



**LA INCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
COMO ELEMENTO POTENCIADOR DE LA COHESIÓN
SOCIAL EN PROGRAMAS SOCIALES DE LA CIUDAD
DE MÉXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

P R E S E N T A

ISABEL DEL CARMEN HERNÁNDEZ SOSA

DIRECTOR DE TESIS: DR. MANUEL S. CANTO CHAC

LECTORAS: DRA. LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

DRA. MARÍA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

MÉXICO, CDMX

ENERO 2019

*A la memoria de mi abuela:
la Profesora rural Isabel Blanco.*

AGRADECIMIENTOS

Si modificara la conocida propiedad conmutativa y frase popular *el orden de los factores no altera el producto*, quedaría de la siguiente manera: *el orden de los agradecimientos no altera la intención*. En ese sentido, expreso el primero de mis agradecimientos a la Universidad Autónoma Metropolitana, por darme la oportunidad de conocerla -en mi condición de migrante y joven habitante de esta ciudad- y ser parte de su alumnado, fue un honor pertenecer a ésta importante casa de estudios, una verdadera casa abierta al tiempo, de la cual me siento orgullosa de egresar.

La tutoría y dirección de tesis del Profesor Dr. Manuel Canto Chac, así como su profesionalismo y sentido de humanidad, fueron sin duda, uno de los principales alicientes para ver culminado este esfuerzo, agradezco su apoyo y guía, pero sobre todo su capacidad de compartir conocimiento de forma siempre abierta y solidaria.

A mis informantes en CDMX y São Paulo, Brasil, les agradezco su tiempo y disposición, pero principalmente gracias por hacer de sus comunidades lugares mejores para habitar. Gracias también a la Profesora Dra. Ana Claudia Chavés Teixeira, su frescura y el compromiso social en su quehacer académico, fueron muy inspiradores.

Gracias a la Dra. Lucia Álvarez y a la Dra. Pilar Berrios por su acompañamiento académico y por las apreciaciones y recomendaciones tan pertinentes a a este documento.

Agradezco a mi pareja por su cariño y apoyo moral, así como a mis amigxs y ex compañeros de trabajo, por su paciencia ante mis ausencias en estos dos últimos años. Profesionalizarse es una inversión de tiempo, irreversible, pero satisfactoria.

Por último y por siempre, agradezco y dedico este esfuerzo a mi madre y mi abuela – las mujeres que inspiran mi vida-, que en su afán y esfuerzo de hacer de mí una mujer integra, crítica y consciente de las causas sociales, no se equivocaron. Su ejemplo de lucha será eterno.

ÍNDICE

Introducción	1
I. Marco teórico-metodológico	6
I. 1. La política social y sus implicaciones en América Latina	6
I. 2. Democracia: de la representación a la participación	12
I. 3. Cohesión social: conceptos y propuestas de medición.....	19
I. 4. La relación entre política social, participación y cohesión social	24
I.5. Propuesta para la operacionalización de la participación y cohesión social: marco metodológico .	29
II. Participación ciudadana en la Ciudad de México: un camino lleno de retos (periodo 1968-2017)	34
II. 1. Marco histórico.....	34
II.2. Marco normativo	43
III. Análisis de la participación ciudadana y cohesión social en la política social de la Ciudad de México	53
III.1. Programa Comedores Comunitarios.....	54
III.2. Programa Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas	66
III.3. Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario.....	77
III.4. Balance general	88
III.5 Experiencia latinoamericana ejemplificadora para la CDMX: Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades.	92
IV. Conclusiones y Recomendaciones	98
Bibliografía	103
Apéndice: Brasil participativo: antecedentes y desafíos	109
Epílogo	120

Índice de cuadros

Cuadro 1 Tipología de participación.....	17
Cuadro 2 Variables para la operacionalización de la participación ciudadana y cohesión social de los programas sociales de la CDMX.....	30
Cuadro 3 Proyectos analizados	32
Cuadro 4 Instrumentos de participación ciudadana en la LPCDF 2017	38
Cuadro 5 Formas de participación social en el PCC.....	60
Cuadro 6 Valores en la Economía Social Solidaria vs la economía capitalista.....	67
Cuadro 7 Instrumentos participativos en el proceso PMBC	80

Índice de tablas

Tabla 1 Padrón de beneficiarios del Programa Comedores Comunitarios 2016.....	57
Tabla 2 Programa Comedores Comunitarios: presupuesto 2014-2018.....	57
Tabla 3 Población del PADSC	69
Tabla 4 Proyectos aprobados por el PMBC con presupuesto, 2007-2017	79

Índice de figuras

Figura 1 Estructura organizacional del Programa Comedores Comunitarios	56
Figura 2 Comedores entrevistados del PCC.....	59

Índice de imágenes

Imagen 1. Foro cultural, proyecto de Mejoramiento Barrial y Comunitario en la CDMX.....	87
Imagen 2. Proyectos de PMCMV-E: Florestan Fernandes y José María Amaral.....	94

Índice de siglas

AC	Asociación Civil
AL	América Latina
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADUNICO	Cadastró Único para Programas Sociales
CDMX	Ciudad de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CPCDMX	Constitución Política de la Ciudad de México
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión de Representantes
CAO	Comisión de Acompañamiento de Obras
DD. HH	Derechos Humanos
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DF	Distrito Federal
DPE	Dirección de Promoción al Empleo
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia de la CDMX
DOF	Diario Oficial de la Federación
EGDF	Estatuto del Gobierno del Distrito Federal
EO	Entidades Organizadoras
EVALUA	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la CDMX
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICAPRO	Fideicomiso Casa Propia
FRACAB	Federaciones de Asociaciones de Barrio
GCDMX	Gobierno de la Ciudad de México
IAP	Institución de Asistencia Privada
IASIS	Instituto de Asistencia e Integración Social de la CDMX

