



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y  
AMBIENTALES**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CONTEXTOS DE POBREZA. REFLEXIONES EN  
TORNO AL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN LA  
CIUDAD DE MÉXICO**

Tesis presentada por:

**JOSÉ RODRIGO ESCALANTE ARRIAGA**

Para optar por el grado de:

**MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS**

Promoción 2013-2015

Directora de tesis:

**DRA. ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ**

Lectora:

**DRA. LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ**

México D.F., agosto de 2015

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS</b>	<b>9</b>
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>12</b>
Preguntas secundarias	12
<b>OBJETIVOS</b>	<b>13</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>13</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>14</b>
Elección de casos de Estudio	14
Sobre las estrategias metodológicas	17
Aspectos y criterios para el análisis cualitativo y comparativo de los casos de estudio	19
<b>CAPÍTULO I: CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN</b>	<b>21</b>
<b>CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN</b>	<b>21</b>
Concepto de ciudadanía y ciudadanía social	22
Participación ciudadana	24
¿Existen limitantes para la participación ciudadana?	28
Ciudadanía y pobreza	29
<b>POLÍTICA SOCIAL LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA</b>	<b>31</b>
El empoderamiento en la política social	34
<b>CAPÍTULO II.- EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>38</b>
<b>TIPOS DE ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>38</b>
Política social en México	41
Política social de los gobiernos locales	42
Política social del Gobierno de la Ciudad de México	47
Los contrastes de la política social del gobierno federal y la del GDF	47
La focalización territorial como instrumento de la política social universal del GDF	51

### **CAPÍTULO III.- EL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL COMO PARTE DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Antecedentes	53
Objetivos y funcionamiento	55
Mecanismos de participación	56
Evolución del PCMB	57
Particularidades del PCMB	60
¿Qué hace diferente al PCMB respecto del Programa Hábitat?	61
Logros y dificultades en el PCMB	62
Efectos de la participación ciudadana en el mejoramiento barrial: ¿Qué se espera de los proyectos realizados a través del PCMB?	63

### **CAPÍTULO IV.- ESTUDIO DE CASOS**

#### **DESARROLLO URBANO QUETZALCÓATL: ORGANIZACIÓN VECINAL**

#### **PARA EL FOMENTO DE CULTURA TEATRAL**

Contexto de pobreza en Iztapalapa y Desarrollo Urbano Quetzalcóatl	67
Antecedentes de la colonia DUQ	71
Principales problemáticas de la Colonia DUQ	72
El proyecto: Foro Cultural Quetzalpilli (FCQ)	73
Vinculación del proyecto con la principal problemática percibida en la colonia	75
Cultura y teatro popular en DUQ, una manera de expresar y concientizar	76
Efectos no esperados en la realización del proyecto	77
Un proyecto de mediano y largo plazo: ¿qué pasa después del FCQ?	77
¿Quiénes participaron más?: sobre la participación de las mujeres	78
El conflicto alrededor del proyecto	79
Percepción de la participación: ¿cómo se vive?	80

#### **LA CONCHITA ZAPOTITLÁN (LCZ): REHABILITACIÓN Y ESPACIOS DIGNOS DEL DEPORTIVO ZAPOTITLÁN**

Vínculo de la colonia “La Conchita Zapotitlán” y el Pueblo “Santiago Zapotitlán”	82
--	----

Contexto de pobreza en Tláhuac y en las colonias y barrios del Pueblo Santiago Zapotitlán	83
Principales problemáticas del PZS	88
El proyecto: “Rehabilitación del Deportivo Zapotitlán”	89
Efectos del proyecto: deporte y tradición familiar	91
¿Quiénes participaron más?	92
El conflicto alrededor del proyecto	93
Percepción de la participación: ¿cómo se vive?	94
<b>COMPARATIVO</b>	<b>97</b>
Empoderamiento	98
Dificultades para la participación y disfrute de beneficios logrados	99
Mejoras y afectación a su condición de pobreza: efectos de los proyectos	100
Significados o expresiones de la participación	102
Grado de Efectividad percibida	103
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>110</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>119</b>

## ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICAS

CUADRO 1. VALORES DE INDICADORES PARA LA SELECCIÓN DE CASOS DEL PCMB DE 2010 A 2013, POR DELEGACIÓN.....	16
CUADRO 2. CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS.....	17
CUADRO 3. CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS .....	20
CUADRO 4. GRADO DE INTERACCIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES LOCALES .....	46
CUADRO 5. COMPARACIÓN ENTRE EL PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL Y LA DEL GOBIERNO DEL DF. ....	50
CUADRO 6. LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GDF Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	57
CUADRO 7. PROYECTOS APROBADOS DEL PCMB DE 2007 A 2013.....	59
CUADRO 8. EVOLUCIÓN DEL PCMB EN TÉRMINOS PRESUPUESTALES Y NÚMERO DE PROYECTOS DE 2007 A 2013 .....	60
CUADRO 9. COMPARATIVO DEL IDS 2010 DE IZTAPALAPA Y DE DESARROLLO URBANO QUETZALCÓATL .....	68
CUADRO 10. IDS POR MANZANA 2010, DUQ.....	69
CUADRO 11. IDS POR MANZANA 2010, SANTIAGO ZAPOTITLÁN.....	85
CUADRO 12. COMPARATIVO DEL IDS (2010) DE TLÁHUAC Y DEL PSZ.....	86
CUADRO A1. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS COMITÉS DE ADMINISTRACIÓN DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, 2010-2014.....	122
CUADRO A2. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES EN LOS COMITÉS DE ADMINISTRACIÓN DE LA DELEGACIÓN TLÁHUAC, 2010-2014.....	122
FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DELEGACIONAL DE LA POBLACIÓN Y PROYECTOS DEL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL 2007-2013 .....	58
FIGURA 2. UBICACIÓN DE LAS COLONIAS Y LOS CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS.....	66
FIGURA 3. GRADO DE IDS POR MANZANA (2010). COLONIA DESARROLLO URBANO QUETZALCÓATL .....	70
FIGURA 4. GRADO DE IDS POR MANZANA (2010). COLONIAS DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN.....	87
GRÁFICA 1. NÚMERO DE PROYECTOS APROBADOS Y PRESUPUESTO GENERAL DEL PCMB EN EL PERIODO 2007-2013 .....	60
GRÁFICA 2. COMPARACIÓN DEL IDS 2010 DE IZTAPALAPA Y DUQ.....	69
GRÁFICA 3. COMPARACIÓN DEL IDS 2010 DE TLÁHUAC Y DEL PSZ.....	84

## AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Araceli Damián por haber aceptado dirigir esta investigación, de la misma forma a la Dra. Lucía Álvarez, para ambas mi gratitud y aprecio por su tiempo y paciencia.

A mis Profesores que a lo largo de la maestría fomentaron el interés por los procesos sociales en las ciudades: Dr. José Luis Lezama, Dr. Jaime Sobrino, Dr. Vicente Ugalde, Dra. Alejandra Trejo y Dra. Clara Salazar; de manera especial a la Dra. Martha Schteingart y Mtro. Manuel Ángel Castillo quienes dirigieron el seminario “gestión de la ciudad” y cuyas observaciones aportaron en la reflexión del problema de investigación. Al Dr. Sergio Aguayo y Dr. Julio Boltvinik en cuyas clases reflexioné sobre cuestiones de violencia y pobreza, lo que me permitió tener un mejor entendimiento de los contextos de los casos de estudio. En general, a la comunidad de El Colegio de México en donde he pasado tantos momentos de aprendizaje y trabajo.

Agradezco las facilidades concedidas al Mtro. Pablo Yanes y al Lic. Alberto Martínez Flores a quienes entrevisté, lo cual me facilitó la definición de los casos de estudio y de un mejor entendimiento del funcionamiento del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. A la Dra. Alicia Ziccardi quien sin conocerme me brindó orientación a través de sus trabajos sobre el programa. A la Dra. Ana María Tepichín por su disposición en la revisión de la guía de entrevistas.

Por el preciado tiempo de los vecinos en la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, mi cariño y respeto a Doña Mary, Doña Yolanda, Doña Inés, Doña Evita, Don Ricardo Valverde; y en Santiago Zapotitlán a mi estimado amigo Alberto Martínez.

A quienes me brindaron su apoyo y orientación para continuar con un posgrado, al Dr. José Mejía Lira, Dra. Nadia Rangel, LAP. Luis Villanueva, Mtra. María Eugenia Reyna, Mtro. Socorro Capistrán y al Mtro. Crescencio Ávila.

A las grandes amistades que me han acompañado en esta etapa: Montserrat, Angélica, Christian, Beatriz, Karla, Malú, María, Sergio, Enrique, Tere, Jorge, Gabriel, Miguel, Carlos, Anabel, Laura, Estelí, Ivonne y Alejandra. Y a quienes en la distancia se hicieron presentes: Tania, Claudia, Asenet, Paola, Gaby, Huerta, Edgardo y Berenice.

*Dedico esta tesis a mis queridos padres Rodrigo Escalante y Teresa Arriaga.  
A mis queridos hermanos Karla Ivet y Juan Carlos.  
A mi querido sobrino Dante Emilio.*

*A la memoria de mi abuelo Don Macedonio Escalante de quien aprendí el significado del trabajo y  
la satisfacción de hacer lo que uno más quiere y siente que debe hacer,  
para florecer humanamente y mantener la esperanza  
de que este mundo pueda cambiar.*

## RESUMEN

El crecimiento de las ciudades y el aumento de la pobreza en México, en los que influyen fenómenos sociales, económicos y políticos, han resultado en la fragmentación del tejido social. En el presente trabajo se plantea el estudio de la participación como medio de mejoramiento de las condiciones de vida en colonias precarias y con escasa cohesión social, en un contexto de aumento de la pobreza urbana, que en gran medida explica la segregación de sectores poblacionales en tal condición. Nos planteamos como objetivo central dar cuenta en qué medida la participación ciudadana en los programas sociales territoriales del D.F. es percibida por los ciudadanos participantes como una forma efectiva para resolver algunos problemas urbanos que inciden sobre aspectos relacionados con los altos niveles de pobreza y marginación en las colonias, pueblos y barrios de la ciudad. Para cumplir con tal propósito tomamos dos casos de estudio de proyectos comunitarios que recibieron apoyo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) en las colonias Desarrollo Urbano Quetzalcóatl de la delegación Iztapalapa y “La Conchita Zapotitlán” del Pueblo Santiago Zapotitlán de la delegación Tláhuac. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a vecinos que participaron en el desarrollo del proyecto “Foro Cultural Quetzalpilli” y “Rehabilitación y espacios dignos del deportivo Zapotitlán”, respectivamente.

## INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se plantea estudiar el papel de los gobiernos locales, particularmente el de la Ciudad de México, en respuesta a problemas surgidos en contextos urbanos, como el de la prevalencia de condiciones precarias y escasa cohesión social derivadas del aumento de la pobreza urbana. Se busca reflexionar si las políticas sociales urbanas de fomento a la participación ciudadana en contextos de pobreza generan mejoras en los espacios cotidianos.

El tema es relevante en tanto que en el discurso político, la participación, tal y como argumenta Zimmerman (2013), es vista como un instrumento para amortiguar los efectos de la pobreza y para mejorar la integración de los sectores pobres a las ciudades, mediante mecanismos que hacen efectivo el “hacer ciudad”. Sin embargo, esa supuesta integración implica una forma de participación que no necesariamente es la que opera en los barrios y las comunidades, por lo que se corre el riesgo de que los mecanismos propuestos en el programa generen mayor exclusión de ciertos sectores al interior de los barrios y colonias.

La participación requiere, además de la intención y la motivación de las personas, de tiempo y recursos que no todos poseen, por lo que en las decisiones comunitarias las opiniones de quienes carecen de dichos recursos podrían no ser tomadas en cuenta. Por todo lo anterior, el PCMB se convierte en una fuente de observación sobre cómo, mediante la participación que se intenta fomentar exógenamente, se produce mejoría (o no) del entorno y con ello el empoderamiento de los grupos sociales en las comunidades o barrios pobres de la ciudad.

La relevancia del estudio radica en que los instrumentos de los gobiernos locales para actuar frente a los temas de la desigualdad y la pobreza, son limitados, pero pueden servir para generar inercias favorables en las comunidades. Este tema se analiza en el contexto de la ciudad de México en el que la pobreza se ha incrementado. La relevancia del estudio de la participación ciudadana radica en que es una manera de hacer ciudad, mediante la apropiación y el mejoramiento del espacio, lo cual puede ser impulsado por una política social urbana, como el PCMB.

## **PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS**

En la ciudad de México, al igual que en las metrópolis modernas de América Latina, gran parte de la población no tiene los ingresos, los recursos y las oportunidades que garanticen condiciones de trabajo y de vida dignas. La pobreza, la desigualdad y diferentes formas de exclusión social afectan el tejido social.

“Una de las características que adquiere la condición urbana en América Latina es el desorden y la pobreza (...) estos elementos se expresan en la ciudad bajo la forma física que se comprueba visualmente en los barrios pobres y bajo la forma de la estructura social no siempre visible, pero que da cuenta de una parte del mecanismo de la reproducción social” (Lezama, 2002: 316-317).

En el interior de las ciudades existen grandes diferencias económicas y sociales entre los diversos sectores; estas diferencias y “la magnitud de los estratos sociales en cada ciudad depende de su evolución histórica y económica” (Damián, 2010: 29).

Fue en los años ochenta cuando se hicieron presentes constantes crisis y con éstas el diseño e implementación de recetas impuestas por organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, principalmente) que se materializaron en los programas de ajuste estructural hacia los países en vías de desarrollo. Uno de los efectos de lo anterior fue el incremento de la pobreza urbana. En este sentido Damián (2010) explica que fue “debido a que la población de las ciudades depende en mayor grado del ingreso por trabajo (...) Con la aplicación de controles salariales como mecanismo para frenar la inflación, los trabajadores vieron su ingreso real fuertemente mermado” (p. 2). Asimismo, la disminución del empleo se dio principalmente en las ciudades y esto tuvo efectos en una parte importante de la población, haciéndoles entrar en situación de pobreza.

A lo anterior se suma el hecho de que la política social en México volcó la mirada casi exclusiva al campo (aunque de manera focalizada), afectando así a los sectores pobres en zonas urbanas. “Esta política resultó en una disminución de los beneficios per cápita, además de que los contingentes de pobres urbanos se quedaron fuera de los programas sociales” (Damián, 2010: 25).

En consecuencia, los niveles de pobreza en zonas urbanas fueron incrementándose. Esta situación fue ignorada durante varias décadas por el gobierno mexicano; en este sentido, los estudios de Boltvinik y Damián (2001) mostraron que, en realidad, la pobreza urbana tenía mayor magnitud en comparación con la pobreza rural.

Los diferentes métodos para estimar la magnitud y características de la pobreza muestran diversos grados de carencia, pero la pobreza en la Ciudad de México ha aumentado en las últimas décadas. Los lugares donde se concentra mayor pobreza presentan un entorno precario, con un acceso desigual a los servicios públicos.

La pobreza urbana no es sólo privación de los ingresos, sino también aquellos recursos e infraestructura en diversos espacios de la ciudad. Lo anterior “remite a las dificultades que deben enfrentar las grandes mayorías para acceder a los bienes y servicios públicos, particularmente las que viven en las masivas y cada vez más distantes periferias de nuestras ciudades” (Mier y Terán, Vázquez, & Ziccardi, 2012).

La situación de pobreza no sólo implica que las familias no tengan las capacidades de satisfacer sus necesidades, sino que además se observa una segregación de estas pues “están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento, lo cual también trae aparejada una gran concentración de las mismas, sobre todo en aquellas ciudades donde estos grupos tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana” (Schteingart, 2010: 349); este proceso es conocido como segregación pasiva. En sentido contrario, “los grupos más afluentes deciden, en general, instalarse en los lugares con mejores condiciones físicas y más protegidos; de esta manera mantienen también los altos precios de sus vivienda” (Ibíd.), lo cual es un proceso conocido como segregación activa.

La pobreza urbana y la segregación son dos condiciones que, si bien no son los mismo, están ampliamente vinculadas y afectan la estructura urbana de las ciudades, pues los sectores pobres han tendido a ser segregados de manera pasiva; como Schteingart (2010) menciona, ello se debe al “rechazo de los sectores dominantes hacia esos grupos y del funcionamiento del mercado del suelo, a diferencia de aquellos grupos con mayores ingresos” (p. 350). Los pobres urbanos no pueden adquirir suelo de bajo costo en zonas aptas para construir una vivienda en condiciones dignas y, por tanto, se encuentran

frecuentemente con carencias de servicios e infraestructura básica y de equipamientos educativos, de salud, deportivos y culturales.

Los efectos generados por la extrema desigualdad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios colectivos urbanos intensifican o agravan la fragmentación económico-social. Por ello, habitar en una colonia o barrio popular de la periferia no sólo implica carecer de los bienes urbanos, o disponer de estos pero con mala calidad, sino perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo o a la escuela. Además, la segregación territorial es generadora de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e integración social de las familias que allí habitan. Tal y como afirman Canto y Martínez (2013), las situaciones anteriores:

“tienden a agudizarse en la ciudad porque recibe un doble embate, por un lado, como todo el país, el de la crisis derivada de la reorientación del modelo, pero también, el efecto derivado del desplazamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México como eje del modelo de industrialización, en la etapa de sustitución de importaciones. Esta doble consecuencia genera situaciones en las que el tejido social tiene mayores ocasiones de ruptura, por lo que el desafío del impulso a la cohesión social es más intenso. La ciudad aparece entonces como el lugar en el que se hacen concretas las categorías abstractas en las que se dan los procesos de diferenciación, segmentación y segregación” (p. 22).

En suma, el territorio del Distrito Federal se encuentra fragmentado en cuanto a su tejido social; las personas pobres tienden a ubicarse en zonas precarias, donde el suelo es barato (irregular o regular), al que sólo tienen capacidad de acceso y donde se presentan “desigualdades en el acceso y en la calidad de los bienes de consumo básicos, servicios públicos y equipamientos urbanos” (Ziccardi, 2012).

Para Damián (2010), los pobres de las ciudades se encuentran desamparados por nula o poca existencia de políticas públicas federales que consideren sus necesidades. Sin embargo, ante tal problemática, una de las respuestas del gobierno local del Distrito Federal ha sido la implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual incorpora la participación ciudadana en colonias, barrios y pueblos sobre espacios públicos, en la política social urbana. De acuerdo con los objetivos del PCMB, son consideradas las zonas periféricas, pues en gran medida dichas zonas fueron construidas por la ciudadanía y

organizaciones populares, con una producción social de vivienda y de equipamiento urbano escaso y con características precarias. Esto es importante pues en el PCMB se reconoce que estas colonias, barrios y pueblos se lograron consolidar por la acción social de sus habitantes.

Tomando la tipología de programas dirigidos a la cuestión social desarrollados en las últimas décadas de Ziccardi (2008), éstos pueden agruparse en: políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria); políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación); y políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios); siendo en el tercer grupo donde podemos ubicar el PCMB.

### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

La pregunta que guía la presente investigación es:

¿En qué medida los programas sociales locales, que tienen como base la participación ciudadana, pueden desde la percepción ciudadana, ser efectivos para dar respuesta a las problemáticas sociales en colonias, barrios y pueblos de la ciudad con altos niveles de marginalidad y conflictividad?

### **Preguntas secundarias**

Para contestar la pregunta principal de esta investigación será necesario también contestar lo siguiente:

- ¿Cómo es concebida y vivida por las personas de la comunidad o barrio la participación en los proyectos inscritos en el PCMB?
- ¿La participación ciudadana que se suscita en el marco del PCMB genera empoderamiento de los barrios y comunidades?
- ¿Qué dificultades se presentan para los habitantes que participan en las colonias, barrios y pueblos para participar en el diseño y ejecución de los proyectos, así como el disfrute de los resultados de éstos?

- ¿Cuáles son las mejoras percibidas y asociadas a la realización del proyecto de quienes participaron? ¿Cómo pueden incidir en su situación de marginación y pobreza?

## **OBJETIVOS**

Analizar a través de dos casos de estudio los procesos de participación y apropiación y/o generación de espacios públicos en contextos de pobreza y marginación en el Distrito Federal, tomando como referencia el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Los objetivos particulares son:

- Conocer si la participación ciudadana en la comunidad puede dar paso a un empoderamiento de las personas participantes del propio barrio, que permita transformar sus realidades. Para evaluar este objetivo se requiere dar cuenta de las experiencias de los algunos habitantes participantes en proyectos comunitarios inscritos en el PCMB y recuperar e identificar las diversas formas de participación ciudadana y su nivel de injerencia a lo largo del proyecto.
- Dar cuenta de las principales dificultades para quienes participaron en la realización del proyecto comunitario; así como de la existencia o no de restricciones para el uso y disfrute de los resultados del proyecto.
- Conocer la percepción de algunos habitantes con mayor involucramiento, sobre los resultados del proyecto en el PCMB, y hacer un vínculo con las principales problemáticas derivadas de la situación de pobreza y marginación de la colonia, barrio y pueblo

Al cumplir con los anteriores objetivos se busca dar cuenta en qué medida la participación ciudadana en los programas sociales territoriales del DF puede ser percibida por los ciudadanos activos en el PCMB, como una forma efectiva en la comunidad para resolver algunos problemas urbanos y con ello contrarrestar aspectos relacionados con los altos niveles de pobreza y marginación en las colonias, pueblos y barrios de la ciudad.

## **HIPÓTESIS**

La hipótesis principal de este trabajo es:

- Los programas sociales pueden ser percibidos como efectivos para resolver problemáticas de la pobreza mediante la participación ciudadana, en la medida en que se logran canalizar las necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre qué hacer y cómo hacerlo, logrando con ello articular esfuerzos en la realización de acciones en cogestión (gobierno-ciudadanos).

Las hipótesis secundarias son:

- Se genera empoderamiento cuando la participación ciudadana permite generar procesos de aprendizaje en los cuales los vecinos participantes se convierten en sujetos activos con habilidades desarrolladas para transformar sus entornos.
- Los ciudadanos encuentran dificultades en su participación por limitación de tiempo, conocimientos y voluntad en proyectos de mejora barrial de su colonia.
- Los efectos de proyectos son percibidos como positivos cuando estos han respondido a alguna de las problemáticas que más padecía la colonia, barrio o pueblo, pero sobre todo cuando se permitió el involucramiento en niveles decisivos y de gestión a los ciudadanos de las colonias, barrios o pueblos.

## **MARCO METODOLÓGICO**

Se consideró que un estudio de tipo cualitativo sería el más apropiado para rescatar las experiencias y percepciones de la participación ciudadana en barrios, colonias y pueblos con alto grado de marginación y pobreza. Por ende, se propone una metodología con estrategias cualitativas y participativas, así como documentales. Antes es necesario establecer los criterios de selección de los casos de estudio.

### **Elección de casos de Estudio**

En esta investigación consideramos algunas limitaciones para el estudio de casos, pues como diversos autores advierten (Purcell, 2006; Jun, 2012), en el análisis de fenómenos locales, los resultados y observaciones no pueden ser generalizables, puesto que en el ámbito local convergen una serie de situaciones y condiciones difícilmente replicables en otros contextos, es decir, un particularismo contextual. Esto forma parte de los argumentos que refieren al estudio desde lo local como una simple escala de estudio, que en sí

parecería carecer de contenido. Sin embargo, consideramos que este ejercicio metodológico nos brindará elementos para caracterizar la participación ciudadana suscitada en el marco del PCMB, con la finalidad de cumplir con los objetivos planteados en esta investigación. El estudio de contextos microlocales (colonias, barrios o pueblos de la ciudad) permite obtener información concreta de la forma de participación y apropiación del PCMB.

En este sentido, de acuerdo con la propuesta de investigación y el limitado tiempo que se tuvo para su culminación, se consideraron dos proyectos del PCMB realizados de 2010 a 2013.<sup>1</sup> En principio se optó por definir las delegaciones de donde se obtendría los casos de estudio, considerando dos criterios generales:

1. El nivel de pobreza y rezago social, medido a través del Índice de Desarrollo Social (IDS) de EVALÚADF<sup>2</sup> de 2010. En esta fase se consideraron las cuatro delegaciones con menor nivel en el IDS y alto nivel de pobreza;
2. El número de proyectos inscritos en el PCMB.

Las cuatro delegaciones con menor IDS en orden descendente fueron Iztapalapa (0.736), Tláhuac (0.730), Xochimilco (0.728), y Milpa Alta (0.641); de las que se seleccionaron por el número de proyectos realizados: Iztapalapa (165) y Tláhuac (39) (ver cuadro 1).

Después de la selección de las delegaciones Tláhuac e Iztapalapa, se establecieron una serie de criterios específicos, retomando algunos de la propuesta metodológica de Bazzaco y Sepúlveda (2010) para elegir la colonias: contexto físico de la colonia y tipología de intervención; así como el IDS de la colonia (ver cuadro 2 y 3).

---

<sup>1</sup> Debido a que la forma de obtención de información sobre experiencias y percepciones de la participación se hizo mediante entrevistas, se requiere la proximidad temporal de realización de los proyectos de los cuales se preguntará; en consecuencia, se propone que el espacio temporal para la selección de casos sea de aquellos proyectos realizados entre 2010 y 2013 (861 proyectos).

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo Social (IDS) del Distrito Federal auxilia para la definición de las necesidades de cobertura territorial de los programas sociales. Según la metodología de Evalúa DF (2011), el IDS es el inverso de la multiplicación de la proporción de pobres (Incidencia), por las brechas de carencia según las normas de satisfacción de los hogares (Intensidad), expresado en valores equivalentes por persona. Este índice es calculado a nivel delegacional, por colonia y por manzanas; siendo estas últimas dos escalas sobre las que basaremos la caracterización de los contextos en las colonias en el estudio de casos planteados.

Cuadro 1. Valores de indicadores para la selección de casos del PCMB de 2010 a 2013, por delegación

Delegación	Habitantes	Porcentaje de pobreza	Índice de Desarrollo Social		Proyectos realizados de 2010 a 2013
			Valor	Grado	
Azcapotzalco	414,711	59.7739	0.85444	Medio	27
Coyoacán	620,416	50.8060	0.85721	Medio	71
Cuajimalpa de Morelos	183,528	61.3318	0.77713	Bajo	18
Gustavo A. Madero	1,185,772	68.7387	0.80023	Medio	86
Iztacalco	384,326	62.9352	0.81972	Medio	95
Iztapalapa*	1,815,786	74.3475	0.73662	Bajo	165
La Magdalena Contreras	238,431	66.2784	0.75851	Bajo	25
Milpa Alta	113,872	87.9605	0.64134	Muy bajo	17
Álvaro Obregón	726,664	64.7644	0.79426	Bajo	56
Tláhuac*	356,315	78.4140	0.73055	Bajo	39
Tlalpan	641,550	62.0467	0.77227	Bajo	57
Xochimilco	407,885	71.6114	0.72831	Bajo	38
Benito Juárez	385,439	31.1554	0.94826	Alto	41
Cuauhtémoc	531,831	54.9987	0.85880	Medio	59
Miguel Hidalgo	372,889	42.47	0.89338	Medio	30
Venustiano Carranza	430,978	62.9311	0.82647	Medio	37
<b>Total</b>	<b>8,810,393</b>				<b>861</b>

\*Casos seleccionados

FUENTE: elaboración propia con datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚADF, 2011); Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (2014); Boltvinik y Damián, et. al. (Inédito)

Cuadro 2. Criterios específicos para la selección de casos

<b>Criterio</b>	<b>¿Qué se busca?</b>
Contexto físico de la colonia	Colonias con características físicas y urbanas diferentes: tomando una colonia perteneciente a un pueblo originario del DF, y una colonia de consolidación reciente
Índice de Desarrollo Social (IDS) de la colonia, 2010 <sup>3</sup>	Que fueran proyectos realizados en colonias, barrios y pueblos, con bajo o muy bajo IDS
Tipo de proyecto <sup>4</sup>	Construcción y mejoramiento de espacios públicos como centros comunitarios, bibliotecas, salón de usos múltiples, casas de cultura, construcción de auditorios, de canchas deportivas, e imagen urbana

FUENTE: adaptación de criterios propuestos por Bazzaco y Sepúlveda (2010), (Tab. 1.3.2.)

Se tuvo presente la dificultad para el diseño de una muestra representativa en razón al número de proyectos que han participado en el PCMB, por lo que los resultados obtenidos de los dos casos de estudio no son generalizables. No obstante, la información que se deriva de ambos da cuenta de aspectos relevantes de la participación ciudadana en contextos de pobreza y conflicto.

### **Sobre las estrategias metodológicas**

Las técnicas empleadas para recolección de información fueron:

1. Análisis documental sobre la evolución del PCMB, de los antecedentes y contextos de cada uno de los casos a estudiar.
2. Uso del Índice de Desarrollo Social<sup>5</sup> para caracterizar cuantitativamente la situación de bajo logro social de las colonias estudiadas; de igual manera se utilizaron los

<sup>3</sup> En la ley de Participación Ciudadana, Capítulo único, Artículo 4° se define a la Unidad Territorial como “...la división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, política, económica, geográfica y demográfica”.

<sup>4</sup> María de Lourdes García Vázquez realizó una clasificación de los proyectos inscritos en el PCMB: “1) Construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples y casas de cultura; 2) construcción de foros al aire libre; 3) Construcción de invernaderos; 4) Continuidad en la construcción de auditorios; 5) Muros de contención y escaleras; 6) Rehabilitación de camellones; 7) Rehabilitación de plazas públicas; 8) Rehabilitación y construcción de canchas deportivas; 9) Rehabilitación y ampliación de centros comunitarios, bibliotecas y salones de usos múltiples; 10) Rehabilitación de áreas comunes y áreas verdes (juegos infantiles, parques y jardines); 11) Imagen urbana, luminarias, mobiliario urbano, arreglo de fachadas y puertas al exterior (zaguanes)” (Bazzaco y Sepúlveda, 2010: 27)

datos de pobreza de las delegaciones calculadas por el CONEVAL (2010) y datos calculados con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) del trabajo inédito de Boltvinik y Damián, *et. al.*

3. Ejercicio exploratorio como primer acercamiento para conocer las colonias “La Conchita Zapotitlán” (LCZ) y “Desarrollo Urbano Quetzalcóatl”. En este ejercicio se hicieron preguntas a personas clave relacionadas con los proyectos estudiados (ver anexo 5).
4. Realización de 14 entrevistas semiestructuradas (con duración entre 20 y 45 minutos, ver guía de entrevista en anexo 6), dos de ellas a actores institucionales que trabajaron en el diseño e implementación del PCMB; y a doce vecinos que participaron en alguna de las etapas de los proyectos (seis personas en cada colonia).<sup>6</sup>
5. Realización de un grupo focal en la Colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (DUQ), con la asistencia de 6 personas.
6. La observación y exploración de las colonias en ambos casos fue importante para determinar el impacto de los proyectos y posibles mejorías de los entornos, así como evaluar la pertinencia de los indicadores usados como el IDS como variable proxy del nivel de pobreza en las colonias.

---

<sup>5</sup> El índice de marginación fue sustituido por el Evalúa DF por el Índice de Desarrollo Social (IDS), lo cual no solo nos indica un cambio en la nomenclatura, sino también en el cambio de visión de la política social, debido a que con ella se busca “no sólo abatir rezagos, sino fundamentalmente satisfacer necesidades y garantizar derechos desde la perspectiva de la progresividad como lo indican los instrumentos y estándares internacionales en la materia” (Yanes, 2011:5). “El IDS como herramienta de política, tiene dos formas de interpretación: por un lado señala el logro social en el territorio, al mismo tiempo permite dar cuenta de los pendientes en materia social para que en el territorio los ciudadanos tengan plena satisfacción de necesidades. El IDS permite focalizar territorialmente los programas sociales del gobierno de la ciudad. Es decir, constituye un instrumento de cuantificación de la desigualdad socioespacial (tarea asignada al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento correspondiente) y del grado de cumplimiento de los derechos sociales, en la medida en que se incluyan variables relacionadas con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta medición es útil para analizar las condiciones de vida y los cambios en el territorio a partir de variables representativas. En el cálculo del índice de desarrollo social de este estudio el concepto de unidad territorial corresponde a tres escalas: la delegación, la colonia y la manzana” (EVALÚADF, 2011: 15).

