones llegadas por medio del PCMB son las más lógicas desde el punto de vista de las problemáticas urbanas que el programa financia y que existen en la colonia.

Tanto por medio de la marcha exploratoria como de las entrevistas semi-estructuradas<sup>8</sup> se concluyó que:

<sup>8</sup> Se entrevistaron a 20 actores claves de la colonia, la mayoría de estos, también participaron en el PCMB.

La colonia presenta carencias urbanas que no aseguran las condiciones básicas relativas a la seguridad, presenta contextos que atentan contra la salud de sus habitantes, débil convivencia entre los vecinos, violencia e inseguridad, falta de servicios, así como escasos espacios para el desarrollo de la integración y el fortalecimiento del tejido social.

Las problemáticas expuestas por los vecinos se clasificaron en cuatro grupos, estos son: Espacios públicos y participación de la sociedad, Seguridad pública y ciudadanía, Grupos vulnerables, Adicciones y Medio ambiente. De ellos, los más reiterativos corresponden a las temáticas relacionadas con espacios públicos y participación de la sociedad.

Se concluye que la pobreza es el gran problema de la colonia, y que esta es la causa del resto de los fenómenos socio urbanos que se presentan, que la mayoría de estos existen desde que se fundó la colonia, la cual como sabemos, es producto de un asentamiento irregular y que los procesos urbanos que hoy existen, y en su mayoría fueron gestionados por los propios vecinos, debido al abandono del Estado.

Además, se detecta una falta de voluntad política para atender las problemáticas que se suscitan y que si bien consideran que intervenir el espacio público -creación de un parque- es algo que se requiere, no es la prioridad en términos de necesidades básicas, y que esos recursos usados en otros temas podrían dar los primeros pasos para solucionar problemas de carácter estructural.

Como resultado del diagnóstico participativo, se determina que las necesidades de la colonia se verían atendidas de mejor manera, con la construcción de un centro comunitario, que ellos pudieran gestionar y proteger de situaciones que pudiesen provocar inseguridad, violencia y un mal uso del espacio.

#### *4.1.3. Motivo de la participación*

La tendencia general es que los vecinos participaron en el PCMB por tres razones: 1) Dirigida a la motivación, identidad y sentido de pertenencia que tienen por la colonia y la obligación social que se despliega de ello. 2) Por la promesa en la mejora de las condiciones objetivas urbanas de la colonia, y que como revelan la mayoría de los entrevistados “el PCMB no cumplió las expectativas”. 3) Se expone que las personas de la delegación que han realizado alguna intervención en la colonia o que tienen cercanía con algunos vecinos (presidentes de comunidad/manzana) aprovechan la proximidad para interceder por el PCMB y asegurar congregación con lo estipulado por el programa.

#### *4.1.4. Tipo de participación*

Los vecinos son convocados por el PCMB para hacer la labor de congregantes de las personas que formaron parte de la asamblea. Se les solicita que recluten personas de su confianza cercanas y mayores de edad como lo indica las reglas de operación del PCMB.

La mayoría de los entrevistados, argumentaron que, a pesar de ser parte del proyecto, no haber participado de la forma que hubiesen querido, ya que muchas de las reuniones se realizaron con convocatoria directa, quedando excluidos del proceso.

#### *4.1.5. Propuesta de proyectos y proceso participativo*

Para realizar la propuesta del proyecto, se pide en las reglas operativas, que la comunidad realice un diagnóstico sobre el espacio. Los entrevistados relatan que al no saber cómo realizar tal diagnóstico, se les facilitó un cuestionario de identificación de problemáticas que previamente son diseñados por el PCMB, y que su labor fue aplicar al resto de la comunidad dicho instrumento. Finalmente indican que, debido a la inflexibilidad del instrumento, no pudieron incluir problemáticas particulares de la zona.