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INVI	Instituto de Vivienda del Distrito Federal
ISI	Industrialización vía Sustitución de Importaciones
LCSDF	Ley de Comedores Sociales del Distrito Federal
LDSDF	Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal
LPCCDMX	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México
MCMV-E	Minha Casa Minha Vida Entidades
MSTL1	Movimento sem Terra Leste 1
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OESS	Organizaciones de la Economía social y Solidaria
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PADSC	Programa de Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas
PC	Participación ciudadana
PCC	Programa Comedores Comunitarios
PET	Programa de Empleo Temporal
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PISA	Programme for International Student Assessment
PMBC	Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario
PP	Presupuesto participativo
PPFIC	Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROBECAT	Programa de Becas de Capacitación para Desempleados
PSDSEI	Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión
PT	Partido del Trabajo
RO	Reglas de Operación
SC	Sociedad Cooperativa
SEDESO	Secretaría de Desarrollo Social del GCDMX
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SISAD	Sistema de Registro y Vivienda de las Entidades privadas sin fines de lucro
STyFE	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del GCDMX
SUS	Sistema Único de Salud
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

Introducción

Hoy, la participación ciudadana exige diversos compromisos por parte de todos los actores que contribuyen en su exigencia y en su fortalecimiento. Uno de los principales logros es haberla colocado en la agenda pública, propiciando la construcción de una normatividad que la respaldara e impulsara.

En la actual crisis de la modernidad, la cuestión social se ha caracterizado por la fragmentación de los lazos ante la falta de legitimidad y de representación por parte de las instituciones políticas; la desigualdad y la exclusión en la distribución y en la garantía de los derechos; la incertidumbre en instituciones tradicionales como la familia y el Estado; y la resignificación del territorio, del espacio y de la comunidad (Barreto, Fernández y Martínez, 2011).

Las acciones de los gobiernos intentan reconstruir el tejido social, ese elemento abstracto por demás analizado, el cual parece ya no sobrevivir ante tantas enmendaduras que no han conseguido su cometido ante sociedades tan plurales y desintegradas.

La cohesión de ese pluralismo y un perfil democrático que reduzca la pobreza y la exclusión social, en donde haya cabida para la participación ciudadana en la toma de decisiones para el bienestar común, debe ser el principal objetivo a corto plazo de los gobiernos (Covarrubias, 2011).

Por lo tanto, las políticas públicas, como lo menciona Aguilar (2014) son cursos de acción en un doble sentido: como un curso de acción deliberadamente diseñado y como un curso de acción debidamente seguido. Hoy en día las políticas públicas pueden ser conductoras de cambios sociales compartidos, atrás está quedando la centralización de la toma de decisiones, es decir, las estrategias que relegaban la participación de la población en el ciclo de las políticas públicas. A pesar de que estos acercamientos y esfuerzos por dotar de mecanismos e instrumentos participativos de calidad a la población no han sido suficientes, los avances son meritorios.

Ziccardi (2010) establece de forma metafórica que la construcción de la gobernabilidad democrática en el ámbito local podrá alcanzarse abriendo las compuertas de la participación ciudadana, además puntualiza:

Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía. (p. 206)

Siguiendo los pasos que ha marcado la política social en la Ciudad de México se logra visualizar a través de los años un mayor énfasis en los derechos sociales de la población, que modifican los objetivos fundamentales de la política social, como lo son: disminuir los niveles de pobreza, promover de los derechos sociales y la equidad, fomentar valores de respeto ante la diversidad, inclusión y solidaridad, dar apertura a la participación organizada de los ciudadanos en asuntos públicos y a la reconstrucción de la identidad y el sentido de pertenencia (Sánchez-Mejorada, 2006).

Por lo anterior, las diversas leyes (Ley de Desarrollo Social, Ley de Participación Ciudadana, el Programa General de Desarrollo 2013-2018 y demás normatividad) establecen en sus objetivos y líneas de acción la importancia de promover la cohesión social como un fin público a alcanzar en los programas sociales de la Ciudad de México, intenciones que son reflejadas en los lineamientos y reglas de operación de estos. Sin embargo, dichos programas carecen de estrategias, instrumentos e indicadores de desempeño y evaluación específicos que permitan detallar si la participación contribuye a construir cohesión social. Por lo tanto, especificar las estrategias para la construcción de la cohesión social es un problema público susceptible de ser abordado metodológicamente, esto a través del análisis de tres programas sociales que fungirán como casos ejemplificantes de la política social actual.

Por lo anterior, es necesario fundamentar o argumentar las razones que motivan el estudio -por qué es conveniente llevar a cabo la investigación- y cuáles son los beneficios que se derivan

de la investigación (Hernández Sampieri 2003). La pertinencia de la investigación radica en abordar un enfoque de estudio poco explorado, es decir, conocer los alcances de los programas en la construcción de cohesión social a través de los mecanismos de participación incluidos en las políticas públicas, ya sea que el diseño y la implementación tenga ese fin en particular y sea aprovechado desde esa intención o que la propia naturaleza del programa social genere las condiciones para que la población beneficiaria se cohesionen y que esto derive en otras acciones que impulsen su desarrollo humano, social y económico.

El acercamiento al tema de la participación ciudadana en la política social no surge de manera espontánea, la experiencia previa como integrante de OSC y en diversos cargos en la administración pública estatal y federal fueron detonantes para alimentar mi interés por generar el puente entre la participación ciudadana y la cohesión social. Personalmente quería conocer los alcances de la política social en una ciudad tan importante como la CDMX, más allá de la conocida corresponsabilidad de la población beneficiaria - elemento más de carácter obligatorio-, pretendía saber los efectos en la integración y en los lazos sociales de la población a través de los programas sociales. En ese sentido, la hipótesis de esta investigación establece que, partiendo de las referencias teóricas que se presentarán en posteriores capítulos, los programas sociales de la CDMX pueden construir cohesión social si incorporan en su ciclo de política a la participación ciudadana.