<sup>6</sup> En el caso de Santiago Zapotitlán, 5 de los entrevistados pidieron el anonimato, además de que no se permitió grabar la entrevista debido a que consideraron que sus respuestas podían comprometerlos y causar conflicto con otros vecinos. En este caso, se procedió a cambiar el nombre de los entrevistados y se presentaron sus respuestas con base a las anotaciones realizadas al momento de la entrevista, procurando que fueran exactas a las respuestas recibidas.

En cuanto al tipo de personas entrevistadas, consideramos pertinente retomar lo expuesto por Subirats (2012), quien menciona una lista de posibles actores que poseen información relevante en el estudio sobre el uso de espacios públicos: vecinos “directos” del espacio y vecinos más próximos al espacio público y residentes en el barrio. En este sentido, consideramos para la realización del trabajo de campo las categorías de vecinos directos y de vecinos próximos, quienes brindaron mejor información en “La Conchita Zapotitlán” (LCZ) y “Desarrollo Urbano Quetzalcóatl”. Se consideraron vecinos que participaron en alguna etapa del proyecto; en el caso de DUQ los entrevistados estuvieron involucrados desde el inicio del proyecto hasta su continuidad, en cambio LCZ, la mayoría solo tuvieron participación en la fase de planificación del proyecto.

### **Aspectos y criterios para el análisis cualitativo y comparativo de los casos de estudio**

Para el estudio cualitativo de cada caso de estudio se consideran cinco aspectos:

- I. Contextualización de la pobreza a través del análisis de datos sobre logro social.
- II. Antecedentes de la colonia o pueblo y sus principales problemáticas.
- III. Generalidades del proyecto, sus efectos y continuidad. También se considera el uso que ha tenido el espacio público una vez realizado el proyecto, en especial el significado simbólico de este para los habitantes de la colonia.
- IV. Formas, significados y percepción de la participación, así como la efectividad de ésta para hacer frente a diversos problemas de la comunidad.
- V. Conflicto alrededor del proyecto de mejora barrial.

Además se realizó un ejercicio comparativo de casos a través de los siguientes criterios:<sup>7</sup>

- I. Empoderamiento.
- II. Dificultades para la participación y disfrute de los beneficios logrados.
- III. Mejoras y/o afectación a la condición de pobreza: efectos de los proyectos.
- IV. Significados, formas o expresiones de la participación.
- V. Grado de efectividad.

---

<sup>7</sup> Estos criterios se establecieron en correspondencia con la pregunta principal (V) y secundarias (I-IV) de la investigación.

Cuadro 3. Casos de estudio seleccionados

Aspectos	Caso 1	Caso 2
1. Delegación	Iztapalapa	Tláhuac
2. Colonia	Desarrollo Urbano Quetzalcóatl	La Conchita Zapotitlán
3. Índice de Desarrollo Social (2010)	IDS: 0.64625 Categoría: muy bajo	IDS: 0.71014 Categoría: bajo
4. Nombre del proyecto	Foro Cultural Quetzalpilli	Mejoramiento del espacio de la unidad deportiva
5. Ubicación	Parque Cuauhtémoc entre Manuel Cañas y Villa Figueroa.	Av. Tláhuac, Sebastián Trejo, Emilio Laurent y Agustín Camarena.
6. Tipo de proyecto	Construcción de foros al aire libre	Rehabilitación de espacios deportivos
7. Financiamiento inicial	Un millón de pesos	Seiscientos mil pesos
8. Años que ha participado en la convocatoria del PCBM	2008-2010	2010-2011
9. Notas	Esta colonia, tiene múltiples proyectos realizados dentro de los cuales se han llevado a cabo el aplanamiento de fachadas de casas y pintura y la construcción de un comedor comunitario	La colonia se ubica en el Pueblo Santiago Zapotitlán, en donde se han realizado otros proyectos como comedores comunitarios, casa de cultura, entre otros. El proyecto estudiado incluyó la construcción de un gimnasio en el deportivo, y rehabilitación de una biblioteca que funciona como casa del adulto mayor.

FUENTE: elaboración propia con datos del padrón del PCMB de 2008 a 2013 y EVALÚADF (2011)

## CAPÍTULO I: CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

*“La igualdad de la riqueza debe consistir en que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro, ni ninguno tan pobre que se vea necesitado de venderse”*

**Jean-Jacques Rousseau**

Antes de comenzar a describir y a analizar el objeto de estudio, consideramos importante discutir los conceptos básicos de los que parte esta investigación. Para tal propósito, se abordarán los conceptos de ciudadanía y participación ciudadana considerando desde nuestro punto de vista, los trabajos más relevantes para explicar las realidades latinoamericanas. En este sentido abordaremos el concepto de ciudadanía esbozando algunos elementos propuestos por Jürgen Habermas, para luego poner énfasis en el concepto de ciudadanía social desarrollado a mediados del siglo XX por Thomas Marshall. En cuanto al concepto de participación ciudadana como derecho del ciudadano y medio de transformar la relación Estado-sociedad, analizaremos la propuesta de Nuria Cunill; de igual manera se hace un esbozo sobre algunos aspectos de los mecanismos y limitaciones de la participación ciudadana. Ello nos llevará a un mejor entendimiento de la relación pobreza y ciudadanía, y la acción que han generado los gobiernos para disminuir la pobreza a través de la incorporación en la política social de la participación ciudadana, con el propósito de generar el empoderamiento que es un concepto y un objetivo reciente pero de gran influencia en el desarrollo de políticas sociales.

### CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Diversos trabajos académicos intentan entablar una discusión sobre los beneficios o costos de incluir a la ciudadanía en las decisiones sobre temas públicos y si dicha participación contribuye a consolidar la joven democracia en México y otros países. Frecuentemente la participación ciudadana aparece como un pilar de las democracias, vista de manera positiva sin tomar en cuenta los vicios de algunos mecanismos de participación, que pueden llevar a generar costos sociales.

Los canales construidos para permitir que la participación ciudadana sea efectiva, implican responsabilidades en asuntos públicos que ya no son sólo exclusivas del Estado y sus autoridades, sino también de aquellos ciudadanos que hacen efectivo su derecho a

participar. La interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales es constante ante ciertos asuntos públicos y permite a ambos actores estar en un mismo nivel de decisión y de acción.

### **Concepto de ciudadanía y ciudadanía social**

Habermas (1994) menciona que durante mucho tiempo, ciudadanía significaba solamente, en el lenguaje legal, pertenencia o membresía política y no fue sino hasta muy recientemente que el concepto se ha extendido hasta cubrir el estatus de los ciudadanos definidos en términos de derechos. Para este autor “la ciudadanía como pertenencia a un estado no hace más que asignar una persona particular a una nación particular cuya existencia es reconocida en términos del derecho internacional” (Habermas, 1994: 102). Este autor, refiere a la existencia de dos interpretaciones contradictorias entre sí sobre la explicación de la ciudadanía activa en el terreno de la filosofía del derecho: en la primera, la ciudadanía se concibe en analogía con el modelo de membresía recibida en una organización que asegura un estatus legal. Desde la segunda perspectiva se concibe en analogía con el modelo de membresía alcanzada en una comunidad ética autodeterminativa (Habermas, 1994: 102-104).

Es decir, la primera acepción “se concentra principalmente en los derechos individuales y el trato igualitario, así como en el desempeño gubernamental, el cual toma en consideración las preferencias del ciudadano... el otro modelo, define la participación en el autogobierno se visualiza como una capacidad, al menos parcial en el plano temporal, de desempeñar algún papel en la formación de un consenso de gobierno con el cual uno se pueda identificar con los demás” (Taylor, 1989 citado en Habermas, 1994: 104).

Para Krotz y Winocur (2007), el concepto de ciudadanía incluye todas las prerrogativas y subordina las diferencias en función de la relación de la igualdad de derechos, definidos éstos en términos universales y establecidos jurídicamente.

De lo anterior, podemos rescatar, que la ciudadanía tiene al menos tres elementos: el primero corresponde a los derechos que tiene que ver con el reconocimiento legal de igualdad entre las personas (Habermas, 1994; Guerra, 2012; Krotz y Winocur, 2007); el segundo se encuentra en la membresía y sentido de pertenencia a una comunidad, “considerando una serie de elementos que posibilitan la cohesión y solidaridad de la

comunidad” (Guerra, 2012: 46); el tercero se encuentra en la participación, pues como cuestión política, permite a los ciudadanos formar parte de la toma de decisiones del poder público y con ello “concretar el ejercicio de la ciudadanía” (Ziccardi,2000:2) en lo político, civil y social.

La ciudadanía tiene como premisa fundamental la posibilidad de elegir libremente, derecho que se ve limitado por la exclusión, la marginación y la desigualdad en el desarrollo de capacidades y oportunidades. La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar la ciudad, ni por tener un documento legal que lo acredite, sino por el ejercicio intensivo y extensivo que diversos grupos hacen de sus derechos en la apropiación del espacio público (Krotz & Winocur, 2007: 203). En este sentido Tamayo (2003) arguye que ser ciudadano implica “sobre todo compartir experiencias sociales y culturales que dan sentido de pertenencia a la comunidad, que diferencian a los individuos de otros por el lenguaje, por las formas de organización y los medios de satisfacer necesidades sociales e individuales” (p. 115).

Existe otro concepto de ciudadanía propuesto por Thomas H. Marshall (1963), el de la “ciudadanía social”, desarrollado por este autor al analizar la expansión de los derechos y obligaciones civiles en relación con la modernización capitalista en Inglaterra. El autor concluyó que la ciudadanía moderna fue resultado de un proceso de democratización que se extendió por tres siglos: “en el XVIII se establecieron las bases con los derechos civiles; los derechos políticos surgieron en el siglo XIX; y, como culminación preliminar del ideal democrático, vemos la consolidación de la ciudadanía social en el siglo XX” (Esping-Andersen, 1996:1).

Habermas (1994) explica que

“los derechos liberales que se han cristalizado en torno a la propiedad privada (derechos civiles), pueden entenderse desde el punto de vista funcionalista como la institucionalización de una economía regida por el mercado, mientras desde el punto de vista normativo, garantizan las libertades individuales. Los derechos sociales, tienen que ver con la instalación de una burocracia de bienestar y, normativamente, consideran los reclamos compensatorios que formulan las personas a una distribución supuestamente justa de la riqueza social” (p.110).

En este sentido, el modelo de ciudadanía propuesto por Marshall (1963) considera la dimensión de lo social como complemento de la parte civil y política. Para este autor, “un ciudadano es aquél que tiene derecho a disfrutar de la herencia social y a ser aceptado como miembro pleno de su sociedad” (Damián, 2013). Sin embargo, la pertenencia a la sociedad requiere de una igualdad entre sus miembros a través del reconocimiento y garantía de derechos por parte del Estado.

Marshall afirma que la igualdad básica entre los seres humanos expresada en los derechos formales de la ciudadanía es compatible con las desigualdades de la clase social. De esta manera, el autor encuentra una contradicción entre ciudadanía y clase social: por un lado ciudadanía refiere a un status concedido a los miembros de una sociedad, que adquieren igualdad de derechos y obligaciones; por otro lado, la clase social es entendida como “un sistema de desigualdades, que al igual que la ciudadanía, puede fundamentarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores de los grupos” (Marshall y Bottomore, 1998 citado en Guerra, 2012:50).

Marshall observó que los derechos sociales son garantizados de manera distinta según las diversas clases sociales y que la ciudadanía social buscaba una igualdad entre clases, a fin de reducir la brecha entre los ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. En este tenor, garantizar los derechos sociales posibilita a cualquier persona alcanzar un nivel de vida digno. Bottomore (1998) precisa que el concepto de ciudadanía de Marshall estaba inscrito en un marco donde la sociedad inglesa era más o menos homogénea. Para este autor, existe una diferencia entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva, y por tanto, los derechos formales no son condición necesaria para garantía de ejercicio de los mismos. “El conjunto de derechos civiles, sociales y políticos objeto de estudio se implantó con mayor lentitud entre las mujeres que entre los hombres, y que algunos de esos derechos aún se distribuyen desigualmente” (Bottomore, 1998: 103).

### **Participación ciudadana**

En un contexto de crisis económicas y de poca eficacia de las políticas estatales se ha producido una crisis en la legitimidad de los gobiernos. El concepto de participación, tanto en el discurso como en la práctica, respondió a dos cuestiones: por un lado se argumentaba que la participación mejoraba el actuar de las administraciones públicas, “se le asocia con

la intervención de los ciudadanos y de los grupos organizados en la atención a los problemas de interés público (producción y administración de servicios), fundamentándose su necesidad en la pretensión de hacer más eficiente la administración y el empleo de los recursos” (Álvarez, 2004: 48-49); por otra parte, se argumentó que la participación representó una vía de hacer efectiva la democracia, fortaleciendo la relación gobierno-sociedad, por lo tanto, generaba legitimidad. Entonces, la participación ciudadana encuentra su justificación pues crea “nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que se sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones” (Cunill, 1991: 43).

Sin embargo, el concepto de participación ciudadana genera confusión, pues como Bolos (2003) expone, al hacer referencia a prácticas sociales orientadas a diferentes objetivos, frecuentemente es entendida de diversas formas. Por ende, es importante diferenciar a la participación ciudadana, de otro tipo de conceptos como participación comunitaria u otras formas de expresión de la sociedad civil y organizada. En este sentido, Cunill (1991) menciona que la interacción con el Estado es un elemento clave para la diferenciación entre la participación social y comunitaria frente a la participación ciudadana, pues en la *participación comunitaria* o social no se considera una relación con el Estado, ya que “se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales” (Cunill, 1991: 44), la cual se relaciona más con asociaciones cooperativistas de los individuos.

Siguiendo a la autora, es posible diferenciar la participación y el desarrollo comunitario de la participación ciudadana, pues sus diferencias fundamentales estriban en que, en lo primero “la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales” (Cunill, 1991: 46). En cambio, la participación ciudadana es, como plantea Bolos (2003), una posibilidad de “respuesta – individual o colectiva- desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean para involucrar a sectores de la

población en alguna actividad específica en el ámbito de lo público” (Bolos, 2003: 7). En ello podemos encontrar dos dimensiones de la participación ciudadana: “i) como medio de socialización de la política y, ii) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta” (Cunill, 1991: 44).

A pesar de la diversidad de uso del término, Álvarez (2004) menciona que su empleo más frecuente alude a las distintas modalidades y actividades a través de las cuales los grupos de la sociedad generan alternativas organizativas y operativas en un área específica, inciden en la gestión y o intervención en la toma de decisiones de interés público o sobre aquellos relacionados con el bienestar social.

Los estudios que se realizan sobre la participación ciudadana, no solo confunden el término con otro tipo de participación sino que “rara vez se contempla la indagación de lo que piensan los sujetos, es decir, lo que experimentan subjetivamente acerca de sus acciones y la representación que tienen de sus prácticas de participación” (Krotz & Winocur, 2007: 194).

Los estudios sobre la participación, generalmente consideran algunos supuestos, que limitan la interpretación de las prácticas por parte de actores en las comunidades. En este sentido, Krotz y Winocur (2007) enfatizan en la existencia de por lo menos tres supuestos ligados con la participación, que no pueden ser generalizables para todos los contextos socioculturales; el primero, tiene que ver con que frecuentemente se considera que todas las personas tienen un mismo entendimiento de lo que es ciudadanía y participación; el segundo supuesto asume que la participación es producto de una decisión individual, voluntaria y reflexiva y, por último, es común dar por hecho que “la participación es intrínsecamente democrática e involucra algún grado de inclusión en la toma de decisiones de un grupo” (Ibid.:200), lo cual no necesariamente se cumple.

#### *Mecanismos de participación ciudadana en la política social*

Para Ziccardi (2004) la existencia de instrumentos de participación en lo que respecta a la política social en México, no es un tema nuevo, sin embargo, lo que es de gran interés en la investigación es poner énfasis en las limitaciones de ésta, como son los factores económicos y políticos. Entre estos últimos, para el caso mexicano, las limitaciones tienen

que ver con la subordinación al Partido Revolucionario Institucional (o del partido que se encuentra en el poder) y los lazos clientelares que desarrolló a través de la participación “dirigida” en la política social.<sup>8</sup> Por ejemplo, en los años noventa, en la administración de Carlos Salinas de Gortari, la política social se caracterizó por procurar la *participación social* dentro de un esquema de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado, pero supeditada al apoyo partidista.<sup>9</sup>

La participación ciudadana institucionalizada se da a través de diversos mecanismos, como los que propone Font (2004: 30-40):

1. De consulta. Consejos o grupos integrados por personas de la comunidad, a través de los cuales son consultadas ciertas decisiones de carácter público.
2. Deliberativos. Por ejemplo, la realización de foros, conferencias, círculos de estudio, con la finalidad de alcanzar consensos o deliberar ante ciertos asuntos públicos de la comunidad.
3. De democracia directa. Siendo los más comunes el referéndum, asambleas y diversos ejercicios de consulta por medio de redes informáticas.
4. Otros mecanismos. Uno de estos, son las encuestas de opinión y grupos de discusión para la evaluación de servicios públicos.

Es importante señalar que para Font (2004) cualquier mecanismo es susceptible de ser mejorado o desvirtuado y por ello no debe ser idealizado ninguno en particular. Ziccardi (2004) ofrece otra clasificación de mecanismos para la participación ciudadana en México:

1. De consulta (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de Internet);
2. De diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas) y;

---

<sup>8</sup> En parte esto se debe a que la política social puede ser para los partidos políticos un instrumento de control social y de permanencia en el poder, porque a través de una serie de condicionamientos en el acceso a programas sociales, logran capitalizarse políticamente. Una práctica recurrente en México en periodos de elecciones es el condicionar el acceso al programa a cambio del voto.

<sup>9</sup> “Esta política tomó en cuenta las experiencias acumuladas en proyectos anteriores de bienestar social, tales como el Programa de Desarrollo rural integral (PIDER) creado en 1973, los instrumentados por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de 1977” (Sobrino y Garrocho, 1995: 41).

3. De diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo). (p. 261)

Ambas propuestas nos sugieren que existen modalidades de participación con diferente nivel de repercusión en cuanto a los asuntos públicos se refiere; los mecanismos de participación del PCMB podrían ser ubicados en la tercera categoría propuesta por Ziccardi (2004), ya que las decisiones sobre qué hacer y cómo hacerlo, en términos ideales son tomadas por los vecinos del barrio, pueblo o colonia participante en el programa.

*¿Existen limitantes para la participación ciudadana?*

Font (2004) argumenta que existe una idealización del ciudadano en occidente debido a que “ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente es una expresión minoritaria en las sociedades occidentales” (p.24). Al respecto Bachrach y Botwinick (1994) aseveran que la existencia de investigaciones sobre participación y clase social muestran de manera conclusiva que las personas de clases sociales superiores participan más en actividades políticas (uno de los componentes de la ciudadanía) que las personas de clases sociales bajas.

En este sentido, Font (2004) menciona que existen factores por los cuales sólo una parte de la sociedad llega a participar. Dentro de esos factores y recursos Font (2004) incorpora el tiempo disponible para para participar; al respecto menciona que “podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar (...) el tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos)” (p.26). El tiempo, al ser limitado, lo lleva a ser un recurso especial en la valoración de actividades de los ciudadanos; por ende, como Font (2004) señala, “será preciso que obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber derrochado en vano su preciado tiempo” (p.26). Para Font el tiempo es un elemento clave, debido a que informarse y participar requiere de tiempo, el cual, como sucede con algunas otras capacidades, no todas las personas en una sociedad tienen y, por ende, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política son limitados.

En este recuento de posibles límites a la participación, recogemos algunas aportaciones de trabajos empíricos; por ejemplo, aquellos que han dado importancia a la cuestión de género y las desventajas sociales y económicas. Loría (2004) hace énfasis en la falta de tiempo, que se agrava en mujeres en condición de pobreza debido a que dedican gran parte de este al trabajo asalariado, al doméstico y la familia. Esto dificulta la participación ciudadana, en tanto el tiempo libre de las mujeres para participar en la sociedad está condicionado por las responsabilidades que en las relaciones familiares se atribuye estas. Sin embargo, los hombres también tienen fuertes limitaciones, por el tipo de jornadas y largos trayectos al trabajo.<sup>10</sup>

Arzaluz (2004) señala que existen modelos de participación ciudadana en el ámbito urbano local (institucional, clientelar, gerencial, participativo) aunque no son modelos puros, en los cuales encuentra una fuerte “presencia de las mujeres de los sectores populares” (p.181), por lo que sugiere considerar la cuestión de género en la institucionalización de políticas de participación.<sup>11</sup>

Lo anterior da fuerza al argumento de la existencia de desigualdad en las condiciones para ejercer la ciudadanía, como lo son, además del tiempo disponible de los ciudadanos para participar, los recursos educativos, las capacidades de acceso, y el entendimiento de la información de los temas públicos y cuestiones de género. En este sentido, la promoción de la participación ciudadana requiere considerar la desigualdad de los recursos de la participación, además del tejido social, y la cultura inscrita en la sociedad local.

### **Ciudadanía y pobreza**

La pobreza limita el fortalecimiento de una ciudadanía democrática. Por ello “surge la necesidad de fortalecer la ciudadanía, no sólo en su estatus civil y político, sino también social, pues se entiende que las condiciones de vulnerabilidad no sólo son económicas, sino

---

<sup>10</sup> De los casos estudiados se pudo observar que el tiempo disponible para participar difiere entre las mujeres que trabajan y las que no. Esto podría explicar porque en el caso de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl las mujeres, en su mayoría de edad adulta, tuvieron un papel más activo.

<sup>11</sup> Estas conclusiones resultan de la investigación de Arzaluz (2004) basada en los estudios de caso en los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Apodaca, García y Monterrey.

afectan transversalmente las dimensiones de la ciudadanía” (Guerra, 2012: 47). Álvarez (2007) subraya que pese a que la dimensión política de la ciudadanía ha sido fortalecida en la región latinoamericana,<sup>12</sup> no ha ocurrido así con la dimensión social. Aun cuando se reconozca la ciudadanía social en muchos países (como los pertenecientes a la región de América Latina), no ha sido garantía del ejercicio de este tipo de ciudadanía, en razón del retiro del Estado sobre cuestiones de bienestar y justicia social, como consecuencia de reformas propuestas por las corrientes neoliberales de la economía en las últimas tres décadas. En este contexto, emerge la necesidad de incorporar el concepto de ciudadanía social no solo en el entorno legal de las relaciones gobierno-sociedad, sino como una garantía otorgada a través de políticas públicas (tanto de gobiernos centrales como locales), sobre todo en las que van dirigidas a mejorar la calidad de vida y disminución de la pobreza.

La existencia de pobreza es la principal muestra de una falta de garantía de derechos sociales, “es la manifestación más contundente de violación de los derechos socioeconómicos y culturales” (Damián, 2011: 85). Es decir, encontramos que la enorme presencia de la pobreza en la sociedad, es un indicador de *ciudadanía trunca*, de una ciudadanía incompleta, lo que intensifica la distinción de ciudadanos de primera y de segunda. Partimos de que el reconocimiento de la *ciudadanía*<sup>13</sup> implica que las personas se conviertan en miembros plenos de una comunidad; pero para ello se requiere de *igualdad social* y, por tanto, que todos sus miembros gocen de un nivel óptimo de calidad de vida, a través de la conquista de toda clase de derechos ganados históricamente.

La existencia de ciudadanía implica gozar del derecho a una vida digna, lo cual tendría que ver con el reconocimiento y efectividad de una serie de derechos, además de los políticos, civiles, los socioeconómicos y culturales. Para Damián (2004) “las dimensiones

---

<sup>12</sup> “De acuerdo con el Informe sobre la Democracia en América Latina (PNUD, 2004) ha sido notable en las últimas décadas la democratización de los regímenes políticos, el aumento de prácticas satisfactorias en torno a la democracia electoral y los mecanismos legítimos de acceso al gobierno. El Índice de Democracia Electoral se elevó en estos años, al pasar de 0.28 en 1977, a 0.86 en 1990, y a 0.93 en 2002” (Álvarez Enríquez, 2007: 493).

<sup>13</sup> “El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación” (Damián, 2004: 70).

del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos económicos, podríamos llamarlas el derecho a no ser pobre” (p. 70).

### **POLÍTICA SOCIAL LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

“La política social, vista como campo de conocimiento, ha sido algo así como la hermana de la fulgurante economía y como hecho empírico, todavía no pasa de ser considerada un epifenómeno de la política económica” (Canto Chac, 2004: 41). En este sentido, para Canto Chac (2004) interesaría conocer “los problemas de diseño, implementación, micro implementación y participación ciudadana en la política social, apenas iniciados desde enfoques de las políticas públicas” (p. 41). De igual forma, es importante rescatar la relación de la política social y las demandas sociales, a fin de establecer una correspondencia. Lo que comienza a vislumbrarse, es la relación de política social y ciudadanía.

Para Cunill (2004) el desarrollo de la ciudadanía requiere del reconocimiento y ampliación de derechos sociales;<sup>14</sup> pero también del reforzamiento de la solidaridad como principio de organización social. En este sentido, siguiendo a la autora, la política social puede contribuir a la construcción de ciudadanía, cuando además de producir mejores resultados, estos son equitativos para la población, pero también logran reforzar la auto-organización social; la *participación ciudadana*<sup>15</sup> contribuye a hacer presente los criterios de la eficiencia, democracia y solidaridad, requeridos para generar resultados equitativos (Cunill, 2004).

Para López Paniagua (2004), en los espacios locales la participación está siendo considerada cada vez más como un dispositivo de legitimidad política, al mismo tiempo, incorporar la participación ciudadana puede llevar a la viabilidad de proyectos de desarrollo en términos financieros y de sustentabilidad en las instituciones locales. Asimismo, “se ve la posibilidad de reconstrucción y redefinición de los vínculos entre gobierno y sociedad, a

---

<sup>14</sup> Una forma de reconocer los derechos socioeconómicos es a través de leyes, pero ello no implica que se hagan efectivos; para tal caso, muchos gobiernos deciden crear políticas sociales con enfoque de derechos, es decir, como medio para garantizarlos, aunque en ocasiones dan marcha atrás.

<sup>15</sup> Nuria Cunill (2004) destaca que “las preguntas acerca de ¿quiénes?, ¿dónde?, ¿cómo? y ¿con qué recursos? se ejerce la participación ciudadana, son relevantes para el estudio de los criterios de la eficiencia, la democracia y la solidaridad en las políticas sociales” (p. 58).

modo de un pacto social local, que implica no sólo la desconcentración de recursos, competencias y facultades para impulsar el desarrollo de la acción organizada de la sociedad, sino también con la idea de establecer una cogestión entre el gobierno y los habitantes de las localidades” (López Paniagua, 2003, citado en López Paniagua, 2004). Lo anterior coincide con Bernard (1999) quien afirma que la organización de la sociedad en los espacios locales, a través de comités comunitarios y comités vecinales, llegan a propiciar condiciones de implementación de programas de los diferentes órdenes de gobierno. Es decir, en el nivel local, la comunidad, barrio o colonia, tiene una mejor capacidad de negociación y concertación con las distintas instituciones gubernamentales sobre las decisiones de proyectos derivados de las políticas sociales.

Por su parte, Jordi Borja (2012) nos recuerda algunas características de la democracia territorial en el ámbito local como son: la proximidad a la población y sus problemas; mayor capacidad de integrar las políticas públicas; representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, y la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos (p. 615). Borja (2012) hace mención de dos retos que deben enfrentar los gobiernos locales y las ciudades en la construcción de la condición de ciudadanía. El primero tiene que ver con las cuestiones políticas, pues se requiere “conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir a universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población y adquirir las competencias y recursos” (Borja, 2012: 623), para diseñar e implementar políticas dirigidas a hacer valer la ciudadanía.

Además, existe un reto de carácter social que requiere de promoción de políticas sociales urbanas para hacer frente a la cuestión de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad que merman el ejercicio pleno de los ciudadanos sobre sus derechos. Empero, como bien menciona este autor, no solo es responsabilidad de los gobiernos la producción de ciudadanía, hay un espacio que también compete a la participación ciudadanía “que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidad a las administraciones y empresas, ofrece alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad” (Borja, 2012: 624).

De lo anterior rescatamos lo concerniente a la política social y ciudadanía. Bustelo (2004) nos recuerda que la política social fue planteada a lo largo de su desarrollo histórico

como política de “construcción de sociedad” (p. 168); de esta manera se integraban dos dimensiones del concepto de ciudadanía: libertad e igualdad. Pero la igualdad, como menciona este autor, era el principio estructurador y fundante de la justicia. A pesar de ello, existe una tensión entre igualdad y la lógica de acumulación capitalista. Además de tratar de contrarrestar la pobreza, la política social puede contribuir a la construcción de ciudadanía, en tanto que, al distribuir beneficios entre las personas en condición de pobreza, puede permitir que en sus comunidades interactúen diversos actores de la sociedad y, con ello, se abren posibilidades para que las relaciones entre éstos puedan darse de manera democrática. Se trata de una reconciliación entre lo social y lo político, que produzca resultados en términos de derechos efectivos a los ciudadanos, que contribuyan a resolver sus principales problemas, como la pobreza.

Hemos visto hasta aquí que la participación ciudadana ha sido identificada como una estrategia viable para la resolución de asuntos de interés público, o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. “La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social” (Sánchez-Mejorada, 2011). En este sentido Bérnard (1999) refiere a la ciudadanía que parte del espacio político, pero que debe ser extendida al tejido social en su conjunto para repercutir, en una mayor inclusión de todos los miembros de una nación, en la elaboración de la agenda pública. Por lo tanto la democratización y el énfasis en uno de sus elementos primordiales como es la participación pueden tener incidencia en las condiciones de vida de la sociedad (Bérnard, 1999).

En el caso de la ciudad de México, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) manifiesta su propósito de generar condiciones para la construcción de ciudadanía mediante la democracia participativa. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO, 2014), se reconoce así que los habitantes y sus organizaciones tienen la capacidad de asociarse para incidir de manera directa en las decisiones públicas, las que a su vez mejoran la calidad de vida de los ciudadanos.

### *El empoderamiento en la política social*

Uno de los conceptos que abordamos para el análisis de los efectos de la participación es el de empoderamiento<sup>16</sup> de los individuos en las comunidades, barrios y colonias. En consecuencia de una de las preguntas secundarias consideradas en esta investigación, en la que interesa conocer el efecto de la participación ciudadana en la generación de empoderamiento colectivo e individual, en dos proyectos inscritos en el PCMB.

De acuerdo con la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE):

“El término “empowerment” tiene diferentes significados dependiendo del contexto socio-cultural y político, y no puede ser fácilmente traducido en todos los lenguajes (al español ha sido traducido como “empoderamiento”). Puede ser entendido como un proceso, como un producto, como un enfoque o como un objetivo. Sin embargo, es multidimensional en cuanto tiene implicaciones a niveles individual, organizacional, político, sociológico, económico y espiritual. Puede ser entendido como un proceso personal en el que se cree que el individuo toma control de su vida o como un proceso político en el que los derechos humanos y justicia social son garantizados por un grupo que ha sido marginalizado de la sociedad” (2006: 3).