#### *4.1.6. Propuesta de proyectos y proceso participativo*

Para realizar la propuesta del proyecto, se pide en las reglas operativas, que la comunidad realice un diagnóstico sobre el espacio. Los entrevistados relatan que al no saber cómo realizar tal diagnóstico, se les facilitó un cuestionario de identificación de problemáticas que previamente son diseñados por el PCMB, y que su labor fue aplicar al resto de la comunidad dicho instrumento. Finalmente indican que, debido a la inflexibilidad del instrumento, no pudieron incluir problemáticas particulares de la zona.

#### *4.2. Evaluación del proyecto*

##### *4.2.1. Desde la perspectiva de la comunidad*

En términos generales, las entrevistas revelan que la intervención no respondió a las necesidades de la colonia, la ubicación del proyecto es compleja, no solo por que obstaculiza la visibilidad de diversos puntos que le resta seguridad, sino que también es un espacio muy reducido sin ninguna lógica de diseño, no invitan a la utilización y mucho menos a la integración social. Por otro lado, encontramos vecinos, principalmente mujeres, que evalúan la intervención como insegura.

La opinión de la comunidad plantea que el uso del recurso fue totalmente desaprovechado, los vecinos aseguran que no se generaron espacios de discusión horizontal como la identificación de las problemáticas, el diseño del proyecto y el contexto social y particular de la colonia, lo que habría solucionado futuros conflictos como la apropiación indebida del espacio. De ser así, el recurso estaría destinado a un proyecto con mayor impacto y significancia para la colonia.

##### *4.2.2. Desde la perspectiva de la institución*

El entrevistado indica que los objetivos fueron cumplidos y de manera exitosa, y reconoce que a pesar de que el PCMB no tiene los recursos para llevar a cabo la continuidad del proyecto y tampoco es propia la responsabilidad de darle mantenimiento a la obra, ya que, esta labor pertenece a la delegación.

Por otro lado, expresa que el principal obstáculo para el desarrollo del proyecto fue la falta de participación ciudadana en lo relativo al espacio público, que considera es la causa por lo cual la colonia no ha logrado dar el salto de la pobreza.

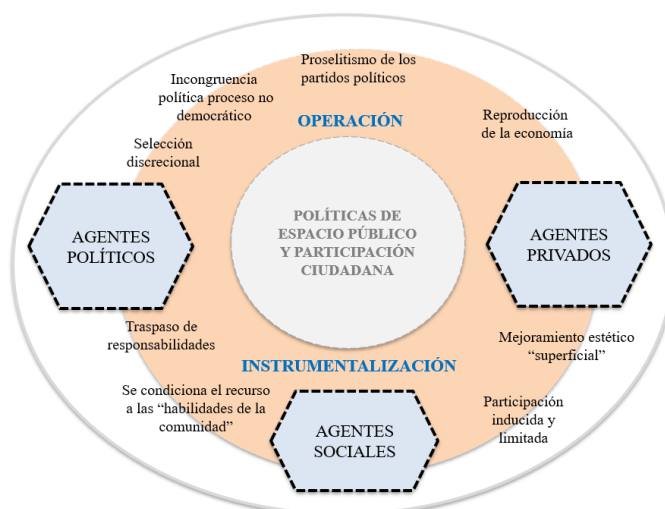
En este sentido, los problemas que destaca el entrevistado son reales, pero no los únicos ni necesariamente los más relevantes, pero, se suscriben a los objetivos del PCMB. Por otro lado, se indica que la existencia de estos fenómenos se produce por responsabilidad de la colonia, por no haber logrado salir de la pobreza. Podemos ver como desde el discurso institucional, se hace un traspaso de responsabilidades sociales.

Con esto, no aceptamos que el Estado debe ser paternalista y resolver todos los temas de la sociedad. Pero si afirmamos que el Estado es el responsable de distribuir de manera equitativa y justa los recursos sociales. Al no darse de esa manera es como se perpetúa el círculo vicioso de la pobreza urbana.

## **5. Conclusiones**

El problema principal que este caso plantea radica en que existe una jerarquía de intereses políticos y económicos (ver Figura 6.) que se sobreponen a los objetivos de los programas diseñados, lo que conlleva a diversas contradicciones, las cuales son principalmente:

Figura 6. Problemáticas



Fuente: Elaboración propia, 2017.