Por lo tanto, el objetivo general de la investigación fue identificar si es promovida la cohesión social a través de los programas sociales (Programa Comedores Comunitarios, Programa Apoyo para el desarrollo de Sociedades Cooperativas y Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario del GCDMX) que incluyen participación ciudadana, los cuales se eligieron por contener en su diseño objetivos relacionados en promoverla. Otros objetivos fueron: determinar cuáles son los mecanismos y el nivel de participación ciudadana que existe en estos programas que permitan conocer su efectividad, así como presentar una propuesta de indicadores de cohesión social a partir de la práctica participativa analizada. Las preguntas claves que sirvieron de guía para la investigación fueron: ¿la participación ciudadana en los programas sociales contribuye a generar cohesión social? y ¿es efectiva la participación ciudadana en estos programas?

Para responder lo anterior, la metodología se definió de acuerdo con los objetivos planteados, por lo que, se proponen categorías, variables e indicadores sustentados en el marco teórico, que permiten generar el pretendido acercamiento que corrobore o rechace la hipótesis establecida. Las técnicas que sostienen la estrategia metodológica fueron desde el enfoque cualitativo a través de la entrevista semiestructurada, que como sabemos, permite tener acceso a la realidad social y desde esa posición poder analizarla. Kvale (1996) establece que el propósito de la entrevista de investigación cualitativa es “obtener descripciones del mundo vivido por las personas entrevistadas, con el fin de lograr interpretaciones fidedignas del significado que tienen los fenómenos descritos” (Martínez, 2007, p. 62). Posteriormente, los resultados se presentan en una matriz de resultados donde se valoran los hallazgos encontrados en los programas sociales.

La tesis está integrada por cuatro capítulos. El primero, presenta el marco teórico utilizado para esta investigación. En su primer apartado se aborda el concepto de política social y los regímenes de bienestar que han prevalecido en América Latina. En el segundo se presenta a la democracia en su tránsito de representativa a participativa, permitiendo con ello ampliar la toma de decisiones del ciudadano. En el tercero se presenta la construcción conceptual de la cohesión social y se hace mención de la importancia de sistemas de indicadores y de su medición para AL. En el apartado cuarto se unen los conceptos *política social*, *participación ciudadana* y *cohesión social*, buscando la relación teórica que existe entre estos tres elementos. Finalmente, en el quinto apartado del capítulo se da a conocer el marco metodológico, donde se describen los estudios de caso, el instrumento utilizado, las categorías y variables de estudio.

El capítulo segundo contextualiza la participación ciudadana en la CDMX, presentada mediante dos apartados; en el primero, el panorama general del recorrido histórico que ha tenido la participación, así como los acontecimientos que fueron pieza clave para la apertura institucional que han tenido los gobiernos de izquierda hacia los movimientos sociales y organizaciones sociales y políticas y, en el segundo, la normatividad que se ha creado para dar soporte a acciones, estrategias, programas y políticas en cuanto al tema de la participación.

En el tercer capítulo es presentado el análisis de cada uno de los tres programas de las instituciones SEDESO y STyFE del GCDMX, y el diseño de cada programa: objetivos, alineación

programática, población objetivo, presupuesto, entre otros. Posterior a ello, son presentados los hallazgos obtenidos en doce proyectos beneficiados por los programas, así como la percepción que se tuvo de los mecanismos y formas de participación social. Se hace énfasis en la cohesión social como fin de la participación, mostrando los esfuerzos -explícitos o no- de la población por generar integración a través del sentido de pertenencia a los espacios y personas. Posteriormente es presentado un balance general, donde los hallazgos obtenidos en los programas se concentran en una Matriz de resultados que califican las variables de participación y cohesión social. Para cerrar el capítulo, el análisis de los programas fue contrastado con una experiencia brasileña, a través del programa de vivienda *Minha Casa Minha Vida Entidades* cuya implementación se realiza mediante “*mutirões*”, una especie de “*tequio*”, como se conoce en México al trabajo colectivo y solidario que aún realizan los integrantes de las comunidades.

El cuarto y último capítulo, presenta la valoración final de la investigación a través de una conclusión general de la participación ciudadana en la política social de la CDMX, acentuando la importancia de impulsarla y evaluarla. Las conclusiones son acompañadas de recomendaciones en materia de política pública, colocadas con toda la intención de trascender la situación actual.

De manera final y complementaria, la presente investigación cierra a través de un epílogo, el cual aborda la experiencia personal en relación con los temas expuestos tanto en CDMX como en el estado de São Paulo, Brasil, lugar donde fue realizada una estancia de investigación en el 2018.

I. Marco teórico-metodológico

I. 1. La política social y sus implicaciones en América Latina

Las estrategias que han establecido los países para hacer frente a las diversas crisis económicas se han agrupado en políticas sociales que incluyen en su diseño, acciones y programas sociales cuyo propósito es el de reducir las desigualdades sociales. A pesar de las buenas intenciones de estas políticas por materializar soluciones, no han sido lo suficientemente efectivas y, por el contrario, muchas de ellas empeoraron las condiciones que pretendían revertir.

Para hablar de política social es importante primero definirla, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU nos brinda el siguiente concepto:

La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. (Ortiz, 2007, p.6)

De acuerdo con Isuani (1991), los principales mecanismos utilizados por la política social son: las transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares, etc.) o indirectas (como los subsidios a productos básicos), la provisión de bienes (como programas de complementación alimenticia) y la prestación de servicios (educación y/o salud) (Barba, 2007, p.31).