Para Rappaport (1987) el empoderamiento sugiere “tanto determinación individual sobre la propia vida, como la participación democrática en la vida de la comunidad, a menudo a través de estructuras mediadoras como escuelas, barrios, iglesias y otras organizaciones voluntarias” (p. 121). Para este autor, el empoderamiento es un proceso por el cual las personas, las organizaciones y las comunidades adquieren o potencializan la capacidad de control y dominio de sus propias vidas y, por ende, tendrán libertad de decisión sobre los asuntos que les afectan directamente.

Zimmermann (2000) expresa que estas “definiciones sugieren que el empoderamiento es un proceso en el que los esfuerzos para ejercer el control son fundamentales (...) también sugieren que la participación con otros para alcanzar las metas, los esfuerzos para

---

<sup>16</sup> “En el ámbito conceptual, el empowerment puede traducirse como potenciación o fortalecimiento, a pesar de que esta traducción no capta la significación completa del concepto. El empowerment se define como el proceso por el cual, las personas, las organizaciones y las comunidades adquieren control y dominio (mastery) de sus vidas” (Rappaport, Swiff y Hess, 1984 citado en Buelga, 2007: 157-158).

acceder de nuevo a los recursos, y un poco de comprensión crítica del entorno sociopolítico” (p. 44) son elementos básicos para el entendimiento del empoderamiento.

La incorporación de la idea del empoderamiento en las políticas públicas, parte de que a los pobres se les deben reconocer sus iniciativas en torno a la satisfacción de sus necesidades y a las respuestas que ofrecen para solucionar sus problemáticas. John Friedmann (1992) menciona que esta visión opera bajo el argumento de que las personas deben ser sujetos activos en las políticas de desarrollo pues de lo contrario los beneficios de dicho desarrollo no llegarán a ellos, por no haber intervenido en la definición de estas. En este sentido, el autor menciona que:

“Sin la prevalencia de la pobreza real en el mundo, no habría necesidad de un desarrollo alternativo. La reforma del sistema existente sería suficiente para reducir las injusticias vestigiales, para cuidar de las necesidades sociales identificadas en el discurso público, y reducir la degradación del medio ambiente por las intervenciones estatales cuidadosamente dosificadas en los mercados. Pero la pobreza masiva existe, sin duda, como un asunto de todo el mundo, por lo que el planteamiento de un desarrollo alternativo debe ser abordado” (p. 55).

Lo anterior justifica la propuesta de Friedmann (1992) sobre un desarrollo alternativo el cual “busca el empoderamiento de las familias y de sus miembros” (p. 33). Para este autor, los hogares son el nivel idóneo para implementar una política de emancipación que permita a los pobres hacer valer sus derechos. “Los hogares disponen al menos de tres tipos de poder: social, político y psicológico” (Ibíd.). Esto converge con Rappaport (1987) quien expone que el “empoderamiento transmite tanto un sentido psicológico de control personal o influencia e interés con influencia real social, el poder político, y los derechos legales” (p. 121). Ello nos lleva a pensar que existen varios tipos o dimensiones del empoderamiento.

Para Friedmann (1992), el empoderamiento como un modelo de desarrollo alternativo implica, en términos morales, que la satisfacción de necesidades es pensada a partir de lo que los destinatarios de la política requieren y no de lo que sus creadores pueden entender. Es decir, se enfatiza la toma de decisiones desde las comunidades en los contextos microlocales.

“Si un desarrollo alternativo es defender el empoderamiento social de los pobres, también debe abogar por su empoderamiento político” (Friedmann, 1992: 7). En este sentido Erik Olin Wright (2009) ubica el empoderamiento en lo que denomina el principio de justicia política (es uno de sus dos postulados generales de justicia, el otro es justicia social). Para el autor, este principio hace referencia a la libertad individual y a la democracia pues si las personas son libres en una sociedad democrática, estas deberían de tener el control de las decisiones que les afectan directa e indirectamente. Para este autor la libertad es el poder tomar decisiones acerca de la propia vida; la democracia es el poder participar en el control efectivo de elecciones colectiva que lo afectan a uno como miembro de la sociedad más amplia.<sup>17</sup>

“Incluso para aquellos asuntos que son vistos como objetos legítimos de control público, el empoderamiento democrático popular es bastante limitado... El ámbito de la toma de decisiones democráticas se alarga a todos los dominios con consecuencias públicas importantes. Y las arenas para la participación ciudadana empoderada se extiende más allá de la emisión de votos en elecciones periódicas” (Wright, 2009: 13).

En general, la propuesta de un desarrollo alternativo partiría de la idea de alcanzar un empoderamiento social, político y psicológico a partir de elementos clave como la emancipación, autonomía local y democracia participativa.

De la Vega (2014) afirma que el término de empoderamiento fue apoyado durante las épocas de crisis de los años ochenta y noventa por los organismos internacionales como el Banco Mundial. La premisa era, que generar empoderamiento en los pobres, les permite salir de su condición de desventaja. En estos términos, el Banco Mundial definía al empoderamiento, como la expansión de la libertad de elección y acción; lo que busca significar un incremento de autoridad y control propios sobre recursos y decisiones de vida (De la Vega, 2014).

---

<sup>17</sup> “Las distribuciones igualitarias de recursos materiales entonces tienen dos justificaciones distintas: la justicia social requiere igual acceso a los medios materiales necesarios para vivir una vida floreciente; la justicia política requiere igual acceso a los medios materiales para la libertad real” (Wright, 2009). En este punto, Boltvinik menciona que el autor pudo haber añadido que la libertad es un concepto opuesto no sólo a sometimiento u opresión, sino también a necesidad o carencia.

Con tal empoderamiento, se pretendía que las personas en condición de pobreza pudieran participar en los asuntos e instituciones que afectarían sus vidas de manera directa, permitiéndoles decidir, gestionar, negociar en políticas y acciones públicas. Por tal razón, el empoderamiento, se ha convertido para los organismos internacionales (y por tanto nacionales) en un elemento fundamental para ser considerado en cualquier acción que pretenda disminuir la pobreza.

Si la respuesta, es darles poder a los pobres para que superen su condición; entonces podemos afirmar que desde el enfoque de empoderamiento, la falta de poder en estos sectores es explicativa de su condición. Es decir, que los pobres no tienen poder ante los diversos sistemas político, social y económico, por ende, el empoderamiento como proceso, puede ser un aspecto fundamental que permita la erradicación de la pobreza.

En este sentido, podemos identificar que el punto central del empoderamiento es alcanzar un alto grado de libertad en los individuos para decidir sobre su vida misma, y al tener control y dominio de ésta, mejorar su autoestima, sentido de autoeficacia, autodeterminación, confianza en sí mismo, tal y como señala Zimmerman (2000).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Estos efectos fueron tomados en cuenta para el análisis del empoderamiento de los individuos y, para su medición, se diseñaron preguntas que permitieron recabar algunos testimonios con información al respecto (ver guía de entrevista en anexo 6).

## CAPÍTULO II.- EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

*"Allí donde domina el derecho a la propiedad,  
donde todo se mide con dinero, no puede hablarse  
de equidad y bienestar social."*

**Santo Tomás Moro**

En este capítulo nos proponemos hacer un esbozo de los principales elementos que han caracterizado a la política social en el contexto mexicano. En una primera parte se expone brevemente la propuesta de Esping-Andersen sobre los modelos de estado de bienestar que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de ubicar la política social de México en este modelaje. Posteriormente se hace un breve recuento de la política social a nivel federal, diferenciando dos grandes periodos con distinto modelo de estado y paradigma de la cuestión social; esto se contrastará con las tendencias sobre el desarrollo de la política social del gobierno del Distrito Federal, así como sus diferencias paradigmáticas. Esto último, con la finalidad de esbozar el marco general sobre la cuestión social atendida por el GDF, del cual se desprende el PCMB.

### TIPOS DE ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

Aunque no es propósito debatir sobre las posturas teóricas en torno a los conceptos de “política pública” y “política social”; se delimitará lo que se entiende por estos términos. En lo que respecta a la política pública retomaremos la propuesta conceptual de Oszlak y O'Donnell (1981), quienes la definen como un conjunto de posicionamientos (o decisiones) del Estado frente a una cuestión o problema de la sociedad.<sup>19</sup> En cambio, el concepto de “política social” se entiende como un tipo de política, cuya misión es generar condiciones de equidad social, además de la promoción y garantía de los derechos sociales (Ziccardi, 2008). En este sentido pueden considerarse aquellas políticas en temas de educación, vivienda, recreación y salud (Ziccardi, 2008; Cabrero, 2004).

---

<sup>19</sup> El Estado ante una problemática o cuestión “hace explícita una intención de ‘resolverla’, que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, pretende intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112).

Chiara y Di Virgilio (2009) ponen énfasis en la diferencia entre los conceptos de política y programa, debido a que estos comúnmente son confundidos y, por lo tanto, son usados indiscriminadamente, por la existencia de su fuerte relación. Aunque en la práctica y en los discursos, política social y programa social suelen presentarse como sinónimos, cada concepto concibe de maneras diversas la construcción del problema de la gestión de la política social. Siguiendo a diversos autores, podemos decir que cuando se habla de “política pública”, se refieren a los procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo; en cambio cuando se hace referencia a “programa”, esto se vincula con la construcción meramente técnica. Es decir, que la política pública se orienta a problemas socialmente construidos, de los cuales se desprenden ciertas cuestiones más específicas, los que dan pauta a la generación de programas.

Los estados por lo general asumen una posición frente a la cuestión social y definen una serie de políticas para hacerle frente. La pobreza, la desigualdad y la marginación son tratadas a través de políticas sociales que intentan generar efectos positivos antes las desigualdades generadas por el sistema de producción. Esto fue la base para la constitución de los llamados Estados de Bienestar, que atendían la cuestión social a través de políticas en las que subyacen diversos paradigmas. Esping-Andersen (1990), en su célebre obra “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, propone una clasificación de los Estados de Bienestar como resultado de una diferenciación cualitativa de acuerdos entre el Estado, el mercado y la familia. Aunque advierte que en los modelos específicos hay variaciones es posible agruparlos en los siguientes:

- En el modelo residual o liberal, que impera en países como Estados Unidos, Canadá y Australia, la ayuda es solo para quien demuestra que la necesita,<sup>20</sup> con “transferencias universales modestas o predominan modestos planes de seguros sociales” (Esping-Andersen, 1990:26). Es un modelo asistencialista.
- En el modelo conservador o corporativista (presente en países como Austria, Francia, Italia y Alemania) la ayuda está sujeta a las aportaciones de los individuos, es decir, depende del empleo.

---

<sup>20</sup> En este modelo el “means-tested assistance” o prueba de medios para la atención, es la forma para si los sujetos cumplen con una serie de características para ser susceptibles a la ayuda gubernamental.

- El modelo socialdemócrata (como en los países de la región de Escandinavia), tiende a desmercantilizar a los individuos, en la medida que los derechos se extienden a la mayoría de la población, sin un condicionamiento de sus derechos. Este modelo es más universalista aunque cabe la posibilidad de la presencia de baja calidad en los servicios prestados por el Estado.

Para Esping-Andersen (1990) estos modelos de estado de bienestar se caracterizan por la manera de concebir la cuestión social, ya sea como derecho o como una respuesta residual ante la falla de mercado. Como veremos en lo que sigue, podemos asumir que en México se transitó de un modelo conservador a uno residual o liberal.

En México el tema de las políticas sociales que se centran en la atención a la población que se encuentran en pobreza<sup>21</sup> ha cobrado relevancia, en tanto que ha habido un incremento de esta en contextos urbanos. Cabe mencionar, como al inicio del documento se argumenta, que es en los años ochenta que la política social tuvo grandes transformaciones, pues el paradigma neoliberal fue permeando también este ámbito, de manera que a inicios de la década de los noventa, la política social tenía como principio estructurador la focalización. En este sentido Ziccardi (2008) menciona que este tipo de políticas son conocidas como políticas de discriminación positiva o de ‘acción afirmativa, pues consideran un principio de justicia en el cual por una parte se busca una tendencia a la igualdad de derechos en la sociedad partiendo de que no todos son iguales; por ello estas políticas tienen un trato diferencial y focalizado y están dirigidas a aquellos desiguales. Sin embargo, la focalización de los beneficios de las políticas sociales no ha logrado una mayor igualdad, ni tampoco ha reducido la pobreza, ya que sólo se centra en medidas paliativas, sin generar empleo y sin redistribuir la riqueza. La focalización domina las políticas sociales del gobierno federal, empero, pese a una fuerte centralización en la materia, en el Distrito Federal se ha contado con los recursos y la voluntad política para asumir un nuevo paradigma de la política social por parte del gobierno local.

---

<sup>21</sup> La condición de pobreza definida en la política social es una cuestión sujeta a debate, en tanto los parámetros o características que los gobiernos fijan para que a las personas se les considere pobres. En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el responsable de la medición de la pobreza, y a partir del año 2009, fija dos condiciones para considerar pobres a las personas, esto es: que se encuentren por debajo de la línea de pobreza o línea de bienestar; y que tengan insatisfacción de alguna necesidad básica.

## Política social en México

A pesar de los diversos matices que la política social en México ha tenido en los distintos sexenios del gobierno federal, es posible identificar, como señala Gordon (1999), dos grandes periodos: el primero, de principio de los años cuarenta hasta la crisis de inicios de los años ochenta, cuando fueron implementadas políticas sociales con *universalidad limitada*,<sup>22</sup> un segundo periodo que inicia a raíz de la crisis de los años ochenta, en la que el Estado se vio obligado a asumir una serie de condicionalidades para el acceso a crédito y refinanciamiento de la deuda,<sup>23</sup> que causaron un giro de las funciones estatales en la economía y en lo social. Se adoptó el modelo económico neoliberal,<sup>24</sup> que llevó al redireccionamiento de la política social, privilegiando un enfoque *focalizado* de los programas sociales.<sup>25</sup> Generalmente, los programas sociales han sido diseñados y operados por instituciones del gobierno federal,<sup>26</sup> en este sentido Cabrero (2004) enfatiza la *centralización* en la hechura de la política social, pues los gobiernos centrales asumían el diseño, ejecución y evaluación en materia de educación, salud, disminución de la pobreza, desarrollo regional, entre otras políticas.

Sin embargo, bajo el argumento de los crecientes costos de ineficiencia de los programas sociales se buscó la intervención de los gobiernos locales en el diseño y puesta en marcha de la política social, aunque tal intervención suele ser marginal. Una de las

---

<sup>22</sup> Se categoriza como universalismo limitado, porque los beneficios de las políticas fueron principalmente dirigidos a asociaciones gremiales y sindicalistas, de tal manera que los trabajadores formales (sindicalizados) eran quienes tenían acceso a beneficios. Para Schteingart (2000) en este periodo existió una visión tutelar de Estado, cuya función era garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica.

<sup>23</sup> Las condicionalidades provenían de organismos internacionales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

<sup>24</sup> Los programas de ajuste estructural que fueron diseñados principalmente por el Banco Mundial, se aplicaron en México (como condición al acceso a programas de financiamiento de deuda pública) con el objetivo de tener finanzas públicas sanas; una de las premisas fue el adelgazamiento del Estado y con ello se comenzó la privatización de empresas estatales; pero también una fuerte tendencia a la descentralización de funciones hacia los gobiernos intermedios y locales

<sup>25</sup> Antes de la focalización de los programas sociales en latinoamericana, la política social según Schteingart (2000), tenía un doble perfil: “el seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres (que llegaba sólo a un grupo reducido de ellos, debido a la escasez de recursos destinados)”. Esto se asemejaba más al modelo conservador o corporativista de Estado de Bienestar propuesto por Esping-Andersen (1990). Sin embargo, con el enfoque de la focalización se tuvieron características de estado similares al modelo liberal o residual.

<sup>26</sup> La centralización de programas sociales, encuentra un variable en la cuestión electoral, debido a que el partido en el poder, puede usar estos programas como instrumentos de presión a la población beneficiaria sobre todo aquellos que atendían las cuestiones de superación de pobreza.

justificaciones para la descentralizar la política social fue la de aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, y de acercar la gestión pública a la población (Schteingart, 2000). Sin embargo esta *descentralización*, sólo se ha llevado a cabo en ciertas áreas y de manera muy limitada, sobre todo en sectores de educación y salud, dejando en el gobierno central el control en las dediciones de la política social. Las implicaciones de una supuesta descentralización en política social resultan en nuevas configuraciones de las relaciones de los gobiernos locales con la sociedad; abren la puerta a nuevos esquemas de interacción gobierno-ciudadanía. Este tema, como argumenta Ziccardi (2008), “no se ha abordado mucho en la investigación puesto que históricamente, las políticas sociales se han concentrado en las instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales, pero sólo recientemente comienzan a ser delegadas a los municipios, los cuales cuentan con escasos recursos económicos y humanos para el desarrollo de una acción pública social compleja en el nivel local” (p. 132).

En el caso de la ciudad de México, como posteriormente se argumentará, la política social ha tenido diferencias significativas con la política federal, en este sentido, la cuestión social ha sido un elemento fundamental en la gobernanza local que se ha sustentado en la universalidad, es decir, una política social basada en derechos.

### ***Política social de los gobiernos locales***

Diversos trabajos sobre política social en México se han abordado a partir del análisis de programas e instituciones nacionales, manteniendo una perspectiva a nivel país, y dejando de considerar un posible análisis a nivel desagregado en Estados y municipios. Como argumenta Guillén (2003), en México, es posible identificar una política social desde lo local a pesar de que la idea parezca un tema de excepción. Y todavía resulta más interesante como un tema de estudio, cuando se argumenta que esta política social local se ha construido de manera paralela e independiente de las iniciativas de gobierno federal (Guillén, 2003: 290).

En consecuencia, las posibilidades de surgimiento de la política social desde los gobiernos locales ha sido ampliamente estudiada y analizada desde los procesos de descentralización, derivados de los cambios surgidos en los años ochenta, con el cambio de

modelo económico, y la nueva configuración del Estado. En este sentido algunos autores mencionan algunas características duales de los procesos de descentralización: “por un lado, los cambios estructurales involucran al municipio como unidad territorial y su papel se ha revalorizado como tomador de decisiones para la atención de su población” (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010: 3), al respecto algunos autores como Ziccardi (2008) enfatizan el papel de los gobiernos locales, como punto de valorización en cuanto a la aplicación de políticas sociales urbanas; la otra característica es que “esta redefinición no coincide con la disponibilidad de un mayor presupuesto que permita el desarrollo de las nuevas responsabilidades” (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010: 3). Esto genera una situación de gran dependencia por parte de los gobiernos locales, con respecto a las participaciones y aportaciones federales.

En este sentido Cogco, Rodríguez y Pérez (2010), mencionan que:

“A pesar de las políticas descentralizadoras de los programas sociales, ha sido el gobierno federal el que controla de manera significativa tanto el manejo de los recursos como el diseño e implementación de los principales programas que se destinan a la atención de la pobreza en los espacios municipales, dejando a éstos al margen de la toma de decisiones para atender a la población más vulnerable asentada en sus territorios “(p. 3).

Podría presuponerse que la poca descentralización de recursos a los gobiernos locales, limita a estos para el diseño e implementación de política social. Sin embargo, en lo que respecta a la política social del DF, “se trata de gobiernos emprendedores de nuevos esquemas para gobernar de una forma participativa, más eficiente y más activa. No se trata de esperar el fortalecimiento institucional, económico y político desde afuera, sino de fortalecerse internamente para ocupar espacios nuevos en la hechura de las políticas públicas” (Cabrero, 2005: 150).

Ello implica un nuevo papel de los gobiernos locales, en los que dejan

“de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte y algunos otros), a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de los arreglos institucionales para el

desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana” (Cabrero, 2004: 117).

La posibilidad de que los gobiernos locales puedan diseñar y operar programas sociales, es una muestra de que en materia de política social, el Estado “deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera, con diversos enfoques y objetivos, y con especificidades propias” (Cabrero, 2004:116). Lo anterior ha posibilitado la intervención y colaboración en el diseño y ejecución de la política social, de un sinfín de actores gubernamentales y no gubernamentales. En este sentido, se sostiene, para el caso de la Ciudad de México, que la conducción de la política social desde lo local no puede ser explicada sólo como resultado de la descentralización, sino más bien como un proceso social y político que se ha dado en el territorio del DF en los años recientes.

Autores como Jun (2012), sugieren debatir si desde lo “local” se ofrecen mejores oportunidades de intervención o regulaciones de los gobiernos, que permitan desarrollar el empoderamiento popular, consiguiendo así un avance democrático. La crítica hacia esta postura radica en que, con la implementación de políticas locales que incorporan fuertemente la participación de actores no gubernamentales, se corre el riesgo de redireccionar la acción pública hacia intereses particulares de grupos con intereses privados y sin considerar a la población local.

### **Tipos de programas sociales locales**

En el caso de América Latina, Cabrero (2004), propone una tipología sobre los programas sociales<sup>27</sup> que se basa en el origen que los detonó:

- 1) Programas emergentes: aquellos que se desarrollan en momentos de crisis o necesidades urgentes de atención a un problema resentido por la población (desempleo, población indigente, drogadictos, niños en situación de calle); en dichos programas lo que se requiere es una solución urgente al problema percibido.

---

<sup>27</sup> Con base a una recopilación de programas sociales del certamen Gestao Publica e Ciudadania en Brasil; del certamen Ciudadanía y Gestión Local en Chile; y el certamen Gobierno y Gestión local que se lleva a cabo en México por el CIDE; todos estos en su edición 2001 y 2002.

- 2) Programas por acuerdo intergubernamental: que surgen de la convergencia de intereses entre los niveles de gobierno, o por mandato de otro nivel gubernamental.
- 3) Programas detonados por la interacción o cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía: se trata de programas de mayor plazo en su visión y en sus acciones.

Sin embargo para el autor, es necesario analizar la interacción de los actores gubernamentales y no gubernamentales en los programas sociales locales en este sentido hace tres categorías: los de alta intensidad, media intensidad y baja intensidad (ver cuadro 4).

Cabrero (2004) advierte que a pesar de que se genera una acción pública dinámica en el espacio local, son pocos los casos en los que esta interacción de actores institucionaliza la política pública local. Esta es una consideración importante para la investigación, puesto que con ello se muestra un grado de fragilidad de la política social en lo local. En este sentido se entiende por institucionalización, aquellas políticas que trascienden del periodo de los gobiernos locales, y que además van acompañados de canales de participación ciudadana, que incrementan la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Una expresión de la institucionalización es a través de la aprobación de leyes que garantizan la permanencia de un programa.

Cuadro 4. Grado de interacción Gobierno-ciudadanía en los programas sociales locales

Categoría	Interacción de los programas.	Ejemplos
1. Interacción entre el gobierno local y la ciudadanía	La interacción se caracteriza por ser baja en su intensidad, es decir, los beneficiarios se posicionan más en función de "receptores" de las acciones que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programas asistencialistas (atención a grupos vulnerables, mujeres, niños, ancianos, minusválidos, etc.)</li> </ul>
2. Intensidad media en la acción pública generada	Los ciudadanos tienen una participación más activa convirtiéndose no sólo en objeto del programa, sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etc.</li> </ul>
3. Alta intensidad en la acción pública	Programas en los que los ciudadanos y beneficiarios tienen una participación estratégica en los fines del programa, es decir, no los implica consulta si no también la posibilidad de decisión en relación a la orientación y prioridades del programa. Se trata de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programas de educación</li> <li>• programas con presupuesto participativo</li> <li>• planeación urbana de barrios</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia con base en el texto de Cabrero (2004:121-123)

### **Política social del Gobierno de la Ciudad de México**

El enfoque de derechos es una característica distintiva de las políticas públicas adoptadas desde 1997 en el Distrito Federal. “En materia de desarrollo social, el diseño y la operación de nuevos programas sociales (adultos mayores, becas a jóvenes, medicamentos gratuitos, micro-créditos, etcétera) se realizaron bajo un enfoque de derechos sociales universales” (Sánchez, 2012: 681). Los principios sobre los cuales se fundamenta la política social para el DF, de acuerdo con la ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) son: universalidad; igualdad; equidad de género; equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad.

Yanes (2013) menciona que a "grosso modo, puede decirse que las tres administraciones del gobierno de la ciudad: las de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y Marcelo Ebrard (2006-2012), han puesto el eje de su gestión, respectivamente, en los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos civiles" (p.143). Es en la administración de Ebrard que, además de dar continuidad a programas sociales previos, surgieron algunos de importancia tanto en presupuesto, como en atención a la población, como el programa “Prepa Sí” y el PCMB.

Aunque esta política local basada en derechos genera avances en la calidad de vida de las personas, es necesario advertir al lector que una de sus principales limitaciones radica en que los gobiernos locales tienen muy poca competencia en materia de política económica, por tanto, siguen sujetándose a las decisiones del gobierno federal. Este punto es relevante, pues para generar mayores efectos de la política social se deben hacer ajustes en la política económica y de mercado, para los cuales los gobiernos locales carecen de competencias.

### ***Los contrastes de la política social del gobierno federal y la del GDF***

Como se ha argumentado, la política social del GDF (PSDF) tiene características y especificidades, por ende, existen diferencias sustanciales respecto de la política social del gobierno federal. La política social de la federación desde la adopción del neoliberalismo (cómo se vio en el apartado anterior) sigue una lógica focalizadora<sup>28</sup> de programas hacia

---

<sup>28</sup> Barba-Solano (2010) señala que “la acción pública focalizada en los más pobres de los pobres y en los vulnerables, separada del universo de inserción al mercado laboral y de los derechos sociales” trae consigo la

aquellos considerados los más pobres del país; mientras que la PSDF, tiene como población objetivo la población de la ciudad, aunque se hace énfasis en atender a los grupos vulnerables, tiene una lógica universalista (ver cuadro 5). Los programas federales que tienen mayor peso en cuanto a presupuesto y atención de población son el programa Prospera (antes Oportunidades) y el Seguro Popular, mientras a nivel local es el programa de atención a adultos mayores del GDF. Para Boltvinik (2013) existen tres pilares centrales en la PSDF, “son la universalidad, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un enfoque de derechos y la lucha contra la desigualdad” (p.293). Siguiendo al autor, el principio de universalidad y el enfoque de derechos, refieren a la idea de que la política social se dirige a toda la población y no solo a los que cumplen con requisitos para considerarles como pobres. Sin embargo, la política basada en derechos, es exigible siempre y cuando las condiciones presupuestales lo permitan;<sup>29</sup> “por ello hizo falta añadir un principio en el cual la responsabilidad social del estado no se sujetara a la política fiscal, sino que ésta tuviera que ampliar la recaudación de acuerdo a las metas de la política social” (Boltvinik, 2013).

En la política social de la federación se tiene como objetivo atender a quienes padecen de pobreza extrema, porque se consideran que solo son ellos quienes “no pueden competir en igualdad de condiciones en el mercado con el resto de la población” (Damián, 2007). Para quienes no son pobres extremos, pero padecen de algún grado de pobreza, en la lógica del gobierno federal, su situación es explicada por cuestiones de preferencias individuales y no por las del mercado.

Es decir, el modelo de política social que se ha esbozado en el GDF va de la mano con un enfoque de derechos y universalismo (Boltvinik, 2013), del que la política social federal carece.<sup>30</sup> De hecho las diferencias entre los dos paradigmas de política también

---

reducción de la cuestión social a una acción no redistributiva, compensatoria, selectiva, que gestiona de manera estratégica la pobreza para evitar que se vuelva un problema político” (p.39).

<sup>29</sup> La PSDF es universal porque su población objetivo es la totalidad de habitantes en la ciudad y según la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) “tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes”. Sin embargo, su exigibilidad está supeditada a la política fiscal.

<sup>30</sup> Yanes (2013) se cuestiona, ¿cómo construir una política social integral que parta de la indivisibilidad del bienestar y de los derechos, y en la cual no solo los derechos humanos, sino también las políticas sociales, deben ser indivisibles, interdependientes, progresivas y universales? En este sentido, el autor menciona que las políticas y programas para atender los fenómenos de pobreza, desigualdad y exclusión social, frecuentemente se sectorializan para atender a cada componente de estos fenómenos.

están presentes en el tema de la medición de la pobreza, que es medular en la construcción de política social, pues generalmente se pone énfasis en dirigir programa a quienes son considerados pobres. Para Damián (2007) el compromiso social de cada uno de los gobiernos queda plasmado en el nivel de pobreza identificado por cada uno de ellos. El método del gobierno federal conlleva al reconocimiento de quien es pobre y quien no, a través de una serie de variables que recortan las necesidades y capacidades de los seres humanos. El método para medir la pobreza en el DF, el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),<sup>31</sup> es diferente al de la federación:

El MMIP “considera, además del ingreso, el tiempo disponible y un conjunto de componentes referidos a condiciones de vida, los cuales se agrupan bajo la denominación de NBI (necesidades básicas insatisfechas). Una calificación baja en ingresos puede ser compensada por una alta en las NBI (o en tiempo), y viceversa, de tal manera que es sólo la calificación MMIP la que decide si el hogar es o no pobre y qué tan pobre es... En su nueva metodología multidimensional, que adopta los indicadores definidos en la Ley general de desarrollo social, el Coneval, igual que lo hace el MMIP, agrupa en un dimensión el ingreso, pero sin combinarlo con el tiempo, recurso que no incluye en la medición, como tampoco lo hace la mencionada ley. En otra dimensión se consideran seis componentes de NBI” (Boltvinik, 2012:28-29), pero en este, a diferencia del MMIP, no se dan calificaciones numéricas a cada indicador y no se utilizan promedios ponderados. El método del Coneval “considera carenciado en NBI (a estos carenciados no les llama pobres sino vulnerables) a cualquiera que esté por debajo de uno de los umbrales, definidos con un criterio sumamente minimalista” (Boltvinik, 2012:29), y para “identificar la población bajo la línea de bienestar, LB, (que no es “pobre de ingresos” sino población vulnerable por ingresos) definió LB per cápita diferentes para el medio urbano y rural (ésta mucho más baja), cuya crítica rebasa los límites de este trabajo” (Boltvinik, 2013a: 23).

El CONEVAL sólo considera pobres a quienes lo son por ingresos y, además, tienen una o más carencias en NBI. Por ello Boltvinik (2013a), argumenta que en las mediciones del CONEVAL, se subestima la pobreza por cuatro razones:

---

<sup>31</sup> Para el cálculo del MMIP no sólo es tomado en cuenta el ingreso, sino también diversas variables para medir el nivel de vida de las personas: educación; vivienda y servicios de esta; tiempo libre de las personas; salud, entre algunos otros.

“a) la adopción del criterio de intersección para la pobreza multidimensional; b) exclusión de muchos indicadores de NBI, por ejemplo, excusado con conexión de agua, frecuencia del flujo de agua, teléfono doméstico, etc.; c) umbrales muy bajos en muchas dimensiones de NBI; y d) una LB (línea de bienestar) muy baja. El único factor compensador es la adopción del criterio unión en NBI...” (Boltvinik, 2013a:24)

Lo anterior expone una diferencia en los paradigmas de las acciones gubernamentales para abordar la cuestión social por parte de los gobiernos. Esto es demostrable, pues en los métodos de medición mencionados se tienen resultados diferentes; el método federal al ser minimalista subestima la pobreza y el método del gobierno del DF está más acorde con un enfoque que trasciende el minimalismo porque está basado en derechos universales.

Cuadro 5. Comparación entre el paradigma de política social del Gobierno Federal y la del Gobierno del DF.