- *Cumplimiento de objetivos*

Según los resultados, no se cumple el objetivo principal del programa, que es mejorar la calidad de vida urbana de la colonia, ya que la intervención fue evaluada como parcial. Se limitó a la mejora estética del espacio y, además, desatendió otras cuestiones que propiciaron el desmedro de la calidad y seguridad de la colonia. Con esto nos referimos a un espacio con deficiencias en su diseño y proceso participativo, que finalizó con la apropiación indebida, sumándole a la comunidad un factor de riesgo e inseguridad.

En relación con el objetivo de fomentar la participación ciudadana, tampoco cumplió su finalidad, ya que, la participación que se promovió fue ilusoria, limitada, selectiva y excluyente:

- *El proceso del diagnóstico*

- a) El PCMB establece exigencias imposibles de cumplir por la comunidad, con esto nos referimos a saber levantar, analizar y sistematizar información para realizar un diagnóstico. Capacidades profesionales que posee alguien que no solamente tiene un título profesional, sino que se dedica a esa área.
- b) En el caso que la colonia no sepa o no posea los recursos para contratar alguna asesoría, se le otorga un instrumento que no considera las particularidades contextuales y mucho menos la posibilidad de que la comunidad participe en la adecuación de este.

Así, este punto nos hace inferir que en general los resultados de dichos diagnósticos carecen de rigurosidad metodológica.

- *Socialización de los resultados*

No existió un proceso de socialización que permitiera en un trabajo colectivo priorizar las problemáticas y discutir las mejores estrategias para el desarrollo del proyecto. En su lugar, existió un comunicado con el resultado final y el proyecto a realizar.

En este sentido, el programa, por un lado, hace un traspaso de responsabilidades que, por las condiciones económicas, académicas, etc. hacen que no sean viables de cumplir. Por otro, la excluye arbitrariamente de sus responsabilidades, al no incluirlas de manera vinculante en la resolución del proyecto.

Resumiendo, el proyecto debe elaborarse a partir de un trabajo de planeación y diseño participativo transversal y no selectivo, lo que supone que para que esto se lleve a cabo, se requiere un conjunto de conocimientos multidisciplinarios que requieren un trabajo transdisciplinar con la colonia.

Es así como el PCMB no logró promover la construcción participativa de la ciudad, tampoco rescató o creó un espacio público que promoviera la integración social y que en consecuencia, generase una mayor participación ciudadana.

- *Participación ciudadana como proselitismo político*

Como hemos evidenciado, el programa no fomenta la participación ni el trabajo de desarrollo comunitario. Esto se produce porque se le da énfasis la construcción de infraestructura, ya que ésta tiene un mayor impacto en la visibilidad de la intervención del gobierno en la colonia. A se suma que una vez concluido el proceso y construido el equipamiento, no existen las condiciones ni los recursos económicos para operarlos, lo cual se transforma en un problema para la comunidad. De esta manera, el espacio público se sigue manifestando y reproduciendo en la falta, abandono y degeneración.

La participación es limitada, excluyente y alienante. Es una ilusión que justifica el acercamiento al territorio a los posibles votos a favor. El PCMB no promueve la participación de las personas de la colonia, no al menos desde una perspectiva de participación activa sino que más bien hace uso de la población para lograr objetivos ajenos a ésta. La colonia hace de canal para hacer visible el trabajo político.

En ese contexto, las acciones que se despliegan del PCMB, están subordinadas a no perder el voto ya ganado, hacer presencia en las colonias con escasos recursos, ya que para este tipo de población, si no existe presencia política acompañada de estímulos/beneficios, o como se quiera llamar- existen altas posibilidades que el voto se redirija a el partido político que si cumpla con esta condicionante. A diferencia de las clases altas que ya tienen el voto definido y los recursos garantizados.

Para dar una solución parcial, el Estado invierte en la privatización de los espacios ya existentes o en hacer pasar espacios privados con usos públicos como, por ejemplo, las plazas comerciales. Espacios cargados de exclusión social, que fomentan y a la vez condicionan y reproducen el consumo y el endeudamiento, aumentando las desigualdades sociales ya existentes. Todo lo contrario, será un espacio público socialmente incluyente, que propicie el encuentro, acuerdo, la sociabilización de problemas y sus posibles soluciones, capaz en su aspecto físico y simbólico generar conocimiento social.