Herrera y Castón (2003) plantean cuatro concepciones históricas de la política social: asistencial, de control social, como forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo y como realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La primera concepción, como el nombre lo indica, hace alusión a las intervenciones que tienen carácter de *asistencialistas*, altruistas y de beneficencia, traducidas en apoyos sociales que los gobiernos otorgan a la población más

pobre con objetivos humanitarios o de justicia social. En cuanto al *control social*, esta concepción está encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población con el objetivo de asegurar el orden, paz e integración social. En la tercera concepción, la política social es un conjunto de intervenciones dirigidas a los trabajadores y sus familias, con el propósito de reproducir las condiciones de trabajo proletarizado. La última concepción, la de los derechos sociales de la ciudadanía, plantea una política social que evita la pasivización de los destinatarios de las intervenciones y que da prioridad a los derechos humanos y a la igualdad de oportunidades.

A lo largo de las últimas décadas, la política social en los países latinoamericanos se vio contextualizada por la implementación de reformas estructurales económicas y sociales (influenciadas por las instituciones financieras internacionales), creadas principalmente para aminorar las diversas crisis (por ejemplo, la de 1982) y para generar un mayor crecimiento económico que redujera las condiciones de pobreza en la que había estado sumergida su población.

La cuestión social se ha convertido gradualmente en un tema clave para dos de las instituciones financieras más influyentes en América Latina- el BM y el BID-, y cómo las recomendaciones en materia social elaboradas por ambos han configurado un nuevo paradigma regional, de carácter residual y deslocalizado, que ha llegado a ser hegemónico. (Barba, 2007, p.19)

El régimen de bienestar, concepto acuñado por Gosta Esping-Andersen (1999) definido como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Barba, 2008, p. 63), ha acompañado los diversos estudios de los países miembros de la OCDE con el propósito de mediar y analizar la relación entre el Estado, la economía y la familia. El autor enfatiza que el bienestar que se genera dentro del ámbito familiar es conseguido a través de la reciprocidad, la cual no equivale a igualdad; los mercados lo asignan a través del dinero y el Estado intenta redistribuirlo a través de un sistema de transferencias, sin que eso implique igualitarismo (Barba, 2004).

Sobre estas bases, en los países latinoamericanos se establecieron durante los años ochenta y noventa algunas políticas y programas sociales, cuyas intenciones fueron reducir los altos niveles

de pobreza y propiciar una redistribución del ingreso más equitativa, lo cual, según diversos estudios no sucedió. América latina (AL) pasó de un modelo de bienestar identificado como conservador o corporativo europeo a un modelo anglosajón o residual, derivado de las reformas económicas y sociales acontecidas en todos estos países (Barba, 2004). Se considera que AL sigue un modelo residual porque se asume que gran parte de la población tiene la capacidad de proveer sus necesidades económicas y sociales, contra aquella que no puede hacerlo y que representa el residuo de la población que requiere de apoyo y atención del Estado.

Los antecedentes de la política social en AL dan cuenta que cada país de la región fue estableciendo sus propias acciones para generar el anhelado bienestar social, siendo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones la principal estrategia, que trajo consigo la creación de sistemas de prestaciones sociales para aquella población que no había encontrado su lugar con el nuevo modelo.

Bajo esa premisa, los países se agruparon en tres: universalistas, duales y excluyentes. Los primeros igualaban a los regímenes conservadores e incluían a países como Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica y se caracterizaban por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal, mayores niveles de gasto social y amplia cobertura en educación y salud. En los regímenes duales se encontraban países como México, Brasil, Colombia y Venezuela y en los excluyentes países como Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia, ambos modelos, por el contrario, se distinguían por disminuir el gasto social y la cobertura en seguridad social, educación y salud (Barba, 2004).

Posteriormente llegan ciertas transformaciones a los regímenes de bienestar en AL, evidentemente las reformas se ajustaron en diferente forma en cada uno de los países señalados. Por ejemplo, temas como la apertura comercial, la reforma tributaria y financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y al sistema de pensiones, fueron mayormente realizadas por países como Argentina y Chile, en comparación a Costa Rica, Uruguay y Brasil que optaron por hacerlo en menor medida (Barba, 2008).

Derivado de lo anterior, es que han surgido estrategias, acciones y programas sociales, los cuales delimitan sus áreas de atención para distintos tipos de beneficiarios, focalizando así el

bienestar que debería ser, por principio, incluyente en los programas sociales: “al no ser instituciones que materializan derechos sociales, han permitido la manipulación de los pobres con fines electorales o políticos, o han sido recortados en momentos críticos o eliminados por cuestiones políticas, prácticamente sin ninguna explicación” (Barba, 2008, p.76).

A pesar de que la política social es el vector que tiene como objetivo disminuir los conflictos propiciados por la desigualdad social mediante el ejercicio del gasto público, éste ya no representa una prioridad en la agenda nacional considerando que la efectividad de la política social es medida de acuerdo con el éxito de la política económica (Torres & Rojas, 2015).

La política social va mudando para reforzar el derecho a la participación de la ciudadanía, en donde la población es el principal actor en el desarrollo de su propio bienestar. “Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno” (Ziccardi, 2010, p. 205).