<b>Rubro</b>	<b>Gobierno Federal</b>	<b>Gobierno de DF</b>
Tipo de Estado	Subsidiario	Socialmente responsable
Igualdad valiosa/buscada	De oportunidades	De resultados
Libertad valiosa/buscada	De elección económica sin libertad sexual, conyugal y reproductiva	Libertad vital, incluyendo la sexual, conyugal y reproductiva
Derechos centrales	Propiedad y comercio	Derechos sociales y cívicos
Visión del ser humano	Homo economicus: le bourgeois; pobres con necesidades elementales	Motivado por la autoestima/ estima: le citoyen: pobres con necesidades limitadas
Población Objetivo	Pobres extremos	Grupos vulnerables
Logros buscados de la política social	Mercantilizar, familiarizar (fortalecer la autoridad familiar) y empoderar a las madres de familia	Desmercantiliza y desfamiliariza (fortalece la autonomía individual)
Tipo de programas y transferencias monetarias	TM/P FCFI; Focalizadas a hogares en pobreza extrema. Condicionadas, a la autoridad Familiar, Insuficientes.	TM/P UNCIJ; Universalista o focalizadas territorialmente: Incondicionales, al Individuo, Insuficientes

NOTA: los términos subrayados indican tensión o insuficiente definición en el paradigma

FUENTE: tomado de Boltvinik (2013: 298)

### ***La focalización territorial como instrumento de la política social universal del GDF***

El principio fundamental de la política social del GDF es la universalidad, sin embargo, existe una limitación que encontramos en razón de que la política presupuestaria o fiscal no ha estado supeditada a la política social, por el contrario, siempre está condicionada a cuestiones la política presupuestal. Munevár (2013) afirma que el universalismo que se expresa en los programas creados entre 1997 y 2012 no se ha logrado en la práctica, pues “la mayoría de los programas tiene coberturas deficientes y niveles de apoyo mínimos, en comparación con los beneficios de la población asegurada” (Ibid.:20). En este sentido, surge la posibilidad de la utilización de la focalización territorial como un instrumento (mismo que está establecido en la LDSDF<sup>32</sup>). Esto podría generar confusión al lector, en el sentido de concebir la política como focalizadora, sin embargo, queremos resaltar que la focalización territorial es solo un instrumento para alcanzar paulatinamente la universalidad de los programas (en razón a su dificultad presupuestaria), más no es el paradigma que subyace en la política social en la ciudad. *Es decir, la focalización territorial es un mero instrumento de política, mas no el paradigma de la política, como sí lo es para el gobierno federal.*

En este sentido, existen dos principios complementarios pero de diferente jerarquía. El principio de universalidad, de primer orden, por el cual “la política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes” (Artículo 4, Fracción I de la LDSDF). Por otra parte, el principio de focalización territorial, que es de un orden menor, consiste en un “método para determinar prioridades en la aplicación de programas, consistente en la selección de unidades territoriales de la ciudad, en las que la aplicación de los programas se realiza en beneficio de todos los habitantes que cumplen con los requerimientos del programa respectivo” (Artículo 4, Fracción VIII de la LDSDF). De tal manera que:

“Lo anterior permite aclarar que el desarrollo social es un objetivo central de la acción del Gobierno de la Ciudad de México, mientras que la focalización territorial constituye un

---

<sup>32</sup> Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

método que permite dar secuencia o gradualidad a la operación de los programas sociales bajo el objetivo de la equidad socioespacial, lo que no elimina el carácter universal de los derechos sociales de todos los ciudadanos.” (EVALÚADF, 2011: 11-12)

Pese a las limitaciones presupuestarias del GDF, éste busca la progresividad de los derechos universales, a diferencia del paradigma del gobierno federal. Para Boltvinik (2012) las políticas universalistas tienen mejores resultados que las focalizadas, razón de ello “es que los programas universalistas, sobre todo cuando son complementados con una política de pleno empleo e incluyen la operación de un seguro de desempleo, son la manera más eficaz de prevención de la pobreza. Prevenir la pobreza es mucho más eficaz que tratar de atenderla cuando ya se presentó, que es el camino “curativo” que conlleva los programas focalizados” (p.87).

Lo anterior es visible en los logros obtenidos de las políticas del DF, en comparación con las federales. Boltvinik (2012) muestra por un lado los errores de inclusión y exclusión en el programa Oportunidades, como evidencia negativa para la política federal de focalización hacia los pobres extremos. Además, este autor logra evidenciar “que las transferencias del GDF son más eficaces en reducir la pobreza y la indigencia que las del gobierno federal” (Boltvinik, 2012: 25).

### **CAPÍTULO III.- EL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL COMO PARTE DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

*“...Y a mí siempre me decían – ¡es que se van a robar el dinero!- menos que los funcionarios públicos  
– ¡Es que van a entregar tarde!- antes que la Secretaría de Obras”*

**Pablo Yanes** (Entrevista. Febrero, 2014)

*“...Yo diría que la mayor parte de la gente que aplica al mejoramiento barrial, tiene algún grado de organización,  
algún grado de conocimiento sobre su colonia, de algún proceso de gestión del territorio...”*

**Alberto Martínez** (Entrevista. Febrero, 2014)

El propósito de este capítulo es presentar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), mediante el análisis de sus antecedentes, características, mecanismos y formas concretas de apropiación del programa por parte de la ciudadanía. Además, se propone el esbozo de algunos resultados señalados en evaluaciones internas al programa realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESOS) y hacer énfasis en sus alcances y problemas.<sup>33</sup>

#### **Antecedentes**

Como señala Ziccardi (2009), con la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno de la Ciudad de México en 1997, se abrieron muchas expectativas con respecto al rumbo que podían tomar las políticas sociales en el ámbito local; esto se pensó porque el partido tenía una fuerte base popular. En este sentido es importante señalar que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS), en el periodo 1997- 1999 con Cuauhtémoc Cárdenas, tuvo la misión de orientar las políticas públicas sociales que reconstruyeran el tejido social de la ciudad, el cual había sido dañado con la crisis económica de 1995 (Ziccardi, 2009:213-215).

Sánchez-Mejorada (2010) menciona que las organizaciones civiles que integraban la Coalición Hábitat México tuvieron la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad y, en conjunto con el Instituto de Vivienda, se pusieron en marcha dos

---

<sup>33</sup> Cabe señalar que un aspecto fundamental que dio orientación a este apartado, además de una revisión documental del PCMB, fue la realización de dos entrevistas hacia actores relevantes en el diseño y operación del programa, esto permitió un mejor entendimiento y derivó en la estructura de trabajo del presente capítulo. De las entrevistas realizadas a Pablo Yanes quien diseñó las reglas de operación del programa y Alberto Flores quien coordinó el programa de 2007 a 2013.

programas dirigidos a “los sectores sociales que autoproducían sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en Lotes Familiares” (Sánchez-Mejorada, 2010: 649-650).<sup>34</sup> Entre las instituciones que financiaron estos programas se encontraban: la Caja Popular Mexicana y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, participando esta última como cofinanciadora con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI).

Para esta autora, la relevancia de estos programas “estriba en que se implementaron en aquellos lugares donde existía algún tipo de organización de la comunidad, la cual fungió como contraparte e hizo posible la articulación del programa” (Sánchez-Mejorada, 2010: 650). Esta particularidad del funcionamiento de los programas se perdió cuando el gobierno de la Ciudad, a partir del año 2000, decidió masificarlo y con ello disminuir la participación de las organizaciones sociales y civiles, las cuales a partir de entonces se dedicaron a brindar asesoría técnica al beneficiario (Sánchez-Mejorada, 2010).

En 2006 “para lograr ser escuchados y que se diseñara una política en ese sentido, las organizaciones que ya habían intervenido en el programa de mejoramiento de la vivienda conforman una red a la que denominan Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio (CPCMB)” (Sánchez-Mejorada, Álvarez, y Magdalena, 2011:132). A partir de aquel momento, el colectivo mantuvo la negociación con las autoridades logrando que el jefe de Gobierno, entonces Marcelo Ebrard, aprobara la realización de un programa de mejoramiento junto con la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>35</sup> “Una vez aprobados el programa y la asignación de los recursos, se integró una comisión

---

<sup>34</sup> “El Programa de Mejoramiento de la Vivienda (PROMEVI), fue concebido en 1998 como parte de la política social y urbana. En el periodo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue incorporado al Programa Integrado Territorial (PIT); el cual consistía en un conjunto de acciones dirigidas a los grupos más vulnerables en las zonas urbanas con índices de marginación altos. El financiamiento de la implementación del PIT fue posible por las medidas de austeridad en el gasto público. La operación del PROMEVI, estuvo a cargo del instituto de la vivienda del DF; en el cuál existía una limitación del gasto corriente, territorialización del presupuesto en las zonas de mayor marginación, sistema de crédito blando, simplificación de la operación administrativa, oficinas próximas a las zonas de intervención, asistencia técnica profesional y facilidad de permisos de construcción” (Mier y Terán, 2010: 135).

<sup>35</sup> “El PCMB surgió del impulso de las organizaciones que buscan garantizar el Derecho Humano a la Ciudad, el cual es un derecho humano colectivo que se define como el usufructo equitativo de las ciudades, dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La ciudad es un espacio de realización de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Los sujetos de los derechos son todos los habitantes de la ciudad, en particular, los grupos vulnerables” (Sánchez, 2012: 684).

con representantes del gobierno y del colectivo para diseñar las reglas de operación y la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial” (Sánchez-Mejorada, 2010: 651).

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) fue creado en 2007 con el propósito de reducir la desigualdad y la segregación en el territorio de la Ciudad de México. En dicho programa se consideró que el mejoramiento o creación de espacio público es una parte fundamental a considerarse. En este sentido, el espacio público en la ciudad debe tener características tales como su libre uso y calidad del mismo, que garantice el fortalecimiento comunal de las personas y su empoderamiento, es decir, la capacidad para decidir qué y cómo hacer para mejorar su entorno. De acuerdo con los objetivos perseguidos por el PCMB, la creación y/o mejoramiento de espacios públicos en colonias con altos grado de marginación y pobreza, representa una oportunidad para la integración de los habitantes de los pueblos, barrios y colonias; debido a que en los espacios públicos no sólo se genera convivencia, si no también son espacios para el desarrollo y la práctica del arte y cultura, entre otras actividades; ello es reflejo de un enfoque que vislumbra posibilidades de mejora en las comunidades a través de la participación de sus habitantes, siendo un punto preponderante como parte de las políticas sociales urbanas de acuerdo con el gobierno de la ciudad.

### **Objetivos y funcionamiento**

Las reglas de operación del PCMB 2014, establecen como responsables por la parte institucional a la Subsecretaría de Participación Ciudadana perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social; además, deben coordinarse con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Medio Ambiente, de Cultura, la autoridad del Espacio Público y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

El PCMB emite una convocatoria cada año y atiende la recuperación, apropiación y mejoramiento de los espacios públicos, principalmente en barrios, pueblos y colonias con niveles medio, alto y muy alto de marginalidad y/o degradación urbana (SEDESOL, 2014). La participación de los habitantes y de las organizaciones comunitarias inicia con la presentación de proyectos de mejoras en sus entornos. Los proyectos deben plantear la

creación o renovación de espacios públicos e infraestructura social; sin embargo, existen restricciones del PCMB relacionadas con la adquisición de predios o inmuebles con el presupuesto asignado, o con propuestas de acciones que son responsabilidad de las Delegaciones, como pavimentación y bacheo, por mencionar algunas.

Es importante señalar que en el PCMB no existe una definición precisa en cuanto a lo que se entiende por barrios, pueblos, colonias o unidades habitacionales, ya que se trata más bien de definiciones arbitrarias, de lo que la comunidad vecinal “reconoce como tal, y sobre el cual conforma su identidad” (Mier y Terán, Vázquez, y Ziccardi, 2012). A través del comité vecinal o de su representante son inscritas las propuestas de proyectos en el PCMB, las cuales son sometidas a evaluación por parte de un Comité Técnico Mixto, integrado por representantes de la SEDESOL e integrantes del gobierno del Distrito Federal y cinco especialistas en temas de desarrollo social y desarrollo urbano participativo por parte de la sociedad civil.

Una vez aceptados, reciben un apoyo anual que puede ser renovado por un máximo de tres periodos anuales; éstos son administrados y supervisados por un comité vecinal para cada función (se integra por tres miembros de la colonia o comunidad), el cual es electo en una asamblea comunitaria; no obstante, el PCMB prevé que éstos reciban asesoría técnica. Mediante un informe mensual del comité, se da cuenta del ejercicio de los recursos. Los proyectos son evaluados a través de un informe anual.

### **Mecanismos de participación**

Existen mecanismos de participación directa en el programa que se expresan en las reglas de operación del mismo (ver cuadro 6). En primer lugar, a través del comité vecinal o de su representante son inscritas las propuestas de proyectos en el PCMB, las cuales son sometidas a evaluación por parte de un Comité Técnico Mixto (numeral 2 del cuadro 6), integrado por representantes de la SEDESOL e integrantes del gobierno del Distrito Federal y cinco especialistas en temas de desarrollo social y desarrollo urbano participativo por parte de la sociedad civil.

Una vez aceptados, reciben un apoyo anual que puede ser renovado por un máximo de tres periodos anuales; éstos son administrados y supervisados por un comité vecinal

(numerales 3 y 4 del cuadro 6) para cada función (se integra por tres miembros de la colonia o comunidad), de igual manera debe existir un Comité comunitario (numeral 5 del cuadro 6) el cual participa en las reuniones de los otros dos comités en las que se podrá opinar sobre las decisiones pero no a votar. Estos tres comités (numerales 3, 4 y 5 del cuadro 6) son electos en una asamblea comunitaria; el PCMB prevé que éstos reciban asesoría técnica para el diseño y ejecución de sus proyectos. Los comités de administración tienen la obligación de dar cuenta del ejercicio de los recursos de forma mensual. Sin embargo, la evaluación de los proyectos será a través de un informe anual.

Cuadro 6. Los programas sociales del GDF y la participación ciudadana

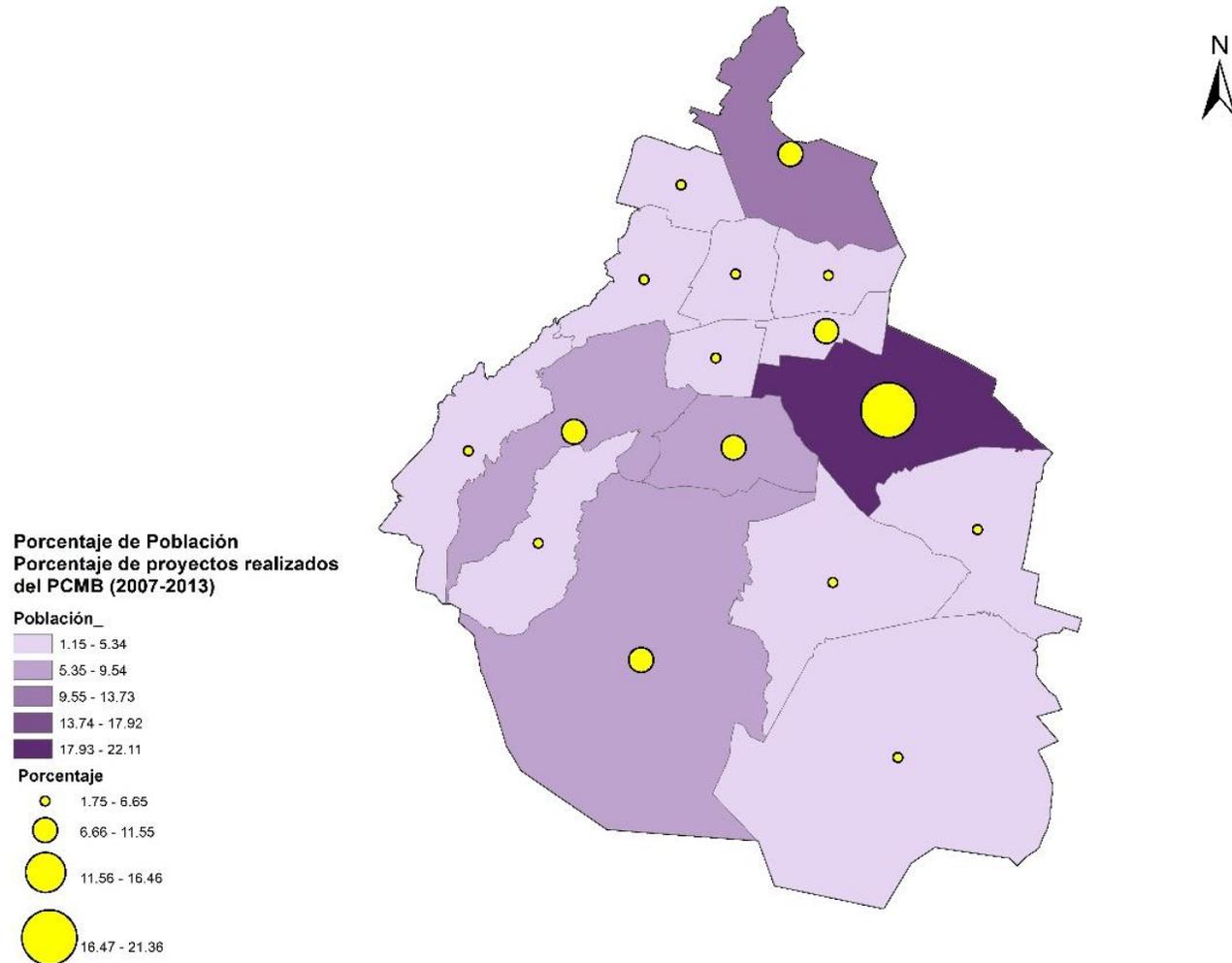
Programa	Objetivo	Espacio o mecanismo de participación	Nivel de Participación	Elementos de la política
<b>Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)</b>	Promover la participación ciudadana para mejorar el entorno urbano, la construcción de infraestructura social y recuperación de espacios públicos	(1) Consejo Asesor del PCMB	Información, consulta, delegación, asociación y control	<b>Agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación</b>
		(2) Comité Técnico Mixto para la selección de proyectos	<b>Consulta</b>	<b>Decisión</b>
		(3) Comités de Administración	<b>Delegación, asociación y control</b>	<b>Implementación</b>
		(4) Comités de Supervisión		
		(5) Comités Comunitarios		

FUENTE: tomado del cuadro presentado por Sánchez-Mejorada, Álvarez y Magdalena (2011:116).

### Evolución del PCMB

Podemos hacer un recuento de la evolución que ha tenido el programa en términos cuantitativos (administrativos y presupuestales) que nos permitirá esbozar la potencialidad del programa a lo largo del territorio de la ciudad. En términos de cantidad de proyectos, un primer dato sobre el PCMB, es que de 2007 a 2013 se han impulsado 1,203 proyectos en las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal; es posible identificar una concentración de proyecto a nivel delegación, siendo Iztapalapa la delegación que concentra mayor número de proyectos (ver figura 1 y cuadro 7); esto último responde en parte a la cantidad de solicitudes provenientes de dichas delegaciones.

Figura 1. Distribución delegacional de la población y proyectos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2013



FUENTE: elaboración propia con base en el informe de Evaluación interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (SEDESO, 2014)

Cuadro 7. Proyectos aprobados del PCMB de 2007 a 2013

Delegación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Álvaro Obregón	4	7	17	17	15	12	12	<b>84</b>
Azcapotzalco	1	1	1	5	7	2	13	<b>30</b>
Benito Juárez	1	3	10	8	7	23	3	<b>55</b>
Coyoacán	7	18	39	27	22	6	16	<b>135</b>
Cuajimalpa	1	1	1	3	3	10	2	<b>21</b>
Cuauhtémoc	1	4	9	10	8	32	9	<b>73</b>
Gustavo A. Madero	2	3	12	23	29	17	17	<b>103</b>
Iztacalco	3	5	6	8	11	61	15	<b>109</b>
Iztapalapa	14	30	48	39	48	24	54	<b>257</b>
Magdalena Contreras	1	1	7	6	5	2	12	<b>34</b>
Miguel Hidalgo	1	0	2	8	9	5	8	<b>33</b>
Milpa Alta	1	3	4	7	4	3	3	<b>25</b>
Tláhuac	3	5	5	6	8	19	6	<b>52</b>
Tlalpan	5	10	13	12	17	15	13	<b>85</b>
Venustiano Carranza	2	6	5	8	8	10	11	<b>50</b>
Xochimilco	2	5	12	12	12	8	6	<b>57</b>
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>102</b>	<b>191</b>	<b>199</b>	<b>213</b>	<b>249</b>	<b>200</b>	<b>1203*</b>

\*NOTA: esta suma considera los proyectos de nueva creación, así como los proyectos de continuación.

FUENTE: Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (2014)

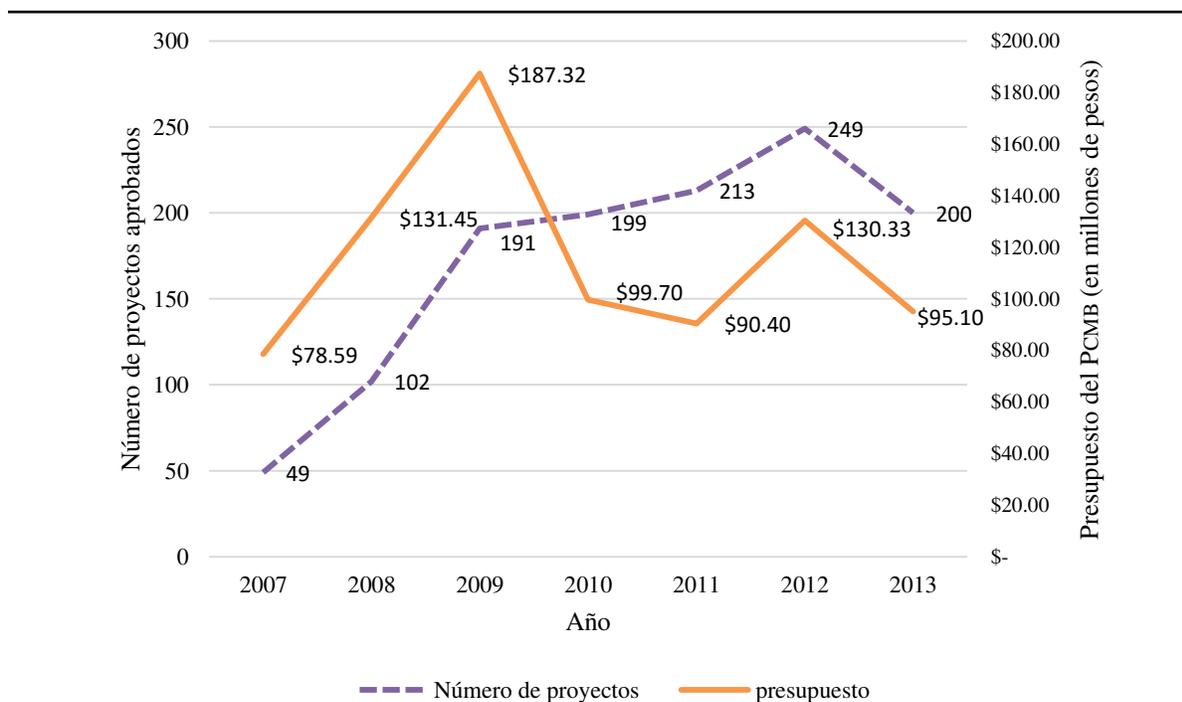
Un aspecto que ha limitado en los últimos años los efectos posibles de los proyectos, se encuentra relacionado con los recursos presupuestales del programa. En este sentido, se ha observado en la evolución anual del presupuesto (2007-2013), una cierta volatilidad tendiente a disminuir, ya que en 2007 (año inicial del programa) el presupuesto fue cerca de 78.6 millones de pesos, alcanzado en 2009 su máximo nivel en 187.32 millones, sin embargo en los años subsecuentes 2010 y 2011 fue fijado en 99.7 y 90.4 millones respectivamente (ver cuadro 10 y gráfica 1); si se analiza en conjunto con el número de proyectos aceptados, este problema se logra apreciar mejor. Por ejemplo, en 2007 en promedio un proyecto aceptado contaba con un presupuesto de aproximadamente \$1, 600,000 pesos, para 2013 el dato fue alrededor de \$475, 497 pesos; la disminución de los recursos asignados a los proyectos tienen efectos en la magnitud de los efectos de las intervenciones vecinales, pues las grandes intervenciones en los espacios urbanos (construcción de espacios culturales, comedores, parques, entre otros) requiere de recursos por encima de los presupuesto promedio por proyecto.

Cuadro 8. Evolución del PCMB en términos presupuestales y número de proyectos de 2007 a 2013

Año	Presupuesto general	Número de proyectos aprobados	Promedio
2007	\$ 78,587,000.00	49	\$ 1,603,816.33
2008	\$ 131,450,000.00	102	\$ 1,288,725.49
2009	\$ 187,315,700.00	191	\$ 980,710.47
2010	\$ 99,700,000.00	199	\$ 501,005.03
2011	\$ 90,400,000.00	213	\$ 424,413.15
2012	\$ 130,329,000.00	249	\$ 523,409.64
2013	\$ 95,099,500.00	200	\$ 475,497.50

FUENTE: elaboración propia con información de Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (2014)

Gráfica 1. Número de proyectos aprobados y presupuesto general del PCMB en el periodo 2007-2013



FUENTE: elaboración propia con información de Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (2014)

## **Particularidades del PCMB**

El programa parte de una lógica semejante al derecho privado, en el sentido que los vecinos pueden hacer lo que decidan siempre y cuando no esté prohibido, salvo especificaciones determinadas en las reglas de operación del mismo. Es decir, solo existen algunas restricciones para la puesta en marcha de los proyectos. En este sentido, podemos argumentar un campo de acción en el manejo del presupuesto asignado a cada proyecto seleccionado que va encaminado a garantizar respuestas a problemas o necesidades microlocales, al no existir un marco de acción o catálogo específico de obras a realizar.

De manera general consideramos tres características fundamentales del PCMB: i) es un programa que surge en el plano de lo local a partir de las demandas de colectivos ciudadanos, es financiado con recursos del GDF y con ello se enmarca dentro de la política social, basada en derechos sociales-económicos; ii) su focalización territorial se dirige principalmente a colonias con bajos niveles en el Índice de Desarrollo Social (IDS) y alto grado de conflictividad, en donde se intenta incidir en la calidad de vida de las personas; iii) incorpora la participación ciudadana a un nivel que permite que las decisiones sobre el qué hacer y cómo hacerlo en la intervención de espacios públicos quede a cargo de la organización vecinal.<sup>36</sup>

### ***¿Qué hace diferente al PCMB respecto del Programa Hábitat?***

El Programa Hábitat (PH) fue uno de los primeros programas que se implementaron desde el gobierno federal dirigido a los pobres urbanos. Este fue impulsado por organismos internacionales como la UNESCO, e implementado en México por la Secretaría de

---

<sup>36</sup> En el artículo segundo de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se conceptualiza a la participación ciudadana como un derecho del ciudadano y habitante del Distrito Federal para intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. En este sentido, en el mismo artículo se establece el propósito de la participación: “La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.”

Desarrollo Social (SEDESOL) de 2003 a 2012, pero actualmente operado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).<sup>37</sup>

El PH es un programa focalizado, pues la población beneficiaria debe mostrar su condición de pobreza patrimonial, además de residir en las zonas prioritarias definidas previamente en el programa. Es un programa con gran influencia de la política neoliberal. Este tipo de programas por lo general no son de superación de la pobreza, empero, están dirigidos a los sectores pobres cuyos efectos directos están relacionados con la mejoría de las condiciones de habitabilidad, aunque con un enfoque muy reducido en la concepción de un hábitat digno y el nivel de participación de los habitantes.

Como se ha esbozado en apartados anteriores, el PCMB integra fuertemente el componente de la participación ciudadana tanto en la definición de proyectos de mejora barrial, como en la ejecución y evaluación de los mismos. Sin embargo, el componente de participación en el PH (esto fue hasta el año 2012) quedaba reducido al carácter de consultivo como medio de obtención de información sobre los contextos.

### **Logros y dificultades en el PCMB**

Bazzaco y Sepúlveda (2010) dan cuenta de algunos de los principales logros del PCMB: por la parte social, se rescata el impulso a la participación y organización de las comunidades; otro logro es el referente a la apropiación e identificación del espacio público; y otro no sin menos importancia, tiene que ver con el papel de las instituciones del gobierno de la ciudad por incluir a la participación como componente principal en este programa. Los autores también encuentran que el PCMB ha tenido algunas dificultades dentro de las que destacan: pugnas de intereses entre liderazgos comunitarios y clientelas políticas, así como poca respuesta de jóvenes y mujeres a las convocatorias; poca definición de escala de intervención y en el modo de limitar lo barrial, delegacional y metropolitano

---

<sup>37</sup> Este cambio obedeció en parte al rediseño del programa, pues de 2003 a 2012 se pretendía combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos. Sin embargo, en 2013 el objetivo cambió, entonces el programa pretendía “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el apoyo a hogares asentados en las zonas de actuación con estrategias de planeación territorial para la realización de obras integrales de infraestructura básica y complementaria que promuevan la conectividad y accesibilidad; así como la dotación de Centros de Desarrollo Comunitario donde se ofrecen cursos y talleres que atienden la integridad del individuo y la comunidad” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014).

sin afectar negativamente las relaciones de la comunidad con el territorio; y por último el PCMB no cuenta con evaluación de impacto social, urbano y ambiental.

Algunas de las causas que apuntan o están relacionadas al fracaso de los proyectos inscritos en el PCMB son: i) el poder que ejercen algunos grupos o individuos al interior de los barrios o colonias, el proyecto responde a sus intereses y no a los de la comunidad; ii) el tipo de proyecto realizado, puede ser factor clave, pues hay diversos proyectos que requieren de recursos para su mantenimiento en el largo plazo, los cuales dependen de la gestión de la comunidad ante otros programas e instituciones gubernamentales; iii) la fuerte presencia de estructuras políticas que fragmentan la comunidad, pues ven en la realización del proyecto una disputa por un espacio de poder en el barrio o colonia.<sup>38</sup>

No obstante, para Ziccardi (2012a) los programas de inclusión social como el PCMB contribuyen a mejorar la calidad de vida de los espacios urbanos habitados por los sectores más pobres de la población, creando transformaciones materiales en los espacios públicos. Empero, la autora señala, que el fortalecimiento de la vida comunitaria y la cohesión social en los sectores populares depende de otros factores sociales, psicológicos y culturales que, junto con los políticos, inciden en el logro de una mayor organización social.

### **Efectos de la participación ciudadana en el mejoramiento barrial: ¿Qué se espera de los proyectos realizados a través del PCMB?**

Para Bazzaco y Sepúlveda (2010) “la construcción colectiva de un “nosotros” a través de procesos de mejoramiento participativo de la calidad de vida social y física de los entornos inmediatos de los barrios aumenta el sentido de apropiación y satisfacción de sus habitantes” (p.181). En este sentido, los proyectos de mejora barrial pueden generar dos efectos importantes:

- El primero es que al interior de la comunidad, no solo aumenta la participación en número de personas, sino que la intensidad también tiende a crecer, de tal manera que, como Bazzaco y Sepúlveda (2010) mencionan, los ciudadanos de las colonias

---

<sup>38</sup> Dichas causas fueron mencionadas en la entrevista realizada a Alberto Martínez Flores en marzo de 2015.

logren empoderarse y muestren un papel activo en el mejoramiento de su entorno, y así se apropien de la ciudad. La participación ciudadana logra generar un proceso de gestión colectiva, de tal manera que las iniciativas de un espacio micro territorial como lo es una colonia logre desarrollarse. Lo anterior permite “enseñar a las generaciones más jóvenes a trabajar por su barrio, lo que apunta a aumentar el impacto de largo plazo de los proyectos.” (Bazzaco y Sepúlveda, 2010: 182-183).