- *Los más beneficiados*

En primer lugar, los agentes privados se benefician de manera económica y política, los agentes públicos (Estado, gobiernos, partidos políticos) se benefician también de manera económica y política y finalmente, los agentes sociales se benefician de manera económica y social.

En este sentido, no se niega que el PCMB pueda generar mejoras en las condiciones de la calidad de vida urbana de las colonias en donde se inyecta el recurso. Es más, consideramos que produce diversos estímulos, entendiendo estos como capitales para los actores que lo intervienen.

Del escenario ideal planteado anteriormente, se considera que no es más que esto, un escenario ideal, pues en lo concreto el PCMB beneficia de manera diferenciada y vertical a los actores que intervienen, privilegiando los intereses de pocos sobre el bien común. Por ejemplo:

- Se privilegia a los agentes públicos por medio del acceso al territorio. Las autoridades de gobierno en turno, mediante partidos políticos y diversos actores afiliados en el territorio, articulan acciones proselitistas con el objetivo de cooptar votos a su favor;
- A los agentes privados por medio del enriquecimiento de los inversionistas capitalistas que diseñan y construyen los espacios públicos, a través de los convenios de diseño, producción y reproducción del espacio urbano; dejando relegados en tercer lugar, a

- La sociedad es beneficiada en un menor grado frente al resto de los actores que intervienen e incluso a las reglas de operación planteadas por el programa.

La visibilidad y los pequeños estímulos que el PCMB otorga, como la mejora superficial de espacio urbano, no logran atentar el proyecto político; Esto porque como hemos visto el programa no empoderó, educó, integró ni reforzó a la colonia, Si no, que más bien aunó a la perversión de la democracia, fortaleció los procesos individuales, aumentó las desigualdades de la ciudad, la segregación socio espacial y la exclusión.

En la actualidad, este territorio ya no tan abandonado, pero tampoco lo suficientemente rentable para el Estado, es foco de interés para llevar a cabo una fórmula política que no use los recursos de los partidos, sino que utilice los recursos sociales. Para los gobiernos o partidos políticos, el tema del equipamiento del espacio público es muy atractivo, ya que es de las problemáticas sociales que menos compromisos políticos genera. En términos burdos, el rescate de espacios públicos con participación ciudadana es el menos riesgoso.

El PCMB se hace un instrumento rentable y económico – en relación con otros- para llevar a cabo el desarrollo de la fórmula política de acercamiento al votante por medio de la participación del ciudadano. Al mismo tiempo, no da significativas soluciones a las condiciones objetivas de tipo urbanas, sumado al casi nulo mantenimiento de los espacios. Lo que trae como consecuencia que se inyecte constantemente de inversión un mismo espacio rescatado o creado.

Sabemos que atender el tema de la pobreza, la vivienda, el acceso a los diversos servicios de manera justa y equitativa, requiere de una mayor inversión por parte del Estado en términos de recursos sociales, los cuales, irónicamente para la sociedad, están dispuestos para la reproducción del capital, como por ejemplo la construcción de carreteras, la inversión tecnológica, entre otros.

En definitiva, el programa justifica su éxito, en la dotación de infraestructura urbana en las zonas vulnerables, pero ello no garantiza el cumplimiento de su objetivo principal.

En síntesis, es necesario generar un cambio. Este cambio requiere de la participación de la sociedad en los procesos urbanos, entendiendo que esto el Estado mediante los gobiernos y los partidos, no poseen los mismos objetivos que la sociedad. Es por ello indispensable transformar la articulación del PCMB, y de otros programas similares, transformando los efectos de las contradicciones que hasta el momento beneficia solo algunos, hacia contradicciones que sean provechosas para la sociedad y den solución a las condiciones objetivas planteadas.