En ese sentido, la pregunta que surge es ¿qué transformaciones presenta la política social en los últimos años?, para responder a ello, Herrera y Castón (2003) consideran que ésta ha ido asumiendo las siguientes orientaciones, estrategias y modelos de implementación:

- a) Desde una integración sistémica a una integración social, mediante un concepto y práctica más difusa de política y de ciudadanía.
- b) Desde la centralidad del Estado como referente vertical, legitimador y gestor de la política social, a la pluralidad de los actores dentro de una organización reticular (o “de redes”) de las instituciones y de las intervenciones para el bienestar.
- c) Desde la delegación de los aparatos centrales, verticales y nacionales a una autonomización de las instituciones de bienestar en los diferentes niveles (territoriales: nacional, regional, local, en el marco de la integración europea), por sectores y objetivos, y con una fuerte regionalización de las políticas sociales.
- d) El concepto de política social se diferencia y generaliza: se enriquece tanto en objetivos como en instrumentos en todos los niveles.

- e) Emerge con fuerza la importancia de la política social a nivel local, con la reorganización del ente local, la *community care*, las intervenciones en redes.

Por lo tanto, aparecen nuevos enfoques que dejan atrás el paradigma de bienestar, dando lugar a un abordaje que brinda mayor peso a toda una red integrada de participantes: población beneficiaria de programas sociales, organizaciones del tercer sector, instituciones, etc. Como lo señalan nuevamente Herrera y Castón (2003) cuando especifican que la política social sigue siendo esa forma de control social que ya conocemos, pero sugieren distinguir entre las formas de integración sistémica (“desde arriba”, racionales, preceptivas, normativas), atribuidas a la primera modernidad, y las formas de integración social (“desde abajo”, plurales, espontáneas, de participación de la misma población beneficiaria de la política social).

Lo anterior da muestra que la política social no se ha quedado estática, ha presentado cierto dinamismo que incluye nuevas presencias que le permiten compartir la responsabilidad del desarrollo que deben alcanzar las poblaciones. Barba (2008) amplía esta idea al abordar a García Canclini (1995) quien afirma que la ciudadanía indica los avances en el reconocimiento de los otros como sujetos con interés y demandas válidas y legítimas. Por lo tanto, el reto para reconfigurar o reinventar lo social en AL según Barba (2008) es “estudiar cuáles son los retos para la construcción de ciudadanía social a escala regional y nacional, lo que implica necesariamente ir más allá del paradigma residual” (p. 60).

A pesar de que actualmente se intenta promover una política social más cercana a la ciudadanía, Ziccardi (2010) establece que “la tarea de democratizar el gobierno local es ardua porque quienes gobiernan nuestras ciudades deben crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad” (p.206).

En ese sentido, emerge una *sociedad del bienestar* con acentuación en la integración social respecto a la sistémica. La pluralidad de los actores, la autonomización de las instituciones de bienestar, la generalización y diferenciación del concepto de política social y el planteamiento de redes a nivel local, son características que definen este tránsito de la política social desde la normatividad a configuraciones relacionales, es decir, con un punto de vista pluralista, reticular e

interaccionista. Bajo este planteamiento, las decisiones sobre fines y medios son tomadas por una red de actores a los cuales se les atribuye el máximo de autonomía direccional y de gestión compatible con la consecución de fines comunes (Herrera y Castón, 2003).

Asimismo, para establecer políticas sociales integradas en donde se formulen e implementen intervenciones para el bienestar de una comunidad es necesario que se lleven a cabo tres objetivos: 1) Generar solidaridad social antes que individualismo, dando prioridad al bienestar común; 2) Conectar de forma adecuada las necesidades y dimensiones de la vida cotidiana para un adecuado reflejo en los análisis como en las respuestas de acción de política y, 3) Considerar a la familia como sujeto social, no como terminal pasivo, focalizando las intervenciones sobre la familia en la comunidad (Herrera y Castón, 2003).

Los países de la región no sólo continúan enfrentando fuertes retos en cuanto a procesos de exclusión, reproducción de la pobreza, alta vulnerabilidad social, sino también en cuanto a desempleo, informalidad, desigualdad social y de género. De igual forma, sigue siendo un reto la creación de estructuras institucionales que confronten toda esa problemática (Barba, 2008).

En ese sentido, “el campo de actuación de las políticas sociales es particularmente fértil, porque la principal finalidad de esta acción gubernamental es precisamente garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía” (Ziccardi, 2010, p.207). Por lo tanto, que sean incorporados elementos como la cohesión social como condición de la legitimación de la actuación estatal requiere desplazar la noción delegativa y representativa hacia la concepción participativa o deliberativa de la democracia, a través de la implementación de múltiples canales de consulta, participación, dialogo y concertación social ante los poderes públicos (CEPAL, 2007d).

El siguiente apartado presenta un panorama general del tránsito de la democratización, así como los retos que conlleva la proliferación de nuevos mecanismos e instrumentos de participación.

I. 2. Democracia: de la representación a la participación

Como se pudo observar, el apartado de *política social* nos da muestra de las transformaciones que ha tenido esta en los últimos años, que además de dar solución a las problemáticas socioeconómicas intenta también coadyuvar a reforzar una democracia más participativa, en donde se asume que en estos tiempos es insostenible continuar con la dinámica de solo elegir representación en las elecciones.

Es así como la política social se limitó a reducir los efectos de las diversas crisis económicas a través de programas focalizados de transferencias condicionadas que conllevaban intereses de diversos tipos y que, evidentemente, no disminuían la desigualdad social imperante en la región. Posterior a ello, los países latinoamericanos en su proceso de democratización, pasaron de estar acompañados de la democracia representativa, en donde la población elige representantes para ocupar cargos públicos, a transitar hacia una democracia participativa, que como lo menciona Sánchez et al (2007) “no solo los individuos con derecho al voto eligen personas, sino que también pueden decidir sobre cuestiones concretas”, esta democracia logra distinguirse por ser un complemento y un refuerzo de la democracia representativa.