- El segundo grupo de efectos hace referencia al entorno físico y simbólico. En este sentido, se explica que los resultados de un proyecto de mejoramiento barrial, no solo impactan en las diversas formas de organización de los colonos, sino además, son visibles en el entorno físico, y las nuevas representaciones que los vecinos puedan tener de la mejora, que se materializa, y puede generar mayor seguridad. Esto nos lleva a considerar un posible efecto en la mejora de la calidad de vida (Bazzaco y Sepúlveda, 2010: 185-186). El impacto no solo se queda en la comunidad beneficiaria, sino que proyectan la seguridad a otras colonias cercanas, e incluso invitan a convivir en los nuevos espacios creados como puntos de convivencia.

La recuperación de espacios públicos es una acción considerada como factor imprescindible en la reconstrucción del tejido social. Al mejorar los contextos físicos y sociales a través del PCMB, se pone de manifiesto que existe una lógica de reducción de desigualdad en los espacios de la ciudad, a través de realización de proyectos en aquellas colonias, barrios, o pueblos considerados mayormente pobres (lo que permite decir, que existe una focalización territorial).

## CAPÍTULO IV.- ESTUDIO DE CASOS

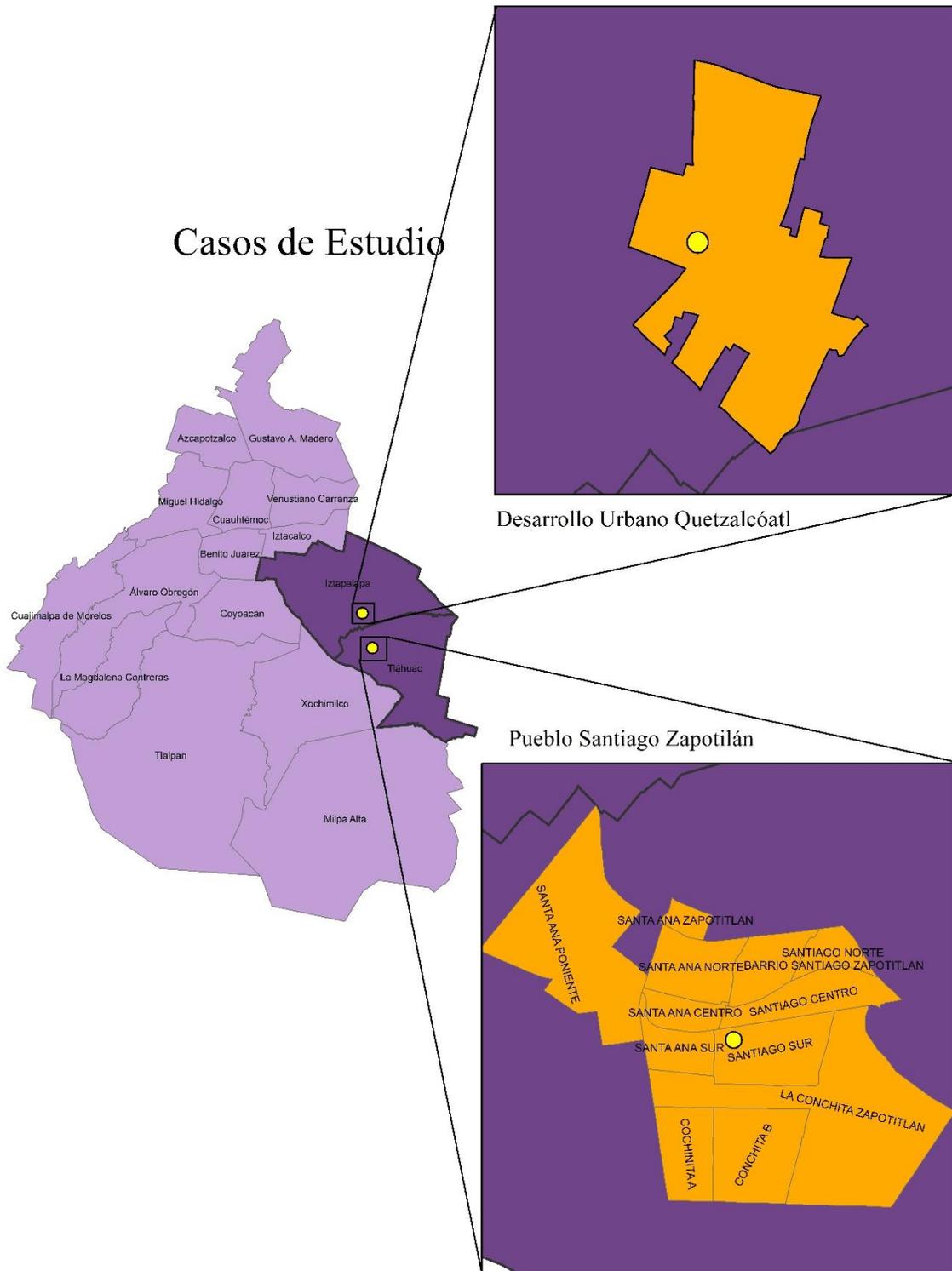
*“Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas,  
puede cambiar el mundo”*

**Eduardo Galeano**

Una vez expuesto el PCMB y su relación con la política social del DF, en este capítulo presentamos los dos estudios de casos seleccionados (ver el marco metodológico) para analizar la participación ciudadana en relación a las preguntas planteadas en el marco de la presente investigación.

En la primera parte se expone el caso de la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (DUQ) de la delegación Iztapalapa, específicamente nos interesamos por el proyecto “Foro Cultural Quetzalpilli”. La segunda parte, considera el análisis de la participación en la colonia La Conchita Zapotitlán perteneciente al pueblo originario Santiago Zapotitlán en la delegación Tláhuac, cuyo proyecto fue “Rehabilitación de espacios deportivos” (ver figura 2). Como parte final de este capítulo consideramos un análisis comparativo de ambos casos explorados, a fin de llegar a algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el marco del PCMB.

Figura 2. Ubicación de las colonias y de los casos de estudio seleccionados



FUENTE:elaboración propia con cartografía de INEGI (2010)

## DESARROLLO URBANO QUETZALCÓATL: ORGANIZACIÓN VECINAL PARA EL FOMENTO DE CULTURA TEATRAL

### Contexto de pobreza en Iztapalapa y Desarrollo Urbano Quetzalcóatl

La colonia DUQ se encuentra en la delegación con mayor población del Distrito Federal, Iztapalapa, con alrededor de 1.8 millones de habitantes, según datos de INEGI (2010). Podemos mencionar algunos indicadores de esta delegación<sup>39</sup> que nos muestra el grado de pobreza que padecen sus habitantes. En términos socioeconómicos, la delegación concentra un número considerable de personas en situación de pobreza, según la medición con el método adoptado por el EVALÚADF, es decir, con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),<sup>40</sup> se estima que alrededor del 74.34% de la población se encontraba en condición de pobreza<sup>41</sup> en 2010.<sup>42</sup> Otro indicador que consideramos para este análisis es el Índice de Desarrollo Social (IDS) del EVALÚADF (2011), que en 2010 se ubicaba en 0.73662 para la delegación, nivel que nos indica un grado bajo de desarrollo social, explicado principalmente por el muy bajo nivel de acceso a la salud y seguridad social (0.51066), así como baja calidad y espacio de la vivienda (0.61912).

Este panorama corresponde a nivel delegación, por lo que recurrimos al uso del IDS desagregado por colonia y que nos permitirá dar cuenta del contexto microlocal del caso de estudio. Para la colonia DUQ,<sup>43</sup> el IDS expresa un nivel “muy bajo” de logro social, esto difiere ligeramente con la caracterización a nivel delegación. Aunque son los mismos

---

<sup>39</sup> Como al inicio de este trabajo mencionamos, la pobreza tiene diversas expresiones en el territorio. Por ende, recurrimos al uso de datos sobre mediciones que nos indican en términos de logro social o en su caso el nivel de pobreza a través del territorio, lo que nos permitirá esbozar el contexto (en las escalas delegacional y colonia) de nuestro caso de estudio.

<sup>40</sup> Para el cálculo del MMIP no solo se considera el ingreso, sino también diversas variables para medir el nivel de vida de las personas: educación; vivienda y servicios de esta; tiempo libre de las personas; salud, entre algunos otros.

<sup>41</sup> Esta estimación se encuentra en el trabajo inédito de los autores Julio Boltvinik, Araceli Damián, et. al. "Medición de la pobreza a nivel estatal y municipal, aplicando el MMIP a datos captados con el cuestionario ampliado del Censo de Población de 2010".

<sup>42</sup> Para el CONEVAL (2010), alrededor de 37.37% de la población en esta demarcación padecía algún tipo de pobreza en 2010, hablamos de alrededor de 727128 personas. Existe una diferencia de paradigmas de la política social federal de la del GDF que trasciende a los métodos para medir la pobreza (véase los trabajos de Boltvinik, 2003, y Boltvinik y Damián, 2003).

<sup>43</sup> Se utilizó para tal propósito el IDS calculado por EVALÚADF para el año 2010, debido a que su desagregación llega a nivel colonia e incluso manzana.

componentes de vivienda y salud los que reflejan menor logro social, al igual que la “adecuación sanitaria” (ver cuadro 9 y gráfica 2).<sup>44</sup>

Cuadro 9. Comparativo del IDS 2010 de Iztapalapa y de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl

Unidad de desagregación	Colonia: Desarrollo Urbano	
	Quetzalcóatl	Delegación: Iztapalapa
Habitantes	61,837	1,815,786
Valor IDS	0.64625	0.73662
Estrato	1	2
Grado	Muy Bajo	Bajo
Calidad y Espacio de la vivienda	0.5161*	0.61912*
Acceso a salud y seguridad social	0.3928	0.51066*
Rezago educativo	0.8805	0.91589
Bienes durables	0.8662	0.88488
Adecuación sanitaria	0.7452*	0.83769*
Adecuación energética	0.9993	0.99936

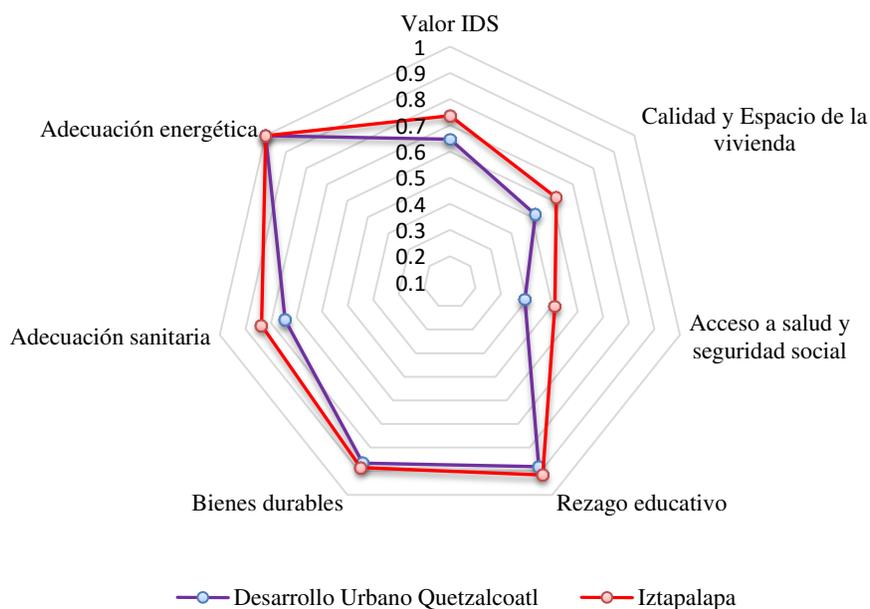
\* NOTA: valores con destacada diferencia

FUENTE: elaboración propia con información de EVALÚADF (2011)

De igual manera, al analizar el valor del IDS de las manzanas de la colonia, encontramos que la situación es muy homogénea, es decir, la mayor parte del territorio se encuentra en condiciones desfavorables (ver figura 3), sobre todo en lo que respecta a calidad de la vivienda y servicios de salud. En 2010, la población de la colonia ascendía a 58,579 personas de las cuales cerca del 98.32% vivía en manzanas de bajo y muy bajo desarrollo social, apenas 1.16% en manzanas de grado medio y sólo el 0.04% en una manzana de alto desarrollo social (véase cuadro 10 y figura 3).

<sup>44</sup> Existe un grave inconveniente en el abastecimiento y prestación del servicio de agua potable que proporciona el Estado que “está acompañado por una distribución del vital líquido sumamente inequitativa en el ámbito intrametropolitano... Mientras que algunas zonas y municipios alcanzan dotaciones reales de entre 491 y 567 l/hab/día (litros por habitantes por día), municipios conurbados de la zona oriente de la ciudad reciben cifras muy por debajo de la dotación promedio” (Metrópoli y Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, Perló y González, citado en Rosales, 2014: 59-61)

Gráfica 2. Comparación del IDS 2010 de Iztapalapa y DUQ



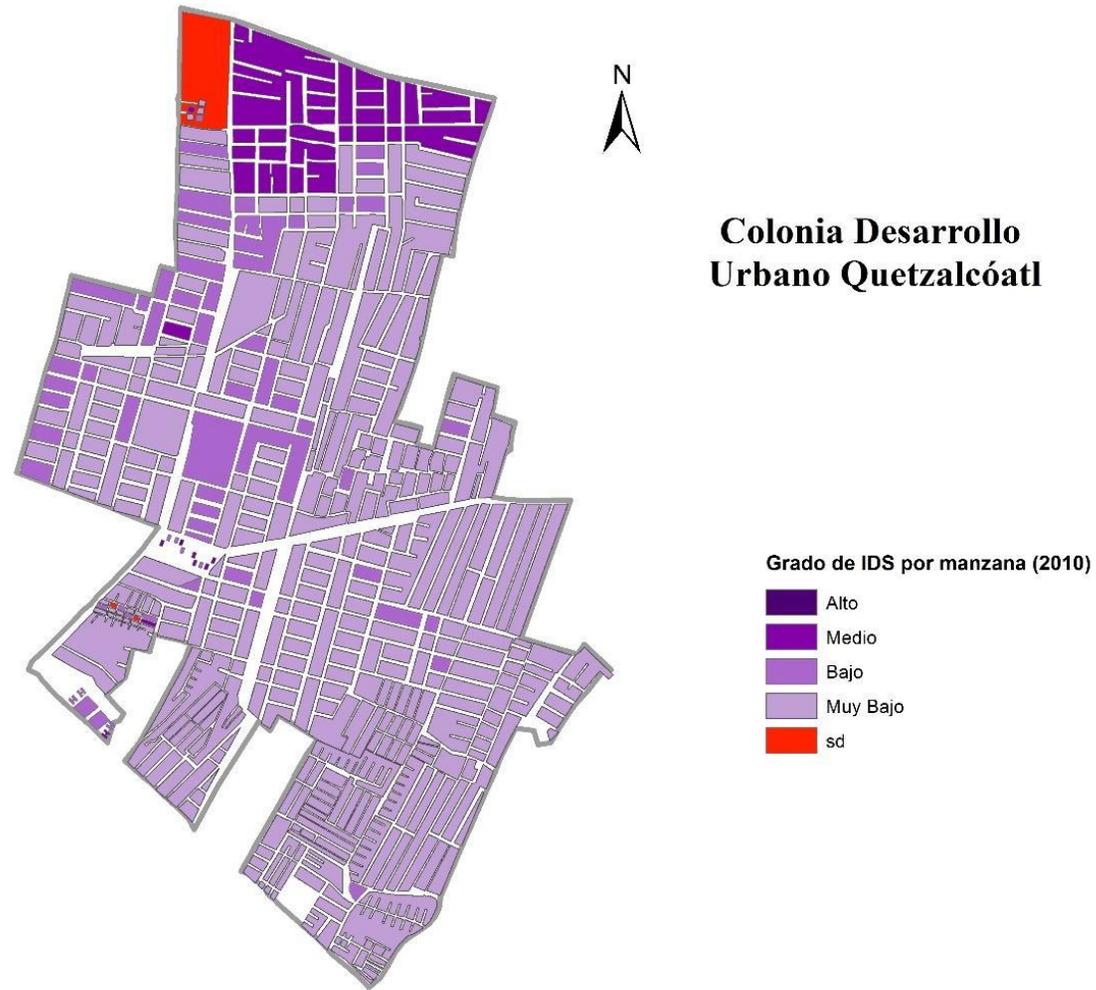
FUENTE: elaboración propia con información de EVALÚA DF (2011)

Cuadro 10. IDS por manzana 2010, DUQ

Grado	Número de manzanas	Población	Porcentaje
<b>Alto</b>	1	26	0.04%
<b>Medio</b>	36	678	1.16%
<b>Bajo</b>	60	6248	10.67%
<b>Muy Bajo</b>	342	51348	87.66%
<b>sd</b>	3	279	0.48%
<b>Total</b>	442	58579	100%

FUENTE: elaboración propia con información de EVALÚA DF (2011)

Figura 3. Grado de IDS por manzana (2010). Colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl



FUENTE: elaboración propia con información de EVALÚADF (2011) y cartografía de INEGI (2010)

## Antecedentes de la colonia DUQ

A inicios de la década de los ochenta la colonia fue construida en tierras ejidales por personas reubicadas<sup>45</sup> provenientes principalmente de las delegaciones Coyoacán y Tlalpan. En las entrevistas realizadas, la mayoría de las personas declara que los primeros habitantes provenían del “Distrito Federal, de lugares como Coyoacán, Ramos Millán, los Ejes, CU” (Valverde, 2015). En general, las viviendas se hicieron mediante autoconstrucción; la colonia tiene una elevada densidad de casas, con poca planeación y pocos espacios de esparcimiento. Este proceso concluyó alrededor de finales de la década de los ochenta, sin embargo, como todo nuevo asentamiento, se presentaron problemas de alcantarillado y alumbrado, que a mediados de los noventa fueron solucionados. Empero, el tema del abastecimiento de agua sigue siendo percibido como un problema por los vecinos. Cabe mencionar, que el tema de la dotación de servicios básicos como alumbrado, drenaje, pavimentación fue un eje medular para la generación de dinamismo en la organización y participación vecinal. El siguiente testimonio permite dar cuenta de lo anterior:

*“...yo veía a Doña Evita, Yola y a otras vecinas, que fue un ejemplo de lucha, por ejemplo cuando inició esta colonia lucharon para que se tuviera el asfalto, el drenaje... Yo vivía antes en otro lado, donde había servicios, y llega uno aquí y pues no se contaba con los servicios, había pocas casas ¡Se veían los cerros! , ¡Ni bardas había! ... Hicimos fosas y me gustó el trabajo de ellas, yo luego les reclamo que porqué me dejaron luego casi sola. Al inicio eran como unas 15 a 20 personas...” (Doña Mary, 2015)*

Lo anterior nos lleva a inferir que previo al proyecto de mejora barrial en la colonia, existía ya una fuerte organización vecinal, producto de sus demandas en el tema de servicios básicos.

---

<sup>45</sup> Algunos de los vecinos mencionaron en entrevistas que el motivo por el cual fueron reubicados, se debía a cuestiones de conflicto por los terrenos donde fue construido el estadio Azteca. Esto llevo a un acuerdo de los delegados de Coyoacán e Iztapalapa, en la disposición de nuevos terrenos (actualmente donde está asentada la colonia).

## Principales problemáticas de la Colonia DUQ

Una de las cuestiones que es importante rescatar de las entrevistas realizadas, es que los vecinos destacaron como problemática alarmante,<sup>46</sup> además de la pobreza, el desempleo, la poca seguridad social, entre otros, el tema de la seguridad en la colonia. De acuerdo a los entrevistados, la inseguridad ha aumentado en los últimos años, y mencionan un despunte en el número de asaltos a partir de 2009, así como la presencia de pandillas y drogadicción en la zona. Este tema es algo que ha preocupado tanto al GDF como al Gobierno Federal, debido a que un porcentaje importante de la población carcelaria del DF,<sup>47</sup> proviene esta colonia, lo que ha tenido efectos como el que los medios de comunicación se refieran a la colonia como una “escuela para delincuentes”<sup>48</sup>. Los entrevistados mencionan que existe un estigma social en la delegación y también en la colonia derivado de esta situación:

*“muchas personas temen pasar por la colonia y toparse con las pandillas”* (Doña Evita, 2015).

Como se describirá más adelante, el tema de seguridad también fue un punto crucial para la generación del espacio público cultural, pues algunos vecinos consideraron algunos efectos positivos en sectores juveniles relacionados a este problema.

---

<sup>46</sup> Para los entrevistados fue confuso distinguir los términos de “carencias” y “problemas”, ello implicó que no siempre refirieron su situación de carencias como un problema; el término de carencias tuvo dificultades para ser entendido por tal motivo se reemplazó por la frase “falta de algo”.

<sup>47</sup> En diversos medios electrónicos se hace referencia al dato carcelario o la peligrosidad de la colonia. Ejemplo de ello es el siguiente fragmento del periódico El País (versión electrónica): “en Desarrollo Urbano Quetzalcóatl hasta el nombre suena áspero. La colonia es una superficie de ladrillo y hojalata que se extiende por el sur más salvaje de la Ciudad de México. En ella viven 66.298 habitantes. Son muy pocos para la inmensidad de la megalópolis, la mayor urbe de América... la colonia es la que más presos aporta a las cárceles del Distrito Federal” (Martínez Ahrens, 2015).

<sup>48</sup> No es un tema nuevo, el ejemplo más claro, fue a inicios de la primera década de segundo milenio, con la banda conocida como los Rappers y su fuerte influencia en el tema de inseguridad de la colonia. La siguiente nota de periódico, expone este ejemplo: “Según vecinos de los alrededores, fue en el 2001 cuando apareció una banda denominada Los Rappers, integrada por los hijos de las familias que fundaron la colonia, hace unos 25 años. Los pandilleros de esta banda son jóvenes de entre 15 y 25 años que se dedican a la distribución de droga y al asalto a camiones repartidores y del transporte público. Clara, vecina de Desarrollo Urbano, comenta que Los Rappers tienen aterrados a gran parte de los habitantes de la colonia, porque no aceptan que las patrullas entren al lugar para atender llamados por asaltos o venta de droga (...) En un recorrido por la colonia, Crónica constató que nueve domicilios son utilizados como cantinas clandestinas en donde constantemente entran personas de todas las edades. Las calles en donde se ubican son Villa Federal, Villa Conejos y Villa Figueroa” (Huerta, 2007).

### **El proyecto: Foro Cultural Quetzalpilli (FCQ)**

La idea de la creación de un espacio cultural no fue una decisión de último momento, pues antes del FCQ existieron experiencias en torno a la cultura y al teatro en DUQ. Alrededor 2004 se formó un grupo de teatro a cargo de Armando Flores (profesor externo a la colonia), uno de los vecinos hace mención de algunos de los impulsores de esta iniciativa:

*“Paco Diego, junto con Doña Mary, empiezan a hacer, a juntar niños que quieren que sean actores; y para eso traen a algún maestro, traen al maestro Armando. Empiezan a dar clases en casa de doña Mary, en casas prestadas, y los quince de septiembre se presentaban aquí.”* (Valverde, 2015).

El taller de teatro fue dirigido a niños de entre 7 y 12 años provenientes en un inicio de diversas colonias de Iztapalapa, pero al paso del tiempo solo quedaban niños de la colonia DUQ. Los vecinos comentaron que este taller rindió frutos al presentarse la obra “El Vampiro Despistado” que no solo fue presentada en la colonia sino en otras aledañas. Fue entonces que el tema de la cultura del teatro, fue tomando mayor relevancia para los vecinos. Las actividades teatrales y culturales, se llevaban frecuentemente en el parque Cuauhtémoc (lugar donde se construyó el FCQ). Pero fue hasta 2007, que los vecinos pudieron concretar su intención para la creación de un espacio con mejores condiciones para las actividades.

Las personas que participaron en el grupo focal realizado en la colonia, expusieron que en 2007 los vecinos interesados en solicitar recurso en la primera convocatoria del PCMB carecían de conocimientos técnicos y administrativos para formular el proyecto y proponerlo, y ello fue sólo posible hasta al año siguiente (2008), a través de un apoyo y asesoría de una persona externa a la comunidad (aunque no mencionaron quien). Con el objetivo de rescatar el espacio público en la colonia, la organización de vecinos propuso la creación del Foro, el cual fue pensado para realizar actividades culturales como conciertos, danza, pero principalmente como espacio de expresión teatral.

En 2008 los vecinos, a través de su comité vecinal, participaron en la convocatoria del PCMB con la propuesta de “Foro al aire libre” dentro del parque Cuauhtémoc. Los principales promoventes del proyecto fueron: María Longinos, Ricardo Valverde y

Francisco Diego (vecinos de la colonia). El proyecto “Foro al aire libre”<sup>49</sup> fue aprobado en la convocatoria, asignando para tal acción un presupuesto de un millón de pesos. Los vecinos comentan que la construcción del foro inició en septiembre del año 2008 y se terminó en febrero del 2009. El recurso aprobado para el Foro le fue otorgado al comité de administración en dos momentos (en cada uno se entregó medio millón de pesos): en la primera etapa del proyecto se decidió contratar a una empresa para la realización del trabajo de cimentación del terreno, debido a que los vecinos no contaban con la maquinaria necesaria. Sin embargo, la segunda etapa del proyecto fue realizada por autoadministración, así como los proyectos de mejora barrial subsecuentes. Desde entonces se realiza cada año el aniversario del Foro, lo que muestra la satisfacción del logro vecinal en la mejora de sus espacios. La siguiente respuesta ejemplifica lo anterior:

*“Viene mucha gente de la colonia y de otras colonias (respecto a las festividades del Foro). Luego ya empiezan las obras de teatro, luego ya viene el aniversario del Foro en mayo, y hay muchísima gente que viene, a veces se hace de comer ¡como para mil personas!... Hacemos mole, frijoles y arroz... Es mucha organización y trabajo en este tipo de eventos... pero vale la pena porque es un logro que tenemos los vecinos de este espacio”* (Doña Yolanda, 2015).

Algunos vecinos opinan que el proyecto es un referente cultural importante para la colonia y los habitantes aledaños a esta. Existe evidencia de una intensa actividad cultural desde su creación, con múltiples puestas en escena de obras de teatro infantiles y para todo público. Así da testimonio una de las vecinas al preguntársele si consideraba que la edificación del Foro fue un parteaguas en la colonia:

*“Totalmente. Es un cambio, porque fue favorecida toda la comunidad... Hay pláticas, hay encuentros, hay campamentos culturales, vienen escritores y hemos, digo han armado diversas actividades. Nosotros somos los anfitriones y ocupan todo el parque, y vienen con toda la familia. Escritores, poetas, personas pues preparadas que no se daban todavía el gusto de venir... Hemos tenido visitas de muchos lados, de otros países: Chile, Perú,*

---

<sup>49</sup> Previo a la solicitud de inscripción del proyecto en el programa, los vecinos organizaron una reunión para presentar el proyecto y decidir a favor o en contra de este. En el grupo focal realizado en el marco de la presente investigación, los vecinos mencionaron que en dicha reunión la mayoría votó a favor. En una reunión posterior al resultado de la selección del proyecto, se realizó una nueva asamblea para elegir a los integrantes de los comités de administración y supervisión.

*Nicaragua, Brasil, Costa Rica, Guatemala, todo Sudamérica vamos a decir y de aquí del país pues también: Campeche, Yucatán, Chihuahua, Guadalajara, Matamoros, Veracruz... ” (Doña Evita, 2015).*

Adicionalmente, el FCQ es un espacio que se ha vuelto multifuncional porque aunque inicialmente el objetivo del Foro era la enseñanza y práctica de diversas actividades culturales de danza y teatro, se imparten clases dirigidas a los distintos grupos de edades en la colonia. Los vecinos lo perciben como “un Foro Cultural Popular Múltiple y Colorido, donde quepan las diferentes manifestaciones artísticas de nuestro pueblo, así que poetas, payasos, maestros, tercera edad, niños, amas de casa, obreros, desempleados, ecologistas, teatreros, artistas callejeros, músicos, danzantes, punks, madres solteras, talleristas, chavos banda, etc.”.<sup>50</sup> Todas las actividades son de acceso gratuito, y sin restricción alguna. El FCQ representa un escaparate cultural de aquellas problemáticas sociales, políticas y económicas que están presentes en la colonia.

### **Vinculación del proyecto con la principal problemática percibida en la colonia**

Existen problemas que los vecinos han percibido en la colonia y cuya mitigación vinculan con la creación del proyecto:

*“... drogadicción... falta de espacios para desempeñar una obra teatral por ejemplo... un poco de marginación. Y a partir de que se formó el “Foro”, la gente empieza a meterse en el rollo de la cultura” (Valverde, 2015).*

El impacto de las actividades realizadas en el Foro incide en la inseguridad, porque estas tienden a ser dirigidas a jóvenes y adolescentes (quienes potencialmente integran las pandillas) y con ello se les ofrece una actividad de recreación y de formación. Ello se muestra en la siguiente respuesta:

*“Se han rescatado jóvenes de las bandas, y encuentran camino en los talleres que se imparten aquí, y también ganas de superarse... cada vez que eso pasa, sentimos que no nos equivocamos en haber participado en el proyecto... ” (Doña Mary, 2015).*

---

<sup>50</sup> Este extracto fue recuperado de la página web de una de las organizaciones civiles de la colonia. Disponible en: [http://cerecitasi.webcindario.com/index\\_archivos/ForoQuetzalpilli.htm](http://cerecitasi.webcindario.com/index_archivos/ForoQuetzalpilli.htm), (Consultado el 15 febrero 2015).

En este sentido, podemos decir que el tema de inseguridad y su impacto en los niños y jóvenes es una preocupación que compartieron los vecinos que apoyaron el proyecto, y así lo expresan:

“La angustia de la ciudad multiplica la asfixia en que crecen los niños y jóvenes que no encuentran caminos correctos para su bienestar intelectual y de vida; las drogas, el alcoholismo siempre están latentes y las opciones sociales son pocas para ellos, el Foro Cultural Quetzalpilli así se convierte en un refugio un oasis cultural a la verdad, de ahí la frase mágica ‘ser cultos para ser libres’ ” (Disponible en: [http://cerecitasi.webcindario.com/index\\_archivos/ForoQuetzalpilli.htm](http://cerecitasi.webcindario.com/index_archivos/ForoQuetzalpilli.htm), consultado 15 febrero 2015).

### **Cultura y teatro popular en DUQ, una manera de expresar y concientizar**

Un aspecto relevante que encontramos en los resultados del FCQ tiene que ver con una de las principales actividades que se dan aquí, hablamos del teatro como forma de expresión de problemáticas que no son ajenas a los vecinos. Nos encontramos ante el “Teatro popular”, llamado así por Armando Flores (2011), porque cómo describe García (2011) además de abordar temas como:

“el machismo, la pobreza extrema, el pandillerismo, el narcotráfico, los niños de la calle, la enajenación de los medios masivos de comunicación, la depredación de las riquezas naturales, etc... Son obras que se representan en foros al aire libre, en calles de colonias y barrios populares, en huelgas con un fin eminentemente solidario y aun fraterno” (p. 7).

Ver representadas situaciones comunes por parte de niños y adolescentes, para los vecinos de DUQ implica reconocimiento de tales problemáticas, y oportunidad de crear conciencia vecinal. Pero a la par, un espacio de convivencia y de reconstrucción de tejido social.

Encontramos que el espacio físico del FCQ se vuelve espacio público y comunitario que ha sido apropiado y usado por los vecinos, con diversos fines y con múltiples resultados. Les permite a algunos seguir participando y tratar de mejorar aspectos comunitarios; para otros, difundir mensajes de conciencia mediante el teatro; un espacio de

convivencia que complementa en algún grado el disfrute de la cultura y práctica de actividades entorno a ella.