Es importante que en la reformulación se fomente de manera práctica el desarrollo comunitario, el empoderamiento y fortalecimiento del tejido social por medio de la participación social. Algunas de las experiencias realizadas por el programa, han logrado tener mayor impacto social, esto se ha producido porque el proceso fue apropiado por los vecinos. Este tipo de resultados, no se producen por el contenido del programa sino más bien por las fortalezas que la comunidad ha percibido en el tiempo y la organización para la resolución de conflictos.

## 6. Recomendaciones

Brevemente, creemos que la manera para transformar esta cultura política es una revolución socio cultural. En dónde, la sociedad debe hacerse presente de manera activa, exigiendo y creando mecanismos de empoderamiento, formas de comunicación e intervención en las decisiones. Teniendo en cuenta, además, que la vida política y la vida cultural están estrechamente ligadas a la vida material de la sociedad (Tse-tung, 1968).

Para modificar la manera en cómo se construye la política social y se instrumentaliza es necesario trabajar con la sociedad en directa relación. La labor de empoderamiento es un proceso dialéctico entre la academia comprometida con la mejora social y la comunidad. Es un proceso de retroalimentación, mientras más me acerco y mayor conocimiento tengo, más hago parte del fenómeno y más me empodero.

No existe una receta para fomentar el empoderamiento de la sociedad, es por ello que insistimos en que el proceso de descubrimiento exige el trabajo con la comunidad, no solo como expertos, sino que como alumnos de un proceso orgánico que existe desde la existencia de la humanidad. La colectividad es parte de nuestra evolución y nos ha permitido sobrevivir como especie.

## Referencias

Aguilar, V. (1996). *Estudio Introductorio, La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bazzaco, E. & Sepúlveda, S. (2010). *Barrio Trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. México: Edición Centro cultural de España en México.

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. México: Editorial Anagrama.

– (2002). *La distinción*. Madrid: Ediciones Taurus.

– (2007). *Cosas Dichas*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Cociña, M. (2013). Cinco argumentos en contra de la meritocracia. *Revista CIPER*, columna de opinión.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social. (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Población. (2017). *Índice de marginación por Entidad Federativa*. México: CONAPO.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). Ciudad de México: Editorial COSTA-AMIC Editores S.A.

Cruz, L. & Álvarez E. (eds.). (2012). *Manual para el procedimiento y ejecución de proyectos comunitarios de mejoramiento barrial*. Ciudad de México: Editorial Casa y ciudad.

Egli, M. (2017). *Participación social, instrumento para transformar las contradicciones de la política pública urbana referida a espacios públicos en la Ciudad de México: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2013 -2014, caso de estudio: Colonia La Mexicana, Del. Álvaro Obregón* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2012). *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*. México: GODF.

García, L. (2010). El programa comunitario de mejoramiento barrial historia, características y perspectivas. En: B. Edoardo & S. Sebastián (eds.), *Barrio Trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. Ciudad de México: Centro cultural de España en México.

Garrocho, C. (2011). Pobreza urbana en asentamientos irregulares de ciudades mexicanas: la trampa de la localización periférica. En: E. Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas: desafíos en concierto*. Ciudad de México: FCE/CONACULTA.

Guerrero, O. (1980). *La Administración pública del Estado Capitalista*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Marx, K. (2001). *El Capital. Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.



Marx, K. & Engels, F. (1970). *La ideología Alemana*. Barcelona: Ediciones Grijalbo.

Merino, M. & Cejudo, G.M. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de la política pública*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C. Fondo de Cultura Económica.

Olvera, J. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. México: Secretaría de Gobernación.

Palma, G. (2007). *La participación social en la planeación del desarrollo urbano. Caso Nezahualcóyotl*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Edición: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Ediciones libros de la Catarata.

Sistema de Información del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2010). *Índice de Desarrollo Social por delegación de la Ciudad de México 2010*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Subsecretaría de Participación. (2012). *Convocatoria Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*. México: Subsecretaría de Participación.

Tse-tung, M. (1968). *Cinco Tesis filosóficas*. China: Publicado por Talleres Gráficos de Lenguas Extranjeras.



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>