Pero ¿cómo se ha logrado esta transición de la democracia representativa a una participativa? ¿En qué momento la democracia defiende su verdadero significado etimológico: “el gobierno/poder del pueblo”? Para responder a estos cuestionamientos, es necesario diferenciar primero entre los distintos tipos de democracia: la representativa, la directa y la participativa.

Como sabemos, la democracia es la forma de gobierno que permite que los ciudadanos tengan el derecho de ser representados o en su caso, representar cargos públicos y que con dicho mandato puedan tomar decisiones que beneficien a toda la población. En palabras de Schumpeter (1943) “el método democrático es la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas por la cual algunos individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Carpizo, 2007, p.355).

Siguiendo la idea anterior, la democracia es vista como un espacio de transacciones, en la Reseña de "La democracia representativa" de Daniel Gaxie la revista *Política* (2004), establece que la democracia representativa es:

Es una estructura de oferta de bienes muy diversos que no son reductibles a los programas electorales, a los discursos políticos e ideológicos [...] esos bienes se intercambian con formas diversas de apoyo a los actores políticos para quienes el voto es sólo un caso particular. Los consumidores eventualmente interesados por estos bienes están comprometidos en diversas estrategias (como la lealtad hacia un partido o un nombre, un cambio de preferencia, el retiro del mercado, la protesta (p.343).

A pesar de que en los países que se autoproclaman democráticos, en donde la sociedad conoce y está familiarizada con este tipo de participación -la cual muchas veces es llevada a cabo más por obligación que por disfrute-, las instituciones públicas no han coadyuvado en crear un clima de credibilidad y confianza que permita fortalecer a una ciudadanía que no encuentra su lugar en los asuntos de la esfera pública. O como lo establecen Font, Blanco, Goma y Jarque (2000) “la abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas”.

Después del tránsito generado de una sociedad post-industrial (crisis del llamado “modelo fordista”), la des-normativización de la sociedad y las transformaciones del Estado-nación surgen nuevos actores pertenecientes a diversos sectores y con ellos aparecen también nuevas modalidades de concebir e implementar las políticas sociales. (Herrera y Castón, 2003).

En el caso de la democracia directa, esta aparece como una extensión de la democracia representativa, definiéndose como la forma de gobierno en donde la ciudadanía participa de forma continua en el proceso democrático, siendo el referéndum y el plebiscito dos de sus principales instrumentos. La democracia directa se define como: “aquella que comprende mecanismos que implican fundamentalmente la consulta a los individuos, mediante el voto, para aprobar o rechazar

una propuesta que puede ser iniciada por los ciudadanos, pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias” (citada en Sorribas y Garay, 2014, p.41).

Welp (2016) establece que la consulta directa puede ser muy positiva cuando existen garantías democráticas para su ejercicio, ya que la ciudadanía será el elemento determinante en la toma de decisiones. Sin embargo, para que esto ocurra, es indispensable que se respeten los requisitos establecidos por la ley, ya que los mecanismos de democracia directa no pueden entenderse con independencia del contexto en que se inscriben.

Diversas experiencias latinoamericanas nos dan muestra de la fuerza de este mecanismo, mismo que de adoptarse contribuiría a fortalecer la democracia de aquellos países que no han tenido ninguna experiencia con él, como es el caso de México.

Cabe señalar que los instrumentos de la democracia directa no han sido suficientes para dar batalla a una demanda ciudadana que va en aumento, por lo cual actualmente se promueven nuevos instrumentos que han logrado extenderse para garantizar una democracia más participativa. Los gobiernos a través de la implementación de políticas públicas han ido dotando a la ciudadanía de mecanismos de participación como un elemento integrador que fortalece la relación Estado-sociedad. O como lo menciona Font et al (2000):

El reto, por lo tanto, está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Esta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación (p.130).

El proceso de democratización en América Latina, iniciado a finales de los años setenta y en la década de los ochenta ha puesto la mirada en renovar el trabajo que se ha venido realizando desde el nivel local. En estos países, las aproximaciones del desarrollo local han representado una alternativa de los modelos centrados en la productividad, experiencias que emergen con nuevos dispositivos participativos impulsando la institucionalización de la participación en políticas públicas (Bacqué et al, 2010).

De igual forma, para hablar de democracia participativa es necesario realizar la distinción de los diferentes tipos de participación, estableciendo la clasificación más común que se hace de ella: participación comunitaria, participación social y participación ciudadana.

La comunidad siempre es pensada como ese conjunto de personas que tienen intereses en común, que viven de acuerdo con ciertas reglas que previamente se establecieron, que comparten un territorio al cual reconocen y se sienten identificados a él, entre otras tantas características. Barreto et al (2011), comentan que la propuesta de desarrollo comunitario ha traído consigo todo un debate acerca de los aspectos que prefiguran la noción de “comunidad”, exponiendo que no es el espacio lo que la define, sino las relaciones sociales comunitarias que hacen que exista.

Por lo anterior, se puede determinar que la participación generada desde las comunidades consiste en un proceso en el cual es la propia comunidad la que identifica las necesidades que requieren de atención y de solución, dando respuesta a ello a través de la suma de capacidades que brinda la colectividad. En el caso de la participación social, la CEPAL (2007a) establece sus atributos:

La participación social desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública. La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción colectiva, y persigue fines igualitarios para la sociedad (p.91).

Barreto et al (2011) mencionan que: “la participación social se considera como una de las dimensiones de la acción social que define una potencialidad para consolidar y fortalecer los procesos de construcción y ejercicio de la ciudadanía”. (p.35). Velásquez y González (2004) brindan otro concepto “por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”. (Canto, 2010, p.28)

Por su parte, la participación ciudadana a diferencia de comunitaria y la social, hace referencia a las formas en que la ciudadanía es incluida en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para conseguir lo anterior, se requieren nuevos espacios de participación que incluyan reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo. (Ziccardi, 2010).