### **Efectos no esperados en la realización del proyecto**

Es posible afirmar que la participación de los vecinos en los proyectos realizados en el marco del programa tuvo efectos indirectos (no esperados) que inciden en la mitigación (aunque con alcances limitados y temporales) en otras problemáticas o temas de gran relevancia, además de la inseguridad. En este sentido y en correspondencia con las opiniones de los vecinos, podemos mencionar lo siguiente:

- Al decidir hacer el proyecto por autoadministración, se contrataron a personas de la colonia para el mejoramiento de fachadas y la construcción del Foro cultural. Esto incidió temporalmente en la percepción de un ingreso de aquellos que carecían de trabajo (empleo temporal);
- Con las actividades realizadas en el Foro se promueve la cultura del teatro y los valores de la comunidad en los mensajes de las obras, ello refuerza la conciencia de pertenencia a DUQ (identidad del barrio);
- Se generan espacios de convivencia que han puesto al Foro como referente para la organización de eventos importantes en la colonia, en los que acuden personas de otras colonias aledañas, combatiendo de alguna manera, los estigmas sociales sobre la colonia.

### **Un proyecto de mediano y largo plazo: ¿qué pasa después del FCQ?**

La experiencia del proyecto FCQ llevó a los vecinos que impulsaron su creación, a continuar con otros proyectos que tienen un efecto positivo en la calidad de vida en la colonia. En este sentido, en 2010 concursaron en la convocatoria del PCMB con la propuesta de creación de un comedor público, llamado “Mujeres libres y Soberanas”. Este proyecto consistió en la construcción de un comedor comunitario anexo al FCQ, cuya construcción fue financiada con los recursos del PCMB, pero su operación y mantenimiento se financia a través del programa de comedores comunitarios del GDF.

Alrededor de 200 personas reciben alimento completo a bajo costo (aproximadamente diez pesos) en el comedor, y trabajan personas de la colonia que se encargan de la preparación de los alimentos. Cabe señalar que este proyecto, de acuerdo a las percepciones de los vecinos, tiene incidencia directa con el tema de pobreza alimentaria de la comunidad, debido a que el ingreso promedio de una familia en DUQ es insuficiente para dotar de una adecuada alimentación a sus integrantes.

### **¿Quiénes participaron más?: sobre la participación de las mujeres**

De las entrevistas realizadas, podemos dar cuenta que las mujeres (en su mayoría de edades adultas) son quienes han tenido mayor participación en el proyecto de mejora barrial, pues el colectivo que promovió el Foro Quetzalpilli fue compuesto principalmente por estas. De igual manera, como resultado del trabajo de campo, podemos constatar que las mujeres adultas son quienes asisten a las reuniones vecinales en las que se discuten problemáticas que se presentan en la colonia.<sup>51</sup> Algunos de los entrevistados expresaron diversos aspectos explicativos que motivaron la fuerte participación femenina en el proyecto de mejora barrial:

- i. Son las mujeres quienes conocen mejor las problemáticas de las colonias y por ende se preocupan más por solucionarlos.
- ii. Muchas de ellas son madres de familia, abuelas, quienes procuran que sus hijos y nietos tengan mejores condiciones en la colonia que los aleje de cualquier vicio o peligro.

Lo anterior coincide con otro tipo de estudios realizados en asentamientos irregulares, como el de Scheingart (2011) para quien “la participación de las mujeres en la organización vecinal, constituye también un espacio para la socialización que refuerzan el sentido de colectividad y, a la vez, les permite formar alianzas que conforman su identidad en la colonia” (p.125).

---

<sup>51</sup> Las reuniones vecinales se realizan cada miércoles a partir de las 17 horas. En estas se tratan temas de la comunidad (organización de eventos, problemáticas de alumbrado público, abastecimiento de agua, por mencionar algunos ejemplos) y cuestiones de cada uno de los asistentes que solicitan asesoría (recibos de luz con exceso de cobro, situaciones de divorcio, etc.).

## El conflicto alrededor del proyecto

Actualmente existe un conflicto latente entre los vecinos y las autoridades delegacionales sobre el uso del espacio público no solo del FCQ sino del parque Cuauhtémoc. Hace unos meses,<sup>52</sup> el gobierno de la delegación de Iztapalapa, mediante recursos del programa “rescate de espacios públicos” del gobierno federal, mejoró el parque pintándolo e instalando juegos infantiles; de igual manera se construyó una caseta de vigilancia, la cual opera y pone condiciones de acceso al parque con un horario restrictivo. Estos aspectos son vistos por algunos vecinos como una amenaza al uso del espacio público, pues se percibe como un “secuestro” del parque por parte de la delegación.<sup>53</sup> Los vecinos argumentan, por ejemplo, que en ocasiones esta situación impide la realización de actividades culturales. A lo anterior se agrega un factor político, pues los vecinos expresan que este tipo de acciones constituyen un acto de corrupción y la identifican con el partido que gobierna la delegación, es decir, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Existe una clara apropiación del espacio por parte de los vecinos, pues consideran que este fue un logro, producto de una lucha por tenerlo, pues *ese parque era un basurero y la comunidad de DUQ trabajó y pujó para recatarlo*. Por ende, el descontento por parte de los vecinos se acrecienta en la medida en que ellos perciben que el gobierno de la delegación se apropia del espacio, o comunican públicamente que la razón del buen estado actual del parque deriva de las acciones gubernamentales delegacionales. Al respecto, las siguientes opiniones evidencian el descontento:

*“... anteriormente esto era pues el basurero ¿no?, era un parque abandonadísimo por las autoridades y aquí llegan personas y se empiezan a meter y empiezan a luchar para que se mejore el espacio...”* (Valverde, 2015).

*“... Ahora vemos letreros los letreros que dicen que se rescató el parque. El parque no estaba abandonado, el parque lo alzamos desde con el Foro, que fue lo mayor que se hizo. Rescatado no fue, porque ya teníamos bardeado, ya teníamos canchas. Hubo mejoramiento, sí, hubo remodelación vamos a decir, una remodelación pero no fue rescate*

---

<sup>52</sup> Entre noviembre de 2014 y febrero de 2015.

<sup>53</sup> En este sentido, diversos autores sobre el tema de espacios públicos prefieren llamarle “privatización” de los espacios.

*de ningún espacio. Porque nadie lo teníamos en propiedad. Únicamente pues que aquí en el Foro, debemos haber alguien responsable por lo que hemos trabajado todo este tiempo”* (Doña Inés, 2015).

*“¿Rescate? Pues no porque luchamos como te decía, luchamos para haber tenido el espacio pero lo de ahora no fue un rescate, porque anteriormente fue una lucha que tuvimos entre todos...”* (Doña Evita, 2015).

Las diferentes opiniones expresadas por los vecinos nos permiten observar que hubo una apropiación del espacio por parte de estos, la cual no es reciente, ya que fue producto de los esfuerzos por mejorar el entorno a lo largo de la historia de la colonia

### **Percepción de la participación: ¿cómo se vive?**

Un aspecto fundamental para explicar cómo es que se vive la participación, es establecer que se entiende por participar. Muchas de las respuestas recibidas pueden ser agrupadas en dos categorías: la primera por aquellas que definen la participación en términos de actividades concretas, como el haber ayudado en la construcción del foro, o el asistir a juntas vecinales; la segunda, cuya definición de participar tiene que ver con el potencial de hacer algo, por ejemplo, aquellos que refirieron la participación como poder hacer algo por la colonia.

Cabe destacar, que la manera de concebir la participación en la colonia responde a las experiencias de lucha desde sus inicios. Es decir, que el esquema organizativo vecinal, impregnó las formas de participación en el proyecto. El significado de participar guarda relación con el sentido de pertenencia de quien lo hace con la colonia, pues genera satisfacción de su labor social:

*“... para nosotros, participar es una gran satisfacción, estar apoyando a la comunidad, porque nosotros no tenemos sueldo, los programas de mejoramiento barrial no le dan una partida para que lo administren, se termina el proyecto y se termina todo. Para nosotros es muy importante, nos interesa mucho... este... o nos preocupa mucho la comunidad, apoyar a la comunidad, que eso es lo que no agrada. A nosotros conque nos digan... este... ¡quedó muy bonito!, perfecto, nosotros somos felices con eso, aunque no tengamos ningún recurso...”* (Don Ricardo, 2015).

La participación para los entrevistados está incorporada en su forma de vida. Algunos vecinos expresaron que el solo hecho de faltar a las juntas vecinales, o a las actividades relacionadas al FCQ, les genera una sensación de estar incompletos.

*“Es que yo vengo aquí y me siento como en casa, siento que soy parte de aquí... sino venimos en dos tres días pues sí extrañamos...”* (Doña Inés, 2015).

Conocer si se generó mayor participación a raíz del proyecto, nos permitirá entender o valorar los procesos llevados a cabo como exitosos o con poca influencia. En este sentido, algunos vecinos afirmaron que a pesar de no haber sido generada la participación y organización vecinal con el proyecto, pues ésta existía previamente de manera significativa, sí se logró impulsarla y proyectarla. Tal y como la siguiente respuesta da cuenta de ello:

*“... yo creo que el programa impulsa la participación que ya se había dado, pero creo que siempre y cuando quieras a tu comunidad. No hacerlo por hacer, sino que le des un seguimiento, por ejemplo nosotros no quisimos un elefante blanco, sino que es muchísimo trabajo lo que es el Foro Quetzalpilli, no es cualquier cosa...”* (Doña Mary, 2015).

*“pues siempre hemos estado organizados, pero yo creo que el impulso del programa nos ayudó a concretar mejor las cosas, igual podemos seguir haciendo muchas cosas... Pero también el desgraciadamente el dinero es el que hace falta...”* (Doña Inés, 2015).

Los testimonios anteriores permiten afirmar que la participación tiene diversas expresiones y significados, en los que influyen aspectos contextuales e históricos, como la organización previa en la colonia.

## LA CONCHITA ZAPOTITLÁN (LCZ): REHABILITACIÓN Y ESPACIOS DIGNOS DEL DEPORTIVO ZAPOTITLÁN

### **Vínculo de la colonia “La Conchita Zapotitlán” y el Pueblo “Santiago Zapotitlán”**

Ubicada en la periferia de la ciudad de México, Tláhuac en la actualidad es una delegación urbana aunque con características rurales, pues el “27.6 por ciento de su superficie tiene usos urbanos y el resto está constituida por las áreas de preservación ecológica” (Cruz Rodríguez, Moreno, Cruz Rodríguez, y Gutiérrez, 2011: 49). Muchas de esas características rurales se deben a que se “mantiene una actividad agrícola importante y gran parte del poblamiento de la delegación está constituido por siete pueblos que han mantenido su presencia en el territorio desde principios del siglo xx” (Cruz Rodríguez, Moreno, Cruz Rodríguez, y Gutiérrez, 2011: 49); uno de estos pueblos es Santiago Zapotitlán (ZP).<sup>54</sup>

La Conchita Zapotitlán forma parte del pueblo originario<sup>55</sup> “Santiago Zapotitlán”,<sup>56</sup> un pueblo urbano con gran carga cultural-religiosa. Aunque no es nuestro objetivo estudiar las estructuras organizativas y características de los pueblos originarios, se han tomado en cuenta algunos aspectos característicos de estos pueblos con la finalidad de contextualizar el lugar. Para Portal (2013) estos aspectos distintivos son:

1. Vínculo religión-tierra –aun cuando han perdido su cualidad de campesinos y la hayan vendido en grandes proporciones, perdiendo su centralidad en la subsistencia.
2. Preponderancia del sistema de parentesco para la organización colectiva.

---

<sup>54</sup> El Pueblo Santiago Zapotitlán está integrado por los siguientes barrios y colonias: Barrio Santa Ana Centro, Barrio Santa Ana Norte, Barrio Santa Ana Poniente, Barrio Santa Ana Sur, Barrio Santiago Centro, Barrio Santiago Norte, Barrio Santiago Sur y la colonia La Conchita Zapotitlán

<sup>55</sup>“La historia de los pueblos de la cuenca se entreteje inexorablemente con la historia de la Ciudad de México. De origen prehispánico, pero reconstituidos y refundados durante el periodo colonial, a lo largo del tiempo han tenido una gran presencia en la configuración socioterritorial de la urbe” (Portal, 2013: 53)

<sup>56</sup> “El hecho de que los actuales pueblos originarios hayan convivido largamente frente a la ciudad colonial y la ciudad liberal que los sujetaba, hostigaba y, en muchos casos, despojaba, los obligó a construir una cohesión social diferenciadora denominada pueblo originario y, al mismo tiempo, el peso del racismo, la discriminación y el menosprecio de los pueblos indígenas tanto en la colonia como en la construcción del Estado Nación dejó una marca profunda en los pueblos indígenas que la rodeaban y servían, en donde la construcción de una identidad propia distinta de la ciudad, pero que tampoco se asumía explícitamente como indígena, aunque lo fuera en sus formas de defensa y gestión del territorio, de hábitos lingüísticos, de estructura ritual, de formas de organización social y política, y muchas otras más”(Yanes, 2007:188).

3. Sistema entorno a las festividades religiosas que organiza y sanciona la vida social local.

En la actualidad el pueblo Santiago Zapotitlán (PSZ) está conformado por los barrios de: Santa Ana Sur, Santa Ana centro, Santa Ana Norte, Santiago Sur, Santiago Centro, Santiago Norte y la Conchita Zapotitlán.

### **Contexto de pobreza en Tláhuac y en las colonias y barrios del Pueblo Santiago Zapotitlán**

En 2010 en Tláhuac vivía en situación de pobreza 78.41 % de la población, de acuerdo con el MMIP (Boltvinik y Damián *et. al. inédito*), es decir, cerca de 280,312 personas de las cuales 84,912 vivían en situación de indigencia.<sup>57</sup>

Este panorama para nada alentador se confirma con los indicadores de *logro social*, que en la delegación son bajos. Según el IDS de EVALÚADF (2011), en Tláhuac hay un grado bajo de desarrollo social (0.73055), siendo los componentes del acceso a salud y seguridad social (valor de 0.522), así como el de calidad y espacio de la vivienda (0.59209), los que registran menor avance.

Es importante mencionar que estos indicadores globales de la delegación (IDS) no corresponden completamente con los índices desagregados de cada una de las colonias y barrios que integran el PSZ. Existe una notable diferencia entre los indicadores de los barrios de Santa Ana respecto de los barrios de Santiago y la Conchita (ver cuadro 12). En los primeros, los niveles tienden a ser superiores al de nivel delegación, con excepción del Barrio de Santa Ana Sur; en los segundos (barrios de Santiago y La Conchita), el índice tiende a ser menor, solo el Barrio de Santiago Centro tiene un nivel superior al de la delegación. Esto nos indica una diferencia notable a nivel territorial al interior del pueblo.

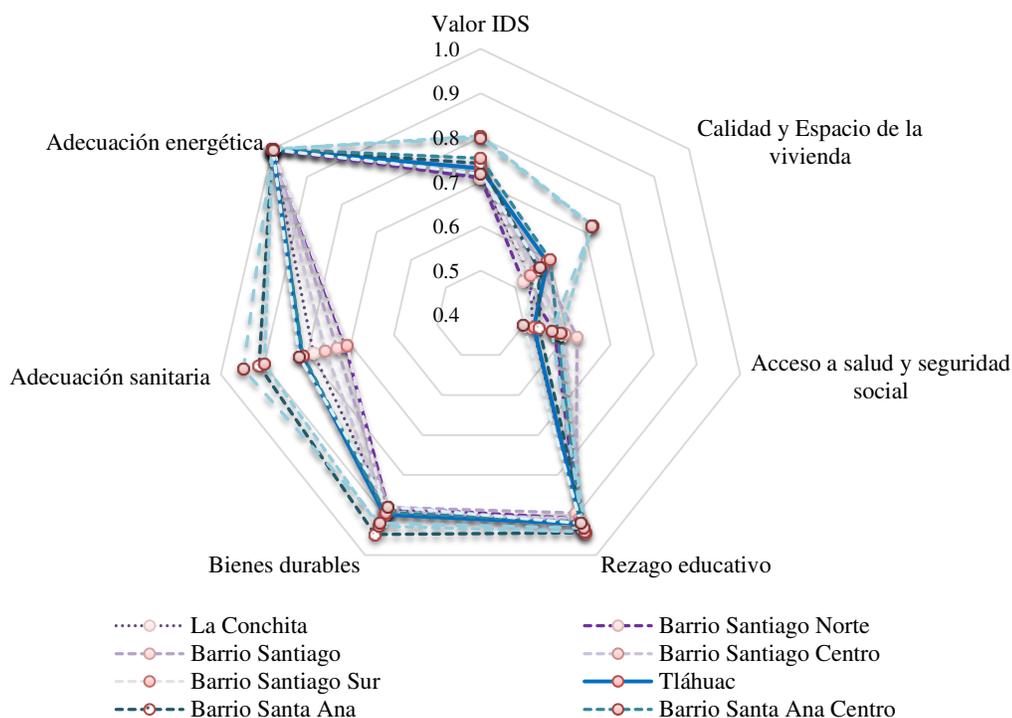
Encontramos que tres componentes del IDS tienen menor avance en las colonias: el primero es el de calidad y espacio de la vivienda pues se presentan niveles bajos, pero con

---

<sup>57</sup> De acuerdo con mediciones del CONEVAL (2010) 186,853 personas fueron clasificadas en situación de pobreza en la delegación. Las diferencias en ambas mediciones corresponden a los umbrales utilizados para estimar la pobreza, que corresponde con los paradigmas que subyacen en las políticas sociales federales y del Distrito Federal, como se mencionó en el capítulo II.

mayor avance de en los barrios de Santa Ana;<sup>58</sup> en el componente de adecuación sanitaria también se registran niveles bajos, con excepción de algunos barrios de Santa Ana; por último, existe notable diferencia en el rubro de “acceso a salud y seguridad social” pues a nivel delegación este es menor que el calculado para las colonias del pueblo (ver cuadro 12 y gráfica 3), aunque se mantiene en niveles bajos.

Gráfica 3. Comparación del IDS 2010 de Tláhuac y del PSZ



FUENTE: elaboración propia con base en información del IDS de EVALÚADF (2011)

Al considerar la escala a nivel de manzana del IDS de las colonias que componen el pueblo de Santiago Zapotitlán,<sup>59</sup> se observa que cerca del 95% de población vive con un

<sup>58</sup> Una explicación de este nivel, la ofrece Medina Hernández (2006): “Los asentamientos de Zapotitlán, Tlaltenco y Tláhuac están ya articulados a la mancha urbana de la Ciudad de México... el tipo de construcciones es el mismo, correspondiente al de colonias proletarias, con casas y edificios de diseño rústico, si bien con materiales duraderos” (p. 87).

<sup>59</sup> La colonia “La Conchita Zapotitlán” se encuentra al interior de “Santiago Zapotitlán” que es uno de los pueblos originarios de la ciudad perteneciente a la delegación Tláhuac. Al respecto, podemos mencionar un problema encontrado en términos metodológicos, pues las fuentes actuales que dan cuenta de las características socio demográficas de la población urbana en la ciudad de México no reconoce figuras como lo son los pueblos originarios, por ello se optó por analizar separadamente las colonias que integran el pueblo.

logro social bajo y muy bajo, esto es en 187 manzanas (ver cuadro 11). Con este indicador se da cuenta de un alto grado de homogeneidad sobre el bajo desarrollo social en PSZ (ver figura 4).

Cuadro 11. IDS por manzana 2010, Santiago Zapotitlán

<b>Grado</b>	<b>Número de manzanas</b>	<b>Población</b>	<b>Porcentaje de población</b>
<b>Alto</b>	53	3681	6.50%
<b>Medio</b>	97	10774	19.02%
<b>Bajo</b>	184	27286	48.18%
<b>Muy Bajo</b>	112	14591	25.76%
<b>Sd</b>	13	306	0.54%
<b>Total</b>	459	56638	100%

FUENTE: Elaboración propia con base en información de EVALÚA DF (2011)

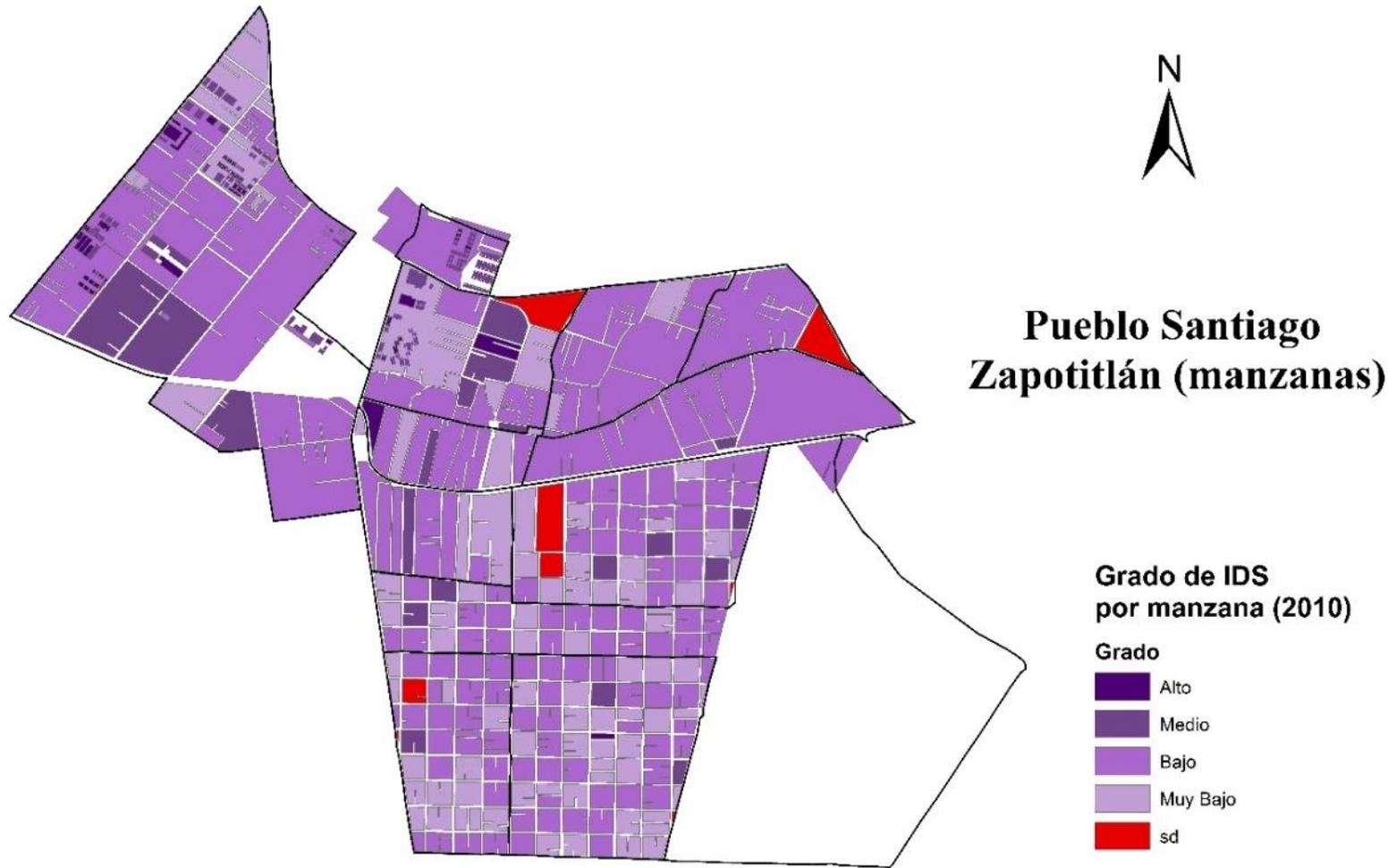
Cuadro 12. Comparativo del IDS (2010) de Tláhuac y del PSZ

Colonia	Pueblo Santiago Zapotitlán										Delegación
	<i>La Conchita</i>	<i>Barrio Santiago Norte</i>	<i>Barrio Santiago</i>	<i>Barrio Santiago Centro</i>	<i>Barrio Santiago Sur</i>	<i>Barrio Santa Ana</i>	<i>Barrio Santa Ana Centro</i>	<i>Barrio Santa Ana Norte</i>	<i>Barrio Santa Ana Poniente</i>	<i>Barrio Santa Ana Sur</i>	<i>Tláhuac</i>
Habitantes	18,658	3,992	1,477	2,437	4,195	1,153	1,444	7,827	17,673	2,300	356,315
Valor IDS	0.71014*	0.70882*	0.73563+	0.72814*	0.72809*	0.74206+	0.75346+	0.80366+	0.79914+	0.71833*	0.73055
Estrato	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2
Grado	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	<i>Medio</i>	Bajo	Bajo	Bajo
Calidad y Espacio de la vivienda	0.5433	0.5224	0.5755	0.5568	0.5440	0.5674	0.6001+	0.7225+	0.7212+	0.5722	0.59209
Acceso a salud y seguridad social	0.5199*	0.5709+	0.6229+	0.5941+	0.5854+	0.5355+	0.5783+	0.5841+	0.5642+	0.4985*	0.52294
Rezago educativo	0.9164	0.9092	0.8950	0.9098	0.9242	0.9445	0.9173	0.9422	0.9330	0.9209	0.92246
Bienes durables	0.8850*	0.8814*	0.8811*	0.8936	0.8967	0.9487+	0.8938	0.9278+	0.9209+	0.8796*	0.89941
Adecuación sanitaria	0.7859*	0.7125*	0.7317*	0.7588*	0.7082*	0.9120+	0.8102	0.8991+	0.9481+	0.8197	0.81272
Adecuación energética	0.9992	0.9985	1.0000	1.0000	0.9990	1.0000	1.0000	0.9996	0.9998	0.9974	0.99869

NOTA: valor menor al registrado a nivel delegacional (\*)/ Valor mayor registrado a nivel delegación (+)

FUENTE: elaboración propia con base en información de EVALÚADF (2011)

Figura 4. Grado de IDS por manzana (2010).  
Colonias de Santiago Zapotitlán



FUENTE: elaboración propia con base en información de EVALÚADF (2011) y cartografía de INEGI (2010)

## Principales problemáticas del PZS

Como se mencionó, Santiago Zapotitlán es uno de los siete pueblos originarios de la delegación Tláhuac. El pueblo no ha quedado exento de los problemas derivados de la rápida urbanización, sobre todo en asentamientos irregulares. Algunos de los entrevistados refirieron que en la colonia la Conchita Zapotitlán este tema fue muy importante hasta finales de los noventa, cuando muchos de los asentamientos fueron regularizados.

En este contexto la urbanización llegó como crecimiento de la mancha de la ciudad, cuyos efectos comenzaron a visualizarse a finales de la década de los ochenta e inicio de los noventa. Quizá las acciones de pavimentación de calles hizo evidente el paso de lo rural a lo urbano. Al respecto podemos mencionar algunas de las anécdotas que ejemplifican lo anterior:

*“... fue hasta como los noventa que se comenzó a dar la primera pavimentación en algunas calles... De hecho como a dos calles de aquí (el punto de referencia es el Deportivo Zapotitlán) hay una calle que le dicen la pavimentada porque fue la primera que se pavimentó en todo el pueblo...” (Luis, 2015).*

Las respuestas de diversos entrevistados, coinciden en que es a partir del año 2000 que comenzó a detonarse las construcciones de unidades habitacionales y con ello el crecimiento de la colonia “La Conchita”, la cual surgió alrededor de la década de los noventa. Ortega (2009) menciona lo siguiente:

“El pueblo de Santiago Zapotitlán tuvo muchos problemas por el crecimiento excesivo de la ciudad de México. El problema del agua, la falta de empleo, invasores de tierra, urbanización y demás; claro, ellos también pusieron de su parte, comenzaron a vender los terrenos para construir unidades habitacionales. Todavía el mercado inmobiliario irregular es muy fuerte en Santiago Zapotitlán. Invaden las zonas de reserva ecológica y el gobierno luego los legaliza porque ya están consolidados. El primer efecto fue la huida del náhuatl, solitos salieron huyendo porque consideraban que si sus hijos seguían hablando en mexicano, en náhuatl, iban a ser perseguidos, discriminados. A pesar de que Zapotitlán es un pueblo sitiado por la ciudad, mantiene sus tradiciones, muchas desaparecieron, pero la más representativa es la fiesta patronal” (Ortega Olivares , 2009).

En correspondencia con lo anterior, desde la percepción de los entrevistados, un problema relativamente nuevo en la colonia tiene que ver con la escasez de agua, para algunos este tema se agudizó con la construcción de la línea 12 del metro, alrededor del año 2008:

*“...padecemos de falta de agua: un día hay agua, otro día no, un suministro muy irregular, totalmente irregular y no se ha emitido una información al respecto. Solo dijeron que eran problemas que con los años se iban a ir...”* (María, 2015).

El problema de la inseguridad y delincuencia preocupa a los vecinos del pueblo, pues consideran que en los últimos siete años han ocurrido más incidentes, como asaltos a casas habitación y a mano armada. Esta situación es igualmente asociada con la construcción de la línea de metro, y así lo expresa un vecino:

*“Muchos se lo achacan desde la construcción del metro, porque antes era un pueblo muy tranquilo. Esto afecta a todos los habitantes, principalmente a jóvenes...”* (Roberto, 2015).

La inseguridad es un tema que involucra agentes externos al pueblo, algunos refirieron a personas que comenten actos criminales provenientes de Iztapalapa:

*“Yo creo que esto es causado por gente externa a la colonia, por ejemplo más de la zona de Iztapalapa, como te digo a partir del boom que se dio con la construcción de la línea del metro de Zapotitlán para arriba, en esas colonias más populares, hubo un desplazamiento para acá. Ha habido más esa inquietud para construir unidades habitacionales, pero el pueblo se ha resistido... pero si ha habido una tendencia de la extensión de los habitantes de Iztapalapa para acá...”* (Pedro, 2015).

### **El proyecto: “Rehabilitación del Deportivo Zapotitlán”**

En 2010 los vecinos de la colonia “La Conchita” inscribieron el proyecto “Rehabilitación y espacios dignos del Deportivo Zapotitlán” en la convocatoria del PCMB. Este proyecto consistió en mejorar los espacios de la unidad deportiva de la colonia, en una suerte de recuperación de ese espacio que presentaba degradación. Sin embargo, a la par, se solicitó la construcción de un gimnasio y mejoramiento de una biblioteca local, que se utiliza como centro de atención del adulto mayor.

Las acciones y obras concretas en la unidad deportiva fueron: colocación de protección y la construcción de un gimnasio; esto fue pensado por los vecinos con el propósito de generar más participación de la comunidad en las actividades culturales y deportivas, pues existía un descontento vecinal en razón del “abandono” y, por ende, “pésimas condiciones” del espacio deportivo. Según los entrevistados, en algún grado esta situación alentaba y generaba mayor inseguridad.

Pero un paso previo a la deliberación sobre dicho proyecto, se realizó un diagnóstico con información recuperada a través del levantamiento de encuestas; en esta etapa se contó con apoyo de la delegación:

*“...se hicieron algunos formatos para ver en cuales de los pueblos eran más viables los proyectos de mejoramiento barrial. La delegación nos apoyó con eso, solo con eso”* (María, 2015).

De los actores que más incidieron en la decisión del qué hacer, se encuentran los clubes deportivos, según el siguiente testimonio:

*“A mí me tocó hacer el diagnóstico, y las primeras reuniones que se hicieron fueron con los clubes deportivos que según cada club, exponía algunas de las problemáticas que se debían atender, y pues muchos coincidieron con que se atendiera el deportivo ya descuidado...”* (Luis Martínez, 2015).

La decisión de rehabilitar el deportivo, de acuerdo con algunas respuestas, se debió a dos razones: la primera es que es un espacio central para la práctica del deporte de los Clubes familiares y, la segunda, porque es un lugar importante en las fiestas patronales del pueblo, con diversos usos para eventos masivos. Aunque existieron otras propuestas, como la construcción de un centro comunitario, que se realizó años después.

Los promoventes del proyecto y los vecinos más interesados decidieron que la obra de mejora se llevara a cabo mediante la contratación de una empresa por dos razones, expresadas en las entrevistas: la primera porque se percibía poco interés para la autoadministración de la obra, es decir, que no había algún incentivo para llevar a cabo los trabajos no remunerados requeridos para el proyecto; la otra razón fue que se percibía que

solo un grupo muy limitado se beneficiaría con el proyecto, tal como se declara en la siguiente respuesta:

*“Se contrató a una empresa. En principio iba a hacerse por auto administración pero luego se vio que la comunidad no apoyó, incluso hubo un descontento porque el recurso no iba designado para un centro comunitario como el que ahora se construyó. Y porque pensaron que se privilegiaba a quienes se hacían cargo del campo deportivo, que son los que designan a las mayordomías del pueblo. Pensaron que se privilegiaba a ellos y a los clubes deportivos y no precisamente toda la comunidad. Ya después hubo un descontento porque no dejaban entrar a cualquier persona al campo... se comenzó a poner reglas que antes no había...” (Luis, 2015).*

En 2011 se contrató a la empresa QUIVI, Construcción y Supervisión S.A. de C.V. para llevar a cabo la rehabilitación de los espacios en el deportivo. El comité de Administración del proyecto fue representado por Pablo Chavarría Jiménez, Rosalío Morales Ríos y Jesús Morales Ríos, quienes para los entrevistados forman parte de un grupo al interior del pueblo que ha mantenido un control sobre el deportivo y sobre otros aspectos organizativos en la comunidad.

### **Efectos del proyecto: deporte y tradición familiar**

El mejoramiento del deportivo de Santiago Zapotitlán implicó la construcción de gradas y cercado de la unidad, teniendo efectos no solo de mejoría de la imagen urbana o de la mayor utilidad del espacio, sino que permitió disminuir la delincuencia, y de la apropiación del espacio con propósitos ajenos al deporte o eventos culturales. Para algunos de los entrevistados, la mejora física del deportivo benefició principalmente a los clubes deportivos, y “fue una manera de rescatar el lugar de los delincuentes y gente drogándose”.

*“Si impacta en el tema de la seguridad. Porque antes estaba muy descuidado, y ya había concentración de pandillas pero ahora ya no tantas. Y por las mañanas las actividades son más frecuentes. En la seguridad de quienes usan el campo deportivo, más que de toda la colonia en sí” (Juana, 2015.)*

Si se piensa la variedad y cantidad de actividades deportivas posibles en el DSZ, como el uso de las dos canchas de fútbol, frontón, básquetbol, gimnasio al aire libre y ciclo

pista, es posible establecer una mejoría del espacio y de la calidad de vida de las personas. Ofrece la oportunidad de generar mayor interés por practicar un deporte y con ello se puede incrementar las habilidades deportivas de los vecinos. El DSZ es de acceso libre, aunque principalmente es usado por los clubes familiares. Existe evidencia de una intensa actividad por medio de la organización de torneos y muchas otras actividades.

Dentro de los efectos observados por los entrevistados podemos destacar dos:

- Se incentivó el uso del Deportivo con las mejoras realizadas, eso permite la convivencia y refuerza los lazos familiares en el pueblo.
- El deporte puede incidir en la inseguridad, sobre todo en jóvenes, quienes podrían encontrar un espacio de esparcimiento y desarrollo personal, a través de la práctica deportiva.

Sin embargo, hubo respuestas que sugirieron que pudo ofrecerse otro tipo de proyecto, que habría impactado o tenido efectos más favorables a las condiciones de pobreza de las familias. En este sentido, recuperamos la siguiente respuesta:

*“.. Por ejemplo yo diría que el hacer más comedores comunitarios, porque esta parte deportiva pues si se ha cubierto, pero la parte en temas de salud o temas de alimentación, hacen falta. Porque si bien se ha notado un desarrollo en las viviendas, todavía hay familias que tienen situaciones preocupantes de que no les alcanza el dinero -¿de pobreza?- si de pobreza...” (María, 2015).*

### **¿Quiénes participaron más?**

Según las entrevistas realizadas, hubo una participación diferenciada, pues los hombres adultos tuvieron mayor presencia en las reuniones vecinales en torno al proyecto, es decir, hombres entre 40 y 60 años de edad. Se indagó sobre la opinión de los entrevistados de tal situación, y para algunos:

*“Es un pueblo muy tradicional, donde el hombre es el líder de la familia, es quien encabeza las decisiones y todas las acciones que se llevan a cabo en la comunidad en el pueblo...” (Pedro, 2015).*

*“...porque es un pueblo muy tradicional todavía en el que la mujer en este pueblo, no ha alcanzado esa participación como en otras comunidades. Yo creo que pesa mucho el contexto del pueblo y todo el tipo de relación que aquí se da. Porque incluso más al interior de la delegación hay una delegada...” (Luis, 2015).*

A pesar de que los entrevistados no mencionaron algún impedimento para poder participar en asambleas y reuniones en torno al proyecto de mejora, si hicieron referencia a la existencia de dificultades para participar:

*“No, porque conocían a mi familia y pues al hacer levantamiento de encuestas y todo eso pues si me conocían. Sin embargo creo que otra familia que no fuera de las de mucho tiempo en el pueblo, creo que sí tendría un poco más de dificultad para integrarse a este tipo de actividades, o los que de origen no son de aquí. De aquellos que viven aquí pero no tienen familias de mucha tradición en el pueblo. Incluso los clubes y las mayordomías se cierran a este tipo de personas, porque tienen que tener principalmente algún vínculo con las familias originarias para poder ser tomadas en cuenta, o si no es así también tiene que tener sus cuotas de cooperación para las fiestas del pueblo” (Luis, 2015).*

La participación vecinal según los entrevistados fue muy activa al inicio del proyecto, pero fue reduciéndose conforme fueron ejecutándose las obras, en las entrevistas se expresaron algunos adjetivos sobre quienes estuvieron a cargo de la administración y supervisión de este como: “quieren controlar el deportivo”, “se creen dueños”, “siempre son los mismos”.

Al inicio se realizaron reuniones de los principales grupos interesados en mejorar la unidad deportiva, es decir de los clubes deportivos<sup>60</sup> del pueblo, los cuales se forman de 20 a 30 personas, de los cuales acudía principalmente un líder por cada club. De esta manera a las reuniones acudían entre 15 y 20 personas.

### **El conflicto alrededor del proyecto**

Una de las preocupaciones que tuvieron los vecinos fue la incertidumbre generada a lo largo del proyecto sobre el propósito del mismo. Como lo muestra la siguiente respuesta:

---

<sup>60</sup> Son clubes deportivos de familias o vecinos que aquí practican deportes, que es como más tradicional.

*“Pues yo creo que sí, porque conforme fue desarrollándose el proyecto no había ya claridad de que es los que se estaba haciendo y cuáles eran los fines. Se informaba por cartulinas, o lonas para mostrar avances de los proyectos. Incluso un tiempo cerraron el campo deportivo, y esto generó incertidumbre” (María, 2015).*

Un desacuerdo vecinal se presentó al finalizar la realización del proyecto pues si bien las labores de la empresa contratada no fueron cuestionadas, las modificaciones del comité de administración sí lo fueron. En este sentido, algunas respuestas hicieron referencia a que no se cumplió en su totalidad en los procesos de planeación y diseño del proyecto. Esto generó mayor desinterés por participar en este tipo de proyectos:

*“No, yo creo que se agravo porque ya no hay tantas personas interesadas en participar. Algunos conocidos me comentaron que el centro de adultos mayores, casi no tiene mucha función. Hubo un desacuerdo en no tan alta medida” (Juana, 2015).*

Estos desacuerdos fueron materializados en actos considerados por algunos como “vandálicos” pues una manera en que se externó la poca conformidad se expresa en la siguiente respuesta:

*“Una forma de demostrar desacuerdo es mediante pintas, rompen vidrios, ponen mantas, pero no de personas en bandas, sino de personas que han estado en desacuerdo en la gestión de estos trabajo” (Luis, 2015).*

En general como ya se mencionó, en cierta medida el descontento tiene que ver con el proceso en que se llevó a cabo el proyecto:

*“..Porque se recuperó y rehabilitó el campo deportivo que era algo que se planteó desde el inicio, más no como como se pensaba que iba a hacerse...” (Roberto, 2015).*

### **Percepción de la participación: ¿cómo se vive?**

La pregunta: ¿para usted que es participar y cómo lo hace? Fue fundamental porque brindó una idea sobre el significado de *participar* para los habitantes del pueblo, y con ello explicar las formas de participación en el proyecto de mejora. Para algunos, la participación tiene que ver con la generación de consensos y propuestas sobre diversos temas de la colonia. Esto principalmente a través de sus autoridades tradicionales “las Mayordomías”,

pues aunque en el proyecto de mejora barrial no guarda mucha relación con las tradiciones religiosas-culturales del pueblo, existe una forma de organización previa e instaurada de los propios orígenes del pueblo, una suerte de sistema decisonal y de autoridad local, familiar y patriarcal. En este sentido la participación adquiere diversas expresiones en los grupos o familias al interior del pueblo: para quienes tienen el cargo de representación que por lo general provienen de familias de gran historia en el lugar, para quienes son nuevos habitantes y no tienen una herencia familiar, para quienes a pesar de vivir durante décadas en el pueblo no tienen interés en sus tradiciones.

En Santiago Zapotitlán, de acuerdo a los entrevistados, el participar es definido como "cooperar" sobre todo en las actividades que giran en torno a la vida cultural religiosa (como lo son las fiestas patronales del pueblo). Nos parece interesante rescatar que para muchos de los entrevistados, el participar en asuntos del pueblo es a través de "cooperación" económica y/o manual. Esta forma de participar es influida por las normas y costumbres del pueblo, pues para ostentar mayor poder o ser considerado en las decisiones del pueblo es a través de la intensidad en su cooperación. "A los que cooperan más, tienen más peso en las decisiones del pueblo..." (Entrevista anónima), en este sentido, se excluye de tomar en cuenta a quienes no hacen su aportación a la organización de la fiesta, a quienes no pertenecen a familias con gran peso en las tradiciones y a quienes son prácticamente nuevos en el pueblo.<sup>61</sup> Esto es relevante en la medida que nos permite ver la trascendencia del significado de participar y que en el proyecto muchos de los entrevistados mantuvieron un nivel informativo o consultivo de su participación.

Algunas de las respuestas complementan lo anterior, pues definen la participación no en acciones concretas, sino en términos de su finalidad, por ejemplo:

---

<sup>61</sup> "En las sociedades mesoamericanas la importancia del dinero no era como en las sociedades modernas. En estas sociedades mesoamericanas el prestigio era sumamente importante... en las sociedades campesinas, cuando un campesino tiene éxito económico, lo proponen como mayordomo, ya que puede sustentar económicamente la fiesta. En Santiago Zapotitlán todo es en pesos y centavos, todo es dinero. Es un gasto fuerte. Hay mayordomos que piden en su trabajo préstamos o inclusive lo de su jubilación para poder sustentar la fiesta. Hay gente que reclama por lo que se gasta en cuetes y no en escuelas, porque arreglar la escuela no da prestigio en la comunidad. Entonces en Zapotitlán se quema el dinero en el 'infiernito', en los castillos, son millones de pesos en la quema. Sin duda es más importante el prestigio que otras cosas..." (Ortega Olivares, 2009).

*“En cuanto a participación, pues cuando te invitan a participar en la colonia es para generar consensos y propuestas entre los diferentes grupos interesados en alguna temática, como entre clubes deportivos y mayordomías. Todos con un mismo fin, como lo relacionado a las fiestas patronales y eventos deportivos y culturales... aunque participar puede ser como generar propuestas, pero también en aportaciones económicas, esto es una manera de participar...”* (Luis Martínez, 2015).

*“...Pues dirigir esfuerzo hacia un determinado fin en beneficio del pueblo...”* (Juan, 2015).

A lo largo del desarrollo del proyecto existieron mecanismos para participar, además de las reuniones vecinales que convocaban los promoventes del proyecto, por ejemplo:

*Si, podías dejar tu propuesta en cuanto a los temas que creías que se deberían tratar. Principalmente se garantizó esto a los clubes deportivos o a los allegados de estos.* (Juana, 2015).

Pese a estos mecanismo, los entrevistados expresaron que aún cuando fueron escuchadas sus propuestas “al final fueron unos cuantos los que definieron todo”. En este sentido, consideramos pertinente preguntar sobre la posibilidad del surgimiento de nuevos líderes en el pueblo:

*“No, de hecho quienes han impulsado el proyecto son los que siempre han sido. Han controlado el uso del campo deportivo y las decisiones que se toman de este...”* (Luis, 2015).

El hecho de percibir el predominio de un grupo al interior de la comunidad, generó por una parte, según los entrevistados, la disminución de la intención por participar en la mejora barrial y, por otro, un proceso que ellos llaman de apropiación de los espacios por el grupo descrito.

*“Participaba también porque pues en el pueblo todos se conocen y pues sabían a la familia a la que pertenezco y me invitaban a unirme a las reuniones. Ya después no participe, porque los proyectos como que fueron siendo apropiados y beneficiando a un grupo determinado de personas y no a toda la comunidad en general...”* (Luis, 2015).

En este sentido se les preguntó a los vecinos si se podrían mejorar estas formas de participar:

*“... Yo creo que este tipo de mecanismos se podrían mejorar, si se permitiera la participación externa y no solo de quien administra el campo deportivo, que es un grupo de personas. Podría ser a través de los líderes de diferentes grupos de la colonia, por mencionar un ejemplo...”* (Juana, 2015).

La organización vecinal y la participación de los vecinos en asuntos del pueblo no es un tema nuevo, algunas respuestas dan cuenta de ello, pues se considera que la participación no generó mayor interacción entre los vecinos debido al arraigo cultural religioso que promueve su organización. Así lo expresa el siguiente testimonio:

*“Si, y mucha, no creo que este espacio haya generado mayor organización vecinal. Porque la estructura de organización ya estaba, pero como te decía todo esto sobre la cuestión religiosa-cultural de la colonia. Incluso menos en lo respecta al proyecto.”* (Roberto, 2015).

## COMPARATIVO

La pobreza y su preponderancia es una cuestión en la que coinciden los contextos microlocales de la colonia DUQ y el Psz; quizá para la primera se tenga mayor intensidad de acuerdo con el IDS. En ambos casos, el tema los asentamientos irregulares fue una constante en los procesos de conformación de las colonias (aunque en Santiago Zapotitlán esta forma de hábitat se dio principalmente en “La Conchita”).<sup>62</sup> En estos contextos se reflejan dos aspectos:

La primera tiene que ver con que las dificultades habitacionales siguen siendo muy graves y los tímidos progresos en su combate muestran un claro desfase respecto al crecimiento económico y al avance en otros frentes de mejoramiento de las condiciones de vida. Por otro lado, es notorio que la penuria habitacional aparezca íntimamente ligada a las modalidades de producción del espacio construido y a ciertas formas de ocupación del suelo

---

<sup>62</sup> Ello es un claro ejemplo de la “precariedad habitacional de amplios sectores de la población urbana... que ha acompañada a las ciudades latinoamericanas tal vez desde sus comienzos...” (Jaramillo González, 2012: 34-35).

por los pobladores más pobres que contrastan con las del resto de la población y que suelen percibirse como una alteridad (Jaramillo González, 2012: 34-35).

A pesar de una condición generalizada de la pobreza presente en los dos casos, ello no implica que los procesos participativos en el marco del PCMB arrojen los mismos resultados y susciten los mismos procesos. Por tal motivo, es importante realizar un ejercicio comparativo de los casos estudiados,<sup>63</sup> a través de los criterios que están implícitos en las preguntas secundarias planteadas al inicio de este trabajo. Para tal ejercicio se consideraran los siguientes criterios:

- 1) Existencia de empoderamiento.
- 2) Dificultades para la participación y disfrute de beneficios logrados.
- 3) Mejoras y afectación a los aspectos relacionados a pobreza y marginación: efectos de los proyectos.
- 4) Expresiones de la participación.
- 5) Grado de efectividad percibida.

Un análisis comparativo de los resultados encontrados en los dos casos estudiados nos permitirá reflexionar sobre algunos aspectos que pueden incidir en la percepción de mejora de los ciudadanos participantes. Aunque ello no nos permitirá hacer generalizables los hallazgos al universo de casos que se han generado en el mejoramiento barrial, sí podría contribuir a la discusión de los procesos suscitados en el marco de la operación del programa, con la finalidad de avanzar hacia una adecuación del mismo.

## **Empoderamiento**

Para el caso de DUQ, con base en las respuestas de los vecinos, se puede concluir que existió empoderamiento del grupo promotor de los proyectos de mejora barrial, pues en su participación siempre se mantuvo un nivel de decisión sobre qué hacer y cómo hacerlo.

---

<sup>63</sup> En el siguiente ejercicio comparativo de casos, no se desea perder de vista que el trabajo de campo, sobre todo las entrevistas realizadas, se encuentran siempre referidas desde el plano de la percepción de quienes participan. Por ello, se aclara que aunque puedan ser descritos una serie de efectos derivados de los proyectos, procesos de empoderamiento, efectividad de la participación, limitaciones de la participación; no implica su observación en la realidad, además de que existe una limitante de que por cuestiones metodológicas se ha excluido la percepción de quienes no participaron.

De la misma manera, se concluye la existencia de empoderamiento a nivel individual, pues las personas expusieron haber desarrollado habilidades y capacidades, además de confianza en sí mismas para transformar el entorno de sus colonias a través de su participación. Sin embargo, esto no ocurrió en Zapotitlán, pues los procesos de empoderamiento que posiblemente pudieron generarse, fueron restrictivos a solo un grupo muy específico del lugar. Lo anterior motivó un cierto grado de descontento con los resultados del proyecto, pues fue un determinado grupo el que de alguna manera resultó más beneficiado.

### **Dificultades para la participación y disfrute de beneficios logrados**

En ambos casos, podemos decir que las limitaciones o dificultades de quienes participan se deben a las siguientes tres razones:

- Al funcionamiento del programa. En este sentido algunos encontraron dificultad o percibieron un riesgo para la consecución de sus proyectos por cuestiones presupuestarias. Como en el capítulo III, se detalló, una de las dificultades por las que ha atravesado la implementación del programa, tiene que ver con la disminución presupuestaria por proyectos aceptados. Esta situación, según algunas respuestas, dificulta que los proyectos puedan tener mayor impacto en las colonias y con ello se ha desalentado la participación vecinal.
- A las relaciones con los vecinos, y con el manejo y control de los recursos. Algunos vecinos en ambas colonias (sobre todo en Zapotitlán) consideran que el control de los recursos por una minoría en la colonia ocasiona desconfianza y, por ende, desalienta el deseo de participar en los proyectos.
- A la falta de recursos individuales, como el tiempo, intereses y conocimientos. Algunos de los entrevistados en DUQ, mencionaron que es por el factor tiempo que no participan en su colonia, ya que dedican la mayor parte de este a trabajar; en cambio en Zapotitlán, la principal razón fue por interés (ya que este se perdió por el descontento en el proyecto).

En lo que respecta al disfrute de beneficios, es decir, de los resultados de los proyectos, podemos mencionar que fueron contrastantes:

- Restringidos aunque no exclusivos a un grupo beneficiario o personas con ciertas características, para el caso del Deportivo fue dirigido principalmente a los clubes deportivos del pueblo.
- Libre goce, ya que todos son beneficiarios sin restricción o condición, como sucedió en DUQ.

Krotz y Winocur (2007) mencionan que la existencia de un supuesto en el estudio de la participación, y es que se piensa que muchas veces esta "es una decisión individual, voluntaria y reflexiva". Retomamos este cuestionamiento porque pudimos observar que en Santiago Zapotitlán de acuerdo a las respuestas de los entrevistados, muchas de las veces las personas participan porque el no hacerlo representa una sanción social, o bien porque hay un sentimiento de respeto a una norma social del pueblo. Esto puede ubicarse en las tradiciones y lazos entre los vecinos, pues quien no coopera, quien no participa, simplemente no pertenece a la comunidad, o "queda marginado de sus beneficios". En cambio, en DUQ una de las motivaciones que mantuvieron la participación de los vecinos se explica por un grado de compromiso social y sobre todo de una responsabilidad asumida por los participantes; *"sino lo hacíamos nosotros, nadie más lo iba a hacer..."* (Doña Mary, 2015).

Destaca que en DUQ, los beneficios de los proyectos no son sólo para quienes participaron, sino también para aquellos que no lo hicieron. Tomamos como ejemplo una de las respuestas en entrevistas realizadas a los vecinos: *"para quienes no estuvieron de acuerdo en participar, se les hizo mejor trabajo en el aplanado y pintura de sus fachadas"* (Doña Inés, 2015).

### **Mejoras y afectación a su condición de pobreza: efectos de los proyectos**

Es posible agrupar el tipo de respuestas sobre mejoras percibidas de la siguiente manera:

- Mejoras en el entorno físico o mejora urbana.
- Mejoras de convivencia: las relaciones entre los vecinos mejoran por un mejor conocimiento entre ellos.

- Mejoras en la cuestión de seguridad.

Es imprescindible marcar una diferencia entre lo que llamaremos “problemas relacionados a la condición de pobreza” y “problemas presentes en contextos de pobreza”; los primeros tienen gran influencia en la calidad de vida de las personas como podría ser el desempleo, el precio del suelo, la carencia de servicios básicos domésticos o acceso a salud por mencionar algunos; en la segunda categoría ubicamos problemas que si bien pueden coincidir con los de la primera categoría, apuntan más hacia problemas que se dan por las dinámicas sociales al interior de las colonias, o por las que se dan de manera supralocal, como lo podría ser la inseguridad o la disputa por recursos vinculados a temas políticos.

De acuerdo a las respuestas derivadas de las entrevistas, en relación a los efectos del proyecto, podemos identificar dos tipos: aquellos surgidos durante el proyecto (efectos del proceso) y los posteriores a la realización del mismo, a los que llamaremos efectos de los resultados. Ambos tienen dos categorías: efectos esperados o directos y efectos no esperados o indirectos.

Se lograron agrupar el efecto de los proyectos vinculadas a las principales problemáticas de las colonias. En el caso de DUQ se pueden ver en el siguiente esquema.

*a) Durante la realización del proyecto:*

- A razón de que fue por autoadministración o contratación de una empresa en las labores de construcción o remodelación.
- Se generó empleo directo (empleo temporal) para vecinos de la colonia.
- Apropiación del espacio que comienza en construcción.
- Mayor conocimiento entre vecinos, y generación de lazos en el vecindario de cooperación y solidaridad.

*b) Efectos de los resultados del proyecto:*

- Posibilidad de realizar talleres, actividades públicas, eventos de organización vecinal.
- Fomento de la cultura, que a la vez impacta en el tema de seguridad, y genera la posibilidad de un desarrollo integral para los habitantes. Respecto al primer impacto los vecinos mencionaron haber rescatado del pandillerismo a algunos jóvenes, con lo que también se disminuyeron actos delictivos aunque no han desaparecido totalmente.
- Avance en tema del rezago educativo, debido a que en el Foro también se imparte clases del INEA a nivel secundaria y preparatoria abierta.
- Los actos culturales impactan en la convivencia y conocimiento entre vecinos. Hacer comunidad.

En el caso de Zapotitlán, los efectos percibidos como positivos tienen que ver con la relación entre deporte y fortalecimiento de lazos comunitarios. Aunque para algunos el efecto que puede destacarse se encuentra en el tema de seguridad de la colonia, pues para estos el deporte es un medio *“para llevar a los jóvenes por mejores caminos”* (Roberto, 2015).

### **Significados o expresiones de la participación**

Respecto a la pregunta de cómo se vive la participación, las respuestas se pueden referir a dos categorías, la primera a la forma en cómo se participa en la comunidad y, la segunda, se refiere a la percepción de los efectos de su participación.

La participación en el proyecto del Foro tuvo muchas formas: en las decisiones, en la cooperación, en los trabajos manuales, en el trabajo que se requiere para mantener el Foro, etc. En contraste con el caso de Zapotitlán, la participación sólo se vio reflejada en las juntas del diseño de proyecto y reuniones consultivas.

## **Grado de Efectividad percibida**

Para el caso de los vecinos participantes en la colonia DUQ, podemos mencionar que la participación en el proyecto del FCQ fue percibida como efectiva en la mejoría de algunas problemáticas de la colonia, sobre todo porque les permitió definir qué hacer y cómo hacerlo, con un fuerte compromiso vecinal; sin embargo, perciben como imprescindible que la participación sea una constante y que genere interés hacia otros vecinos, pues solo así se garantiza que los proyectos trasciendan y con ello los beneficios a la comunidad. Adicionalmente podemos concluir que en esta colonia existió empoderamiento a nivel grupal de quienes participaron pues se mantuvo un nivel de decisión sobre qué hacer y cómo hacerlo, es decir, un control y manejo de recursos para potencializar al grupo de vecinos promoventes del proyecto FCQ. De igual manera, podemos afirmar que el empoderamiento también se suscitó a nivel individual, pues las personas expusieron su satisfacción en cuanto a la participación en el proyecto, en la medida que descubrieron y desarrollaron capacidades y habilidades para transformar el entorno inmediato.

## CONCLUSIONES.

Como se ha podido analizar en esta investigación, la participación ciudadana promueve dos aspectos fundamentales: quienes participan refrendan su pertenencia a la comunidad y a su vez les abre la posibilidad de intervenir en asuntos públicos. Podemos decir que la incorporación de la participación ciudadana en la política social crea nuevas relaciones Estado-sociedad, genera mejores expectativas de efectividad en la política, hace más eficientes los procesos de la administración pública, al considerar aspectos particulares de los contextos microlocales.

Las diversas agrupaciones sociales en la capital de México han conseguido un avance significativo en el reconocimiento de su derecho a hacer ciudad. Su papel ha sido importante para la mejora de espacios, dotación de servicios, desarrollo de prácticas democráticas, en las que generalmente participa la población menos favorecida. Ello lleva al reconocimiento tácito de una responsabilidad compartida en el mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones de habitabilidad en las colonias, barrios o pueblos de la ciudad con mayores índices de pobreza. Sus procesos participativos han sido reconocidos a través de múltiples premios nacionales e internacionales, lo que da indicios sobre la posibilidad de que las buenas acciones gubernamentales parten de las buenas prácticas ciudadanas. Tal es el caso del PCMB, que ha generado algunas sinergias a través de la participación ciudadana en la mejora de contextos microlocales (barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales de la ciudad). En las etapas de los proyectos realizados en el marco del PCMB se logró un alto nivel de participación ciudadana tanto, en la toma de decisiones, como en la implementación y disfrute de resultados. El PCMB permitió impulsar e intensificar la participación ciudadana; por ende, existe la posibilidad de empoderar a una sociedad micro-local a través de este tipo de programas sociales. Algunos elementos clave para el éxito de los proyectos de mejoramiento barrial tienen que ver con el involucramiento de los vecinos, la creación de canales que permiten la participación libre de estos y, además, de una comunicación constante y clara entre los actores promoventes del proyecto y los realizadores del mismo.

Aunque el objetivo del PCMB fue la disminución de la pobreza, buscó a través de la intervención del espacio público, una mejora en la calidad de vida. Consideramos que la intervención a través de los proyectos de mejora barrial tiene incidencia positiva en algunos aspectos relacionados con la pobreza. La intervención del espacio público para promover actividades culturales puede garantizar derechos sociales, y al existir diversas fuentes de bienestar distintas al ingreso, se puede mejorar la calidad de vida de las personas con acciones en el entorno donde habitan. El PCMB, representó la posibilidad de mejorar el entorno con la participación de los vecinos, lo cual constituye una oportunidad para *hacer lo que más se requiere en mejoramiento del barrio*, brindando la posibilidad para elevar el nivel de vida. En este sentido, los proyectos realizados en el marco del PCMB pudieron incidir positivamente en la vida de los habitantes de las colonias, mediante la cultura, el deporte y el acceso a espacios públicos para la convivencia. Asimismo coadyuvaron a garantizar la alimentación y el mejoramiento de imagen urbana.

En el caso de DUQ, identificamos procesos de empoderamiento mediante la participación de los vecinos en el proyecto del Foro, al generar procesos de aprendizaje en los que los participantes se convirtieron en sujetos activos con habilidades desarrolladas para transformar sus entornos. En cambio en la Conchita Zapotitlán, el proceso se vio limitado por el grado de descontento que suscitó la percepción de la toma del control del proyecto por parte de un grupo de vecinos de la colonia, y por la manera en que fue llevado a cabo. En este proyecto, la contratación de una empresa no contribuyó al involucramiento de los vecinos y no permitió el desarrollo de habilidades y conocimientos sobre la gestión de recursos en la transformación de su entorno.

El avance en el empoderamiento que puede darse a través del programa es muy limitado, pues consideramos que un proceso de empoderamiento de largo plazo se manifiesta cuando las personas desarrollan realmente el poder de decidir qué hacer, manifestando así la libertad sobre su vida. Sin embargo, la existencia de pobreza en estos contextos limita las libertades de las personas para decidir sobre sus vidas, limita también, como se argumentó en el capítulo uno, el ejercicio de una ciudadanía plena, sobre todo en lo que respecta a los derechos socioeconómicos. En este sentido, aunque existe empoderamiento en los procesos de mejora barrial, como se dio en el caso de DUQ, y a

pesar de las mejoras en la calidad de vida, siguen imperando condiciones de pobreza en las familias de la colonia. En “La Conchita”, el empoderamiento solo ha sido experimentado por un grupo muy reducido y sus efectos son aún más limitados. Lo anterior nos permite decir que el empoderamiento, a través de los programas sociales, es débil, aunque se haga efectivo el mejoramiento del entorno y repercuta en la calidad de vida de las personas, ya que es insuficiente para transformar la situación de pobreza de las personas en las colonias, pueblos y barrios de la ciudad, con índices bajos de logro social y con alta conflictividad. Las habilidades y capacidades desarrolladas de los sujetos participantes para transformar el espacio se pueden materializar en los espacios colectivos de las colonias, pero no transforman radicalmente su situación de pobreza.

Los programas sociales que integran un componente de participación ciudadana pueden ser efectivos en la medida que la participación trascienda el nivel consultivo y logre llegar al nivel decisonal y de gestión de los proyectos, permitiendo la interacción constante entre gobierno-ciudadanía en el mejoramiento de las condiciones de vida, con recursos suficientes para realizar proyectos de gran impacto y de largo plazo. En estos procesos pueden llevarse a cabo aprendizajes significativos de organización vecinal y desarrollo de las habilidades de cada vecino participante para la transformación de su entorno. Desde luego, ello será posible en la medida en que los efectos generados de los proyectos tengan beneficios generales para la comunidad, y se logren sostener a través de otro tipo de programas de financiamiento público que garanticen su permanencia. Queremos añadir, la importancia de la autogestión como proceso decisonal y de aprendizaje, e incluso de generación de lazos entre los habitantes, lo cual difiere de los proyectos que puedan ser realizados a través de la contratación de empresas.

Los efectos en las condiciones de pobreza dependen en gran medida del tipo de proyectos que se realicen y de la forma en la que se llevan a cabo. En general, para los casos de estudio su objetivo principal se cumple, al mejorar los entornos inmediatos y con ello afectar positivamente a la calidad de vida de los habitantes.

Existe un elemento común en ambos casos de estudio, la preocupación por el tema de la inseguridad y la incidencia delictiva. Consideramos que los proyectos desarrollados tuvieron un papel relevante para paliar tales situaciones: en DUQ por las actividades

culturales y en LCZ gracias al impulso del deporte. Comprobamos que la percepción positiva de los proyectos en parte se explica porque respondieron a alguna problemática prioritaria de los vecinos. La mejora fue más percibida en DUQ, pues además los vecinos tuvieron un involucramiento en niveles decisivos y de gestión que garantizaron la correspondencia del proyecto con su problemática, sin impedimento de algún grupo; a diferencia del caso Zapotitlán, donde la participación de la mayoría de los vecinos se limitó meramente a actividades consultivas e informativas.