Diversas experiencias internacionales han reafirmado la importancia de dotar a la ciudadanía de nuevos instrumentos de participación, por ejemplo, uno de los primeros antecedentes sucedió en la ciudad de Bristol en Gran Bretaña en el año de 1997, en donde la población generó propuestas que fueron agrupadas en grandes temas a debatir a través de asambleas para su aprobación (Font et al, 2000).

El presupuesto participativo (PP) fue la experiencia más exitosa que convirtió a Brasil en una referencia no solo en Latinoamérica sino también a nivel internacional. El PP se implanta por primera vez en la ciudad de Porto Alegre en el estado de Rio Grande do Sul en el año de 1989, el cual fue impulsado por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), partido de izquierda fundado en los años ochenta. Este instrumento participativo fue implementado en otros países, siendo uno de los más exitosos e innovadores.

Hoy la participación ciudadana (PC) es un asunto amplio que agrupa a diversas prácticas y que se pueden ubicar a diversos niveles (Canto, 2010):

- la *información* es el primer nivel de la PC, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental;
- la *consulta* a los ciudadanos, generada a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental;
- la *decisión* cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta;
- la *delegación* se establece cuando un gobierno otorga a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos;

- la *asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada uno en el ámbito de sus responsabilidades;
- el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando la información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno.

Font et al (2000) presentan una tipología de participación en donde ordenan los instrumentos participativos de acuerdo con criterios como la participación en diagnóstico y formación de la agencia, participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones y la participación en la gestión, como se muestra a continuación:

Cuadro 1
Tipología de participación

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito	Planes Estratégicos - Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Fóruns Temáticos - Círculos de Estudio - Conferencia de Consenso	- Asambleas - Audiencias - Teledemocracia local
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	-Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales De Entidades	-Consejos Municipales de Barrio o Distrito con Presencia Asociativa - Planes Integrales	-Consejos Territoriales Mixtos - Jurados Ciudadanos Mixtos	-Presupuesto participativo - Jurados Ciudadanos - Paneles Ciudadanos - Encuestas Deliberativas	-Referéndum - Consultas Populares - Teledemocracia local
Participación en la Gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos y de Barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font et al, 2000, p. 121.

Habiendo mostrado el camino por el cual la democracia ha pasado de ser representativa a integrar practicas participativas en su gestión, es importante mencionar que no bastan los esfuerzos reformistas que los gobiernos hagan a su normatividad, son necesarios también esfuerzos conjuntos que permitan visualizar una Latinoamérica menos desigual. Ante eso, un antecedente internacional importante en materia de participación ciudadana fue el compromiso que establecieron los Ministros de Administración pública y los Jefes de Delegación de los países Iberoamericanos al firmar la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión*, esto en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado organizada por el CLAD en el año 2009.

En dicho evento, se determinó que se considera una buena gestión pública si esta se acompaña de principios como integridad, eficiencia, eficacia, igualdad y equidad, pero sobre todo para garantizar un buen desempeño debe contar con procesos democráticos. La Carta básicamente establece que existen hoy en día dos desafíos para que la participación ciudadana pueda asentarse en la gestión pública, en donde el primero es impulsar su universalización, es decir, que todos los sectores -siendo prioridad los más vulnerables- accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos y, por otro lado, que la participación ciudadana pueda trascender las esferas públicas locales para que se consolide desde el nivel nacional.

Hoy los países latinoamericanos están padeciendo las consecuencias de las reformas estructurales que estuvieron plagadas de políticas comerciales, financieras, tributarias y laborales que solo beneficiaron a unos cuantos sectores. Actualmente la falta de oportunidades sociales y económicas ha orillado a las poblaciones a migrar de zonas rurales a zonas urbanas o en muchos casos a otros países con el objetivo de mejorar su calidad de vida. En dichos desplazamientos, sin duda, se han generado impactos sociales que debilitan el tejido social y el sentido de pertenencia de las comunidades que dejaron. Aunado a otros impactos generados por la impunidad, la violencia, la delincuencia, las amplias jornadas laborales, el individualismo, la corrupción, son también motivo para que la descomposición social no tenga freno y se siga reproduciendo dicho escenario.

En ese sentido, la participación ciudadana puede contribuir a mejorar estos impactos y recuperar la identidad social. La participación lubrica la relación entre ciudadanos e instituciones,

es decir, es productora de cohesión social. Una sociedad cohesionada se caracteriza por poseer una amplia participación en las organizaciones políticas y sociales, en lugar de mostrar indiferencia ante ellas. En ese sentido, una sociedad con un alto grado de cohesión es aquella en la que los ciudadanos acceden a formar parte de la política local y nacional, la autoridad de las instituciones gubernamentales es aceptada y los derechos y obligaciones colectivas son cumplidas (CEPAL, 2007b).

Por lo anterior, es importante para los gobiernos retomar lo más significativo que brinda la participación tanto comunitaria, social y ciudadana. Es evidente que los países la mayoría de las veces establecen las estrategias desde niveles nacionales, olvidándose muchas veces del espacio local que es donde se fraguan las mejores iniciativas. Font et al (2000) enuncia dicha ventaja de la siguiente forma: “el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea”. (p.115).

En el siguiente apartado se verá a detalle cómo la cohesión social ya no es medida exclusivamente desde elementos como la brecha salarial, el acceso al empleo y a la educación, etc., sino que ahora se asocia a los vínculos sociales que establecen las personas con su entorno.