Los vecinos que han participado en el desarrollo de los proyectos de la colonia DUQ han dejado de lado el pesimismo provocado por la precariedad de su hábitat y de su calidad de vida. A través de los resultados de las primeras experiencias participativas en la colonia, se generó un proceso de confianza y de capacidad organizativa y de gestión, que permitió la sustentabilidad de los proyectos. Las bajas expectativas que se tenían al iniciar el proyecto del Foro fueron cambiando conforme a los alcances de las actividades que se generaron. La participación produjo no sólo una transformación de los espacios, sino de las relaciones en la colonia, donde se desarrollaron actividades socio-culturales. Dejar de participar en el proceso de desarrollo del proyecto fue una opción para algunos vecinos que tuvieron opiniones negativas sobre la administración de los recursos, sin embargo, en DUQ el conflicto fue resuelto, al hacerse visibles los efectos positivos del proyecto, a diferencia de Zapotitlán, donde el descontento no fue superado.

De este modo, al final comprobamos que los programas sociales pueden ser percibidos como efectivos para dar respuesta a problemáticas de la pobreza, mediante la participación ciudadana, en la medida en que se logran canalizar las necesidades de los habitantes en la toma de decisiones sobre qué hacer y cómo hacerlo, logrando con ello articular esfuerzos en la realización de acciones en cogestión (gobierno-ciudadanos).

Como ya se ha señalado, aunque la participación puede ser promovida por el programa, ésta tiene diversas formas de expresarse y de vivirse. Se comprueba entonces que las experiencias vecinales de cada contexto influyen en cómo se da. Como pudo observarse en los casos estudiados, las formas de organización previa influyen en algún grado en las prácticas participativas en los proyectos de mejora barrial. Es decir, el significado que dan los colonos a la participación en cada contexto microlocal permeó la

forma que se da de ésta en cada proyecto. Esto nos lleva a sugerir que en el programa, las formas exitosas de participación no puedan ser replicadas debido a la escasa cultura ciudadana y de participación en cada contexto, o porque imperan formas y estructuras tradicionales, jerarquizadas, que generan conflictividad.

El compromiso del GDF para impulsar este tipo de programas debe ser reflejado en un adecuado presupuesto y asesoramiento a los proyectos de mejoramiento. Uno de los retos más significativos del programa es que no ha logrado generar una actitud ciudadana de corresponsabilidad que trascienda los objetivos puntuales de cada proyecto y, por ende, no ha logrado una actitud y un compromiso más permanente. Esto podría llevarse a cabo, con mecanismos que den sustentabilidad a los proyectos y al desarrollo de otros más, incorporando más componentes participativos en niveles decisionales, de tal manera que los ciudadanos se involucren más en las acciones permanentes para el mejoramiento de su entorno. El sentido de corresponsabilidad en el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida en los distintos hábitats en la ciudad requiere más que una participación marginal, un compromiso constante. De esta manera, podrían generarse sinergias entre las acciones que se desarrollan en los contextos micro-locales y las políticas sociales, y así propiciarse puntos de encuentro gobierno-ciudadanía que garanticen la efectividad de las políticas sociales.

Consideramos que el PCMB es un ejemplo del posible éxito que se puede tener con la incorporación de la participación ciudadana en la transformación del contexto inmediato. Podemos sugerir que el PCMB es una experiencia replicable en otros programas y políticas, en el sentido de agregar un componente de participación ciudadana en los niveles de decisión y de gestión, y no solo en los niveles consultivos. Estamos convencidos que es una experiencia exitosa, aunque con limitaciones, para poder ser replicada en otras áreas de política pública, en otros programas sociales, e incluso por otros gobiernos locales.

Por último, queremos mencionar que una de las limitaciones de esta investigación radica en que solo se consideró la percepción de quienes participaron, sin embargo, sería importante repetir el ejercicio integrando la percepción de quienes no lo hicieron, con la

finalidad de conocer si existen diferencia respecto a la percepción de las mejoras asociadas con el proyecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Enríquez, L. (2004). *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: UNAM- CIICH.
- Álvarez Enríquez, L. (2007). Romper el cerco de lo mínimo: el debate actual sobre la democracia. *Estudios Sociológicos*, XXV(74), 491-515. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59825208>
- Álvarez Enríquez, L. (2011). *Pueblos urbanos: identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez Enríquez, L. (Mayo-Agosto de 2014). La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal. *Acta Sociológica*(64), 35-69.
- Álvarez Enríquez, L., & Ramírez Kuri, P. (2012). Pueblos urbanos en la ciudad de México. Diversidad cultural y desigualdad política y social. En A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (págs. 833-859). México: UNAM.
- Arzaluz, S. (2004). Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 167-184). México: IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO.
- Bachrach, P., & Botwinick, A. (1994). Análisis y reconstrucción crítica de la teoría participativa. En PRI, *Política social y participación ciudadana* (págs. 125-148). México.
- Barba-Solano, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones*(62), 24-44. Recuperado el 10 de Abril de 2015, de [http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/230/art\\_2\\_Nueva\\_cuestion\\_Carlos\\_Barba.pdf?sequence=2](http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/230/art_2_Nueva_cuestion_Carlos_Barba.pdf?sequence=2)
- Bazzaco, E., & Sepúlveda Manterola, S. (2010). *Barrio Trabajando: metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. Méxioc, D.F.: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Bérnard, S. (1999). *Pobreza y participación social en México: una aproximación desde el caso de Aguascalientes*. Aguascalientes: Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
- Bolos, S. (2003). Presentación: la participación ciudadana. En S. Bolos, *Participación y espacio público* (págs. 7-36). México: Universidad de la Ciudad de México.
- Boltvinik, J. (2003). Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. *Revista Comercio Exterior*, 53(5), 453-465.
- Boltvinik, J. (2012). Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones. En G. Ordóñez, *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública* (págs. 23-90). México: El Colegio de la Frontera Norte.

- Boltvinik, J. (2013a). Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada. *Sociedad & Equidad*(5), 4-29. Recuperado el 20 de Junio de 2015, de <http://www.sye.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewFile/26337/27840>
- Boltvinik, J. (2013). Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa. En L. Huesca Reynoso, P. Aranda Gallegos, J. E. Horbath Corredor, & E. Valencia Lomelí, *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales en México* (págs. 279-308). Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora; Fundación Konrad-Adenauer; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; Universidad de Guadalajara; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Boltvinik, J., & Damián, A. (2001). La pobreza ignorada: evolución y características. *Papeles de población*, 21-53.
- Boltvinik, J., & Damián, A. (enero-marzo de 2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población*(35), 101-137.
- Boltvinik, J., Damián, A., & et. al. . (Inédito). Medición de la pobreza a nivel estatal y municipal, aplicando el MMIP a datos captados con el cuestionario ampliado del Censo de Población de 2010.
- Borja, J. (2012). Hacer ciudad en el siglo XXI. En A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (págs. 601-634). México: Universidad Autónoma de México.
- Bottomore, T. (1998). Ciudadanía y clase social, cuarenta años después. En T. H. Marshall, & T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social* (págs. 85-137). Madrid: Alianza.
- Buelga, S. (2007). El empowerment: la potenciación del bienestar desde la psicología comunitaria. En M. Gil, *Psicología social y bienestar: una aproximación interdisciplinaria* (págs. 154-173). Zaragoza: Universidad de Valencia.
- Bustelo, E. (2004). ¿Retornará lo Social? En J. Boltvinik, & A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (págs. 167-190). México, DF: Siglo XXI editores.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 115-132). México: INDESOL, UNAM, COMECSO.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Canto Chac, M. (2004). Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso. En P. Yanes Riso, & A. López Mercado, *Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México* (págs. 41-48). México: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Canto Chac, M., & Martínez Bordon, A. (2013). *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo social del Distrito Federal Evalúa DF.
- Cardozo Brum, M. (2012). *Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa DF 2008*. México: UAM-Xochimilco.

- Chiara, M., & Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cogco, A., Rodríguez, M., & Pérez, J. (Enero-Junio de 2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la SEDESOL y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. *Iberofórum*(9), 1-35. Recuperado el 15 de Mayo de 2015, de <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/9/pdf/NOTAS%20PARA%20EL%20DEBATE/1.%20COGCO%20RODRIGUEZ%20Y%20PEREZ-IBEROFORUM%20NO.9.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Anexo estadístico de la Medición de pobreza por municipio 2010. México: CONEVAL. Recuperado el 05 de Enero de 2015, de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx>
- Cortés, M., & Winfield, F. (2006). Housing policy in the context of urban poverty in Mexico: challenge and of social participation. *INVI*, 26-41.
- Cruz Rodríguez, M. S., Moreno, A., Cruz Rodríguez, L., & Gutiérrez, M. (2011). Los pueblos del Distrito Federal, una reconstrucción territorial. En L. Álvarez, *Pueblos urbanos: identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México* (págs. 27-80). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 57-76). México: INDESOL, COMECSO; IIS-UNAM.
- Damián, A. (2004). Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el D.F. En P. Yanes Rizo, & A. López Mercado, *Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México* (págs. 67-96). México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Damián, A. (2007). Política social del DF. *El financiero*. Recuperado el 2015 de Febrero de 15, de <http://www.aracelidamian.org/financiero/articulos/DF/Pol%C3%ADtica%20social%20DF%2010-12-07.pdf>
- Damián, A. (2010). La pobreza en México y en sus principales ciudades. En G. Garza, & M. Scheingart, *Los grandes problemas de México* (Vol. II, págs. 213-258). México: El Colegio de México.
- Damián, A. (2011). Pobreza y derechos socioeconómicos en México: una mirada desde la perspectiva de género. En A. M. Tepichin, *Género en contextos de pobreza* (págs. 85-120). México: El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Programa interdisciplinario de Estudios de la mujer.
- Damián, A. (4 de febrero de 2013). *Ciudadanía según T.H. Marshall*. Recuperado el 1 de diciembre de 2014, de <http://circulodeestudios-centrohistorico.blogspot.mx/2013/02/ciudadania-segun-th-marshall.html>

- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aporatar a su problematización. En M. Chiara, & M. M. Di Virgilio, *Gestión de la política social: concepto y herramientas* (págs. 25-52). Buenos Aires: Prometeo libros.
- De la Vega, S. (2014). *Para contender con la pobreza*. México: UAM; M.A.Porrúa.
- Doña Evita. (25 de Marzo de 2015). (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Doña Inés. (08 de Abril de 2015). (R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Doña Mary. (8 de Abril de 2015). (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Doña Yolanda. (8 de Abril de 2015). (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Ducci, M. E. (2004). Participación ciudadana, pobreza y políticas sociales cuando la población toma la iniciativa. Programas sociales manejados por la comunidad en Chile. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 229-242). México: UNAM-IIS.
- Duhau, E., & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition*. Sage Publication.
- Evalúa DF. (2011). *Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal: delegación, colonia y manzana*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado el 5 de Febrero de 2015, de [www.evalua.df.gob.mx](http://www.evalua.df.gob.mx)
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *CEPAL*, 139-149. Recuperado el 01 de Diciembre de 2014, de [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e\\_finot.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e_finot.pdf)
- Flores, A. (2011). *Obras de Teatro Popular*. México: Poetas en Construcción A.C.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 23-42). México: UNAM-IIS.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. (Mayo de 2006). *Empowerment*. Recuperado el 2015 de Febrero de 20, de FRIDE: [http://fride.org/download/BGR\\_Empowerment\\_ENG\\_may06.pdf](http://fride.org/download/BGR_Empowerment_ENG_may06.pdf)
- García, P. (2011). Presentación. En A. Flores, *Obras de Teatro Popular* (págs. 7-10). México: Poetas en Construcción A.C.
- Gordon, S. (1999). Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México. En M. Schteingart, *Políticas sociales para los pobres en América Latina* (págs. 49-80). México: Porrúa.

- Guerra, O. (diciembre de 2012). Políticas Públicas y pobreza. Una respuesta desde la ciudadanía. *CIS*, 45-61. Recuperado el 1 de diciembre de 2014, de [http://www.techo.org/wp-content/uploads/2012/10/RevistaCIS16\\_1-3\\_light.pdf](http://www.techo.org/wp-content/uploads/2012/10/RevistaCIS16_1-3_light.pdf)
- Guillén, T. (2003). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma. En E. Cabrero, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (págs. 289-309). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, T., & Ziccardi, A. (2010). *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. México: UNAM: PUEC: COLEF: IGLOM.
- Habermas, J. (1994). Ciudadanía e identidad nacional: algunas reflexiones sobre el futuro de Europa. En PRI, *Política social y participación ciudadana* (págs. 97-123). México.
- Huerta, J. (13 de Febrero de 2007). *Domina banda Los Rappers a colonia Desarrollo Urbano*. Recuperado el 15 de Febrero de 2015, de <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/285583.html>
- Jaramillo González, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar Cruz, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 33-83). México, DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Jun, K.-N. (2012). Escaping the local trap?: the role of community-representing organizations in urban governance. *Journal of Urban Affairs*, 343-363.
- Krotz, E., & Winocur, R. (2007). Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas. *Estudios Sociológicos*, 187-218.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. (2000). Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004). Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Lezama, J. L. (2002). *Teoría social, espacio y ciudad*. D.F., México: El Colegio de México.
- López Paniagua, R. (2004). Participación comunitaria y desarrollo regional: obstáculos y alternativas en Michoacán. *REALIDAD ECONOMICA*, 17. Recuperado el 18 de Noviembre de 2014, de [http://www.economia.umich.mx/eco\\_old/publicaciones/ReaEconom/RE17\\_03.html](http://www.economia.umich.mx/eco_old/publicaciones/ReaEconom/RE17_03.html)
- Lord, J., & Hutchison, P. (1993). The process of empowerment: implications for theory and practice. *Canadian Journal of Community Mental Health*, 5-22. Recuperado el 15 de Junio de 2015, de [http://www.johnlord.net/web\\_documents/process\\_of\\_empowerment.pdf](http://www.johnlord.net/web_documents/process_of_empowerment.pdf)
- Loría, C. (2004). Factores socioeconómicos que intervienen en la participación ciudadana de las mujeres mexicanas en situación de pobreza. En M. De la Paz López, & V. Salles, *Observatorio de género y pobreza: siete estudios y una conversación* (págs. 235-253). México: INDESOL; COLMEX; INIFEM.
- Marshall, T. H. (1963). *Sociology at the Crossroads and other essay*. Londres: Heinemann Educational Books.

- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez Ahrens, J. (25 de Febrero de 2015). Un parque en el infierno. *El País*. Recuperado el 27 de Febrero de 2015, de [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/25/actualidad/1424888483\\_890488.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/25/actualidad/1424888483_890488.html)
- Martínez Flores, A. (9 de Marzo de 2015). Entrevista sobre casos de estudio del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Martínez, L. A. (02 de Abril de 2015). (R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Medina Hernández, A. (Junio de 2006). Las fronteras simbólicas de un pueblo originario: una mirada etnográfica a las comunidades de Tláhuac, Distrito Federal. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, IV(1), 77-91.
- Mier y Terán, A. (2010). El mejoramiento de la vivienda: un programa del gobierno del Distrito Federal. En T. Guillén, & A. Ziccardi, *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. (págs. 133-144). México: UNAM, COLEF, IGLOM.
- Mier y Terán, A., Vázquez, I., & Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. *Sociologías*, 14(30), 118-155.
- Munévar Salazar, S. (2013). *Reflexiones sobre la unificación del programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos y el sistema de protección social en salud del Distrito Federal para universalizar la cobertura. Tesis de Maestría*. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales; El Colegio de México .
- Musitu, G., & Sofía, B. (2004). Desarrollo comunitario y potenciación (empowerment). En G. Musitu, J. Herrero, L. Cantera, & M. Montenegro, *Introducción a la Psicología Comunitaria* (págs. 167-195). Barcelona: UOC. Recuperado el 30 de Mayo de 2015, de <https://www.uv.es/lisis/sofia/7buelga.pdf>
- Ortega Olivares , M. (2 de Julio de 2009). Un mundo mágico. Santiago Zapotitlán, Tláhuac, Ciudad de México. (G. Gil, Entrevistador) Recuperado el 2015 de Marzo de 17, de <https://municipiolibreac.wordpress.com/2009/07/02/un-mundo-magico-santiago-zapotitlan-tlahuac-ciudad-de-mexico/>
- Oszlak, O., & O'Donnell , G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *G.E. CLACSON*(4), 99-128. Recuperado el 10 de Enero de 2015, de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-políticas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Partido Revolucionario Institucional. (1994). *Política social y participación ciudadana*. México: Comisión Nacional de Ideología- PRI.
- Portal Ariosa, M. A., & Álvarez Enríquez, L. (2011). Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica. En L. Álvarez Enríquez, *Pueblos urbanos: identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México* (págs. 1-25). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Portal, A. M. (2013). El desarrollo urbano y su impacto en los pueblos originarios de la Ciudad de México. *Alteridades*, 53-64.

- Pueblo Santiago Zapotitlán. (s.f.). Recuperado el 2015 de Marzo de 20, de <http://santiagozapotitlan.com.mx>
- Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, 1921-1941.
- Ramos García, J. M. (2009). Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral. En J. M. Ramos García, & I. Aguilar Barajas, *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda* (págs. 75-123). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramos García, J. M., & Aguilar Barajas, I. (2009). *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15(2), 121-148. Recuperado el 15 de Enero de 2015, de <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00919275#page-1>
- Rosales, A. (2014). Las grandes redes infraestructurales. En G. Garza, *Valor de los medios de producción socializados en la ciudad de México* (págs. 43-84). México, DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Sánchez Bernal, A., & García Bátiz, M. L. (2010). Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social. En T. Guillén, & A. Ziccardi, *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana* (págs. 21-33). Distrito Federal: UNAM-PUEC-COLEF-IGLOM .
- Sánchez, A. (2012). Pobreza y derecho a la ciudad de México. En A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (págs. 673-685). México: Universidad Autónoma Nacional de México.
- Sánchez-Mejorada, C. (2010). La participación ciudadana. En G. Garza, & M. Scheingart, *Los grandes problemas de México: desarrollo urbano y regional* (págs. 617-657). México: El Colegio de México.
- Sánchez-Mejorada, C. (2011). *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Informe final*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.
- Sánchez-Mejorada, C., Álvarez, L., & Magdalena, F. (2011). *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*. México, DF: Evalúa-DF.
- Saraví, G. (2008). Segregação urbana, sociabilidade e escola na Cidade do México: a coexistência de mundos isolados. En R. Kaztman, & L. C. Ribeiro, *A cidade contra a escola? segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina* (págs. 180-222). Montevideo: Letra Capital.
- Scheingart, M. (2000). Pobreza y alternativas de equidad social. *Seminario el CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos*. Montevideo. Recuperado el 01 de marzo de 2014, de

[http://americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=453&Itemid=&ml=1&mlt=system&tmpl=component](http://americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=453&Itemid=&ml=1&mlt=system&tmpl=component).

- Schteingart, M. (2010). División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas. En G. Garza, *Los grandes problemas de México: desarrollo urbano y regional* (Vol. II, págs. 345-388). México: El Colegio de México.
- Schteingart, M., Aguilar, G., & Ortiz, L. (2011). Género, pobreza y ciudad. En A. M. Tepichin Valle, *Género en contextos de pobreza* (págs. 121-148). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2014). *Reglas de operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*. México. Recuperado el 29 de Mayo de 2015, de [http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/habitat/Reglas\\_de\\_Operacion\\_Habitat\\_2015\\_DOF.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/habitat/Reglas_de_Operacion_Habitat_2015_DOF.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; Subsecretaría de Participación Ciudadana. (2014). *Evaluación interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*. México.
- SEDES. (2014). *Reglas de operación del programa comunitario de mejoramiento barrial*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Sobrino, J., & Garrocho, C. (1995). *Pobreza, política social y participación ciudadana*. Toluca, Edo. de México: El Colegio Mexiquense: Secretaría de Desarrollo Social.
- Subirats, J. (2012). Notas sobre espacio público y ciudadanía. Una mirada europea. En A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (págs. 725-738). México: UNAM.
- Tamayo, S. (2003). Espacios ciudadanos. En S. Bolos, *Participación y espacio público* (págs. 113-144). México, D.F.: Universidad de la Ciudad de México.
- Tepichin Valle, A. M. (2011). *Género en contextos de pobreza*. México, D.F.: El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Programa interdisciplinario de Estudios de la mujer.
- Valverde, R. (18 de Marzo de 2015). (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Wright, E. O. (2009). *Envisioning real utopia*. Madison Wisconsin. Recuperado el 19 de Mayo de 2015, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.152.6099&rep=rep1&type=pdf>
- Yanes, P. (2007). *El desafío de la diversidad: los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*. Tesis de Maestría. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtenido de <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/CapituloV.pdf>
- Yanes, P. (2011). Presentación. En Evalúa DF, *Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal: delegación, colonia y manzana* (págs. 5-6). México, DF.

Recuperado el 25 de Febrero de 2015, de [http://www.evalua.df.gob.mx/files/indice/ind\\_inf.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/indice/ind_inf.pdf)

- Yanes, P. (2013). Quince años de política social en la ciudad de México: logros y desafíos, lecciones y tensiones. *Nueva Sociedad*(243), 142-152.
- Yanes, P. (12 de Febrero de 2015). Entrevista sobre los orígenes del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. (J. R. Escalante Arriaga, Entrevistador)
- Ziccardi, A. (2000). *Los actores de la participación ciudadana*. México: Instituto de Investigaciones Sociales; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas social del ámbito local* (págs. 9-19). México: IIS-UNAM, INDESOL, COMECSO.
- Ziccardi, A. (2004a). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 245-272). México: INDESOL; COMECSO; IIS-UNAM.
- Ziccardi, A. (octubre-diciembre de 2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14(58), 127-139.
- Ziccardi, A. (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito, Ecuador: OLACCHI; MDMQ; INNOVAR;.
- Ziccardi, A. (2012). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.
- Ziccardi, A. (2012a). Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública*, 187-226.
- Zimmerman, M. (2000). Empowerment theory. En J. Rappaport, & E. Seidman, *Handbook of community psychology* (págs. 43-63). New York: Kluwer.
- Zimmermann, L. (2013). ¿Participación comunitaria en barrios marginales: empoderamiento o exclusión? Lecciones del caso de Miravalle, Ciudad de México. En C. I. Carreño Durán, *La gestión urbana en América Latina. Debates desde la reflexión-acción*. (págs. 233-248). Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

## ANEXOS

### Anexo 1. Imágenes Zapotitlán

#### El deportivo Zapotitlán en 2011



FUENTE: Google Maps

#### El deportivo Zapotitlán en 2015



FUENTE: archivo personal, abril de 2015

## Anexo 2. Desarrollo Urbano Quetzalcóatl

Parque Cuauhtémoc, al fondo se ve la construcción del segundo piso del Foro cultural (2011)



FUENTE: Google Maps

## Foro Cultural Quetzalpilli



FUENTE: archivo personal, abril de 2015

### Anexo 3.- Definiciones de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

En la Ley de Desarrollo Social (art. 3) se establecen los conceptos sobre desigualdad social, desarrollo social, universalismo y focalización territorial con los que opera la política social local.

Conceptos	
Desarrollo Social:	El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida;
Desigualdad Social:	El resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales;
Focalización territorial::	Método para determinar prioridades en la aplicación de con los requerimientos del programa programas, consistente en la selección de unidades territoriales de la ciudad, en las que la aplicación de los programas se realiza en beneficio de todos los habitantes que cumplen respectivo
Política de Desarrollo Social:	La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos;
Pobreza:	La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre

FUENTE: elaboración propia con base en el artículo tercero de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (disponible en: [http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2014/ley\\_ds.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2014/ley_ds.pdf) )

#### Anexo 4. Cuadros con porcentajes de participación de las mujeres en la integración de los comités de administración de los proyectos

Cuadro A13. Porcentaje de participación de mujeres y hombres en los comités de administración de la delegación Iztapalapa, 2010-2014

Año	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres
2010	72	39	111	64.86%	35.14%
2011	75	54	129	58.14%	41.86%
2012	119	67	186	63.98%	36.02%
2013	96	63	159	60.38%	39.62%
2014	120	48	168	71.43%	28.57%
	<b>482</b>	<b>271</b>	<b>753</b>	<b>64.01%</b>	<b>35.99%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos del padrón de beneficiarios, solicitada vía transparencia a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Cuadro A14. Porcentaje de participación de mujeres y hombres en los comités de administración de la delegación Tláhuac, 2010-2014

Año	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres
2010	10	8	18	55.56%	44.44%
2011	12	9	21	57.14%	42.86%
2012	30	27	57	52.63%	47.37%
2013	8	10	18	44.44%	55.56%
2014	34	17	51	66.67%	33.33%
	<b>94</b>	<b>71</b>	<b>165</b>	<b>56.97%</b>	<b>43.03%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos del padrón de beneficiarios, solicitada vía transparencia a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

## Anexo 5

Preguntas realizadas en el ejercicio exploratorio de las colonias estudiadas	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Usted sabe si en esta colonia se han realizado proyectos de mejora barrial?</li><li>• ¿Qué proyecto conoce?</li><li>• ¿En qué consistió?</li><li>• ¿Sabe quiénes estuvieron involucrados en el proyecto de mejora?</li><li>• ¿Qué opina del proyecto?</li><li>• ¿Quiénes han sido los beneficiarios del proyecto?</li></ul>

## Anexo 6. Cuestionario guía de entrevista

Código	Pregunta de investigación, preguntas secundarias
1	¿En qué medida los programas sociales locales, que tienen como base la participación ciudadana son percibidos como efectivos por los ciudadanos para dar respuesta a las problemáticas sociales en colonias, barrios y pueblos de la ciudad con altos niveles de pobreza?
1.1a	¿Cómo es concebida y vivida por las personas de la comunidad o barrio la participación en los proyectos inscritos en el PCMB?
1.1b	¿La participación ciudadana que se suscita en el marco del PCMB, genera empoderamiento?
1.2	¿Qué dificultades se presentan para la participación de los habitantes de las colonias, barrios y pueblos en el diseño y ejecución de los proyectos, así como el disfrute de los resultados de éstos?
1.3a	¿Cuáles son las mejoras percibidas y asociadas a la realización del proyecto enmarcados al PCMB?
1.3b	¿Pueden incidir en su situación de marginación y pobreza?

NOTA: Estas preguntas corresponden a las preguntas de investigación mencionadas en la introducción de esta investigación.

Temas	Preguntas*	1	1.1a	1.1b	1.2	1.3a	1.3b	
<b>Contexto</b>	¿Cómo surgió esta colonia?/ ¿Cómo y de dónde llegaron quienes habitaron primero esta colonia?/ ¿Cuándo llegaron?							
	¿Cuáles son los principales problemas que ha enfrentado la comunidad? (en qué periodos)							
	¿Usted cree que hay un problema de seguridad en la colonia?/¿Qué tipo de personas causan problemas de inseguridad en la colonia?							
	¿Hay carencias en la colonia? ¿Cuáles son las principales?							
	¿Cuáles son los aspectos valiosos de la colonia (sociales, culturales, físicos) que decidieron mantener o rescatar en el proyecto?							
	¿Cuáles son las actividades socioculturales que son importantes para las personas y si se consideraron estas en el proyecto?							
<b>Proyecto y participación</b>	¿En qué consistió concretamente el proyecto? ¿Qué finalidad? ¿Hacia quien o quienes va dirigido?							
	¿Hicieron un diagnóstico previo a la realización del proyecto? ¿En la elaboración del diagnóstico, se consideraron los problemas de la colonia y quiénes causan dichos problemas?							
	¿Quién diseñó, y cómo se construyó el proyecto?							
	¿Se incorporó a vecinos y vecinas de la colonia en la ejecución de las obras? ¿Cómo?							
	¿Se respetó el punto de vista vecinal al final del proyecto?							
<b>Participación individual y vecinal</b>	¿Qué significa para usted participar?							
	¿Usted participó en esta etapa del proyecto?/ ¿De qué manera? ¿Se le dificultó participar?/ ¿Cuál fue su rol en el desarrollo de este proyecto? ¿Cuál fue la frecuencia de su participación?							
	¿Qué representa para usted su participación en el proyecto y/o en su funcionamiento?/ ¿Considera que usted tiene influencia para hacer que su colonia es un lugar mejor para vivir?							
	¿Cómo evalúa la participación vecinal de la colonia? ¿Qué grupos participaron más?/ ¿con qué frecuencia?							
	¿Cuáles fueron los aspectos que dificultaron la participación vecinal en la realización del proyecto? ¿En cuál etapa?							
	¿Cuáles fueron los principales desacuerdos vecinales? ¿Cómo se resolvieron esos desacuerdos? / ¿Cuál fue el grado de acuerdo vecinal de la colonia con respecto al proyecto?							
	¿En qué forma participan las personas? ¿Hay un mecanismo? ¿El mecanismo permite que todas las personas expresen su opinión y se integren al proceso? ¿Considera adecuado ese mecanismo de toma de decisiones?							
	¿Durante toda la realización del proyecto sólo participaron habitantes de la colonia o también personas u organizaciones de otras colonias? ¿Quiénes y por qué?							
	<b>Mujeres</b>	¿Cree que las mujeres participaron más/menos que los hombres en esta etapa del proyecto? ¿Podría decir cuál es la proporción? Y ¿con qué frecuencia?						
		¿Por qué cree que las mujeres participan más/menos?						

<b>Juventud</b>	¿Qué temas motivaron más la participación de las mujeres?						
	¿Cuáles fueron las principales aportaciones de las mujeres en el proyecto?						
	¿Se les preguntó a jóvenes su opinión sobre la colonia?						
	¿Los jóvenes participaron en el proyecto? ¿Con qué frecuencia?						
	¿Por qué cree que las personas jóvenes participaron/no participaron en el proyecto? ¿en qué etapas sí o en cuales no? ¿Qué acciones concretas se realizaron para incluir a las personas jóvenes de la colonia? ¿Fueron favorables?						
	¿Hubo demandas formuladas por las personas jóvenes? ¿Se consideraron?						
	¿Cuáles fueron las principales aportaciones de las personas jóvenes en el proyecto? / ¿Cómo evalúa la participación de las personas jóvenes de la colonia en el proyecto?						
	¿Hay algún líder joven participando en los comités? ¿Por qué sí? ¿Por qué no?						
	¿Hay continuidad en el proyecto? ¿Qué motivo y cómo se dio continuidad al proyecto?						
	¿Cómo percibe la continuidad del proceso social desencadenado por el proyecto?						
<b>Resultados del proyecto</b>	¿A raíz del proyecto usted considera que se generó mayor contacto y conocimiento entre las personas de la colonia?						
	¿De este proceso emergieron nuevos líderes en la colonia?						
	¿La experiencia del desarrollo de este proyecto ha generado nuevos proyectos o propuestas en la colonia?						
	Con los resultados del proyecto ¿mejoró la calidad de vida de la colonia? ¿En qué sentido y en qué grado? ¿Usted disfruta de esos resultados?						
	¿Qué otros proyectos plantearía para mejorar la calidad de vida de la colonia?						
	Antes de su primera participación en el PCMB ¿ya existía organización vecinal? (ejemplos)						
	¿Considera que después de los proyectos, se intensificó la participación de los vecinos? ¿Por qué?						
	¿Qué aprendizajes les ha dejado su experiencia en el PCMB? ¿Le ha incentivado a participar más?						

FUENTE: para la elaboración de esta guía de entrevista se retomaron las preguntas de la propuesta metodológica realizada por Bazzaco y Sepúlveda (2010)