I. 3. Cohesión social: conceptos y propuestas de medición

La exclusión social es, sin duda, una acumulación de situaciones que combina diversos factores de desventaja vinculados a diferentes aspectos de la vida personal, social, cultural, económica, ambiental y política de los individuos que integran una comunidad. Sin embargo, va más allá de los elementos que definen la pobreza trascendiendo al ámbito de la ciudadanía y el ejercicio de derechos, punto crítico en el establecimiento de la relación entre los individuos y las estructuras sociales que delimitan los estados a la vez que algunas comunidades (Escudero, 2011).

No podemos hacer caso omiso de que en América Latina el tejido social -conjunto de interacciones, socializaciones y valores que establecen los grupos en un territorio- ha sufrido un resquebrajamiento en su composición, esto a causa de diversos factores económicos, políticos y

sociales no atendidos y aunado a una falta de convivencia social que permita que las personas reconozcan sus similitudes y diferencias en los otros. Como lo establece Covarrubias (2011):

Una de las trágicas consecuencias del individualismo extremo es la despolitización masiva de la sociedad. La indiferencia ciudadana hacia los asuntos públicos disuelve el control de las instituciones favoreciendo, por ejemplo, la implementación de políticas ajenas al interés y a la cultura de los destinatarios (p. 29).

Las formas propias que establecen los grupos humanos para estar en el espacio local no son aprovechadas por las instituciones que diseñan e implementan políticas públicas, considerando que éstas no son entregadas a la población como un derecho. Estas formas de construir convivencia en los territorios deben establecer mecanismos que permitan conciliar dinámicas propias y espontáneas de los grupos, con aquella rigidez propia de las instituciones (Téllez ,2010).

El concepto de cohesión social ha sido controversial, considerando que, en su afán por adecuarlo a los contextos latinoamericanos, la literatura lo ha dotado de diferentes enfoques. Como lo estableciera Barba (2011) dicha controversia se nutre de tres elementos: imposibilidad de consenso en relación con su significado, la tendencia de asociar el término con armonía social y la versión hegemónica de la cohesión social cuya intención es la inserción de los pobres a la dinámica del mercado.

Uno de los conceptos mayormente utilizados, que definen a la cohesión social es la brindada por la CEPAL (2007a) como la: “dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstas operan” (p.16). La cohesión social se podría representar como esa área conocida y reconocible en la que tradicionalmente hemos estado sumergidos como individuos en una sociedad, ya sea en menor o mayor medida hemos brindado y recibido apoyo en la comunidad o en el barrio donde vivimos, logrando que estas acciones se traduzcan en mejorar y enriquecer las relaciones sociales a través de lazos de unión, solidaridad y permanencia, elementos que abonan al capital social existente en nuestras regiones. Esta misma situación se replica, pero esta vez lo hace dentro de un contexto más institucional que incluye al Estado como garantizador de los derechos económicos, sociales y culturales de individuos y grupos plurales, apoyado de mecanismos integradores.

En nombre de la cohesión social se busca la manera de potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo, las promesas de la sociedad de la información y la difusión del imaginario democrático, con el fin de avanzar hacia sistemas capaces de crear nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana (CEPAL, 2007a, p.13).

El concepto de cohesión social considera las políticas de inclusión y de acceso a los derechos, otorga primacía a los procesos que conducen a la creación de vínculos sociales y rescata la incidencia en la cohesión de los aspectos más profundos de la vida social (actitudes, valores). Como lo establece la CEPAL (2007a) en relación con la evolución de este concepto en Europa: “está estrechamente asociada con un sentido supranacional que busca evitar que se produzcan desigualdades y brechas sociales insalvables, además de superar la pobreza, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros” (p.29).

Ante las preocupaciones de Europa en relación con las existentes brechas de desigualdad socioeconómica, se llevaron a cabo tratados internacionales para erradicar la pobreza y la exclusión social: como lo fueron: la Carta Social Europea (1961), la Carta Comunitaria de los Derechos de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Ámsterdam (1999) y el Tratado de Niza (2003). De los indicadores diseñados para llevar a cabo los objetivos de política europea, fueron creados en 2001 los indicadores de cohesión social *Laeken* (con antecedentes en el Consejo de Lisboa un año anterior), estructurados bajo un primer nivel que engloba 12 áreas temáticas y un segundo nivel en donde se presentan 9 áreas, ambos con categorías de indicadores de ingreso en donde se pueden apreciar los niveles de pobreza de acuerdo a los ingresos económicos de cada individuo; los indicadores de empleo que se relacionan con la participación de las personas en el mercado laboral y el impacto hacia sus hogares; los indicadores de educación que incluyen mediciones sobre abandono escolar, niveles educativos alcanzados y sobre el desempeño de las y los estudiantes ante PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) y en el indicador de salud solamente se encuentra la esperanza de vida al nacer.

De cualquier modo, se debe tener en cuenta lo que comenta Walker y Wigfield (2003): “La aproximación a la inclusión-exclusión utilizada en Laeken fue más conducida por intereses pragmáticos que por el propósito de profundizar en el debate conceptual con respecto al significado

de la inclusión social (CEPAL, 2007c, p. 15). Sobre ello, resulta ilustrativo lo planteado por Atkinson et al. (2005:3):

No tratamos de proporcionar una revisión cuidadosa de los términos de exclusión o inclusión social. Estos términos se emplean en una amplia variedad de diferentes modalidades. En línea con nuestro objetivo pragmático de contribuir al proceso de toma de decisiones, simplemente aceptamos el uso de los términos a la mano para una amplia gama de preocupaciones relevantes en la construcción de la agenda social europea (CEPAL, 2007c, p.15).

Otros países como Canadá también implementaron un sistema de medición de cohesión social, en donde la cohesión social ha sido definida como un proceso de construcción de consensos basado en la confianza y en la esperanza en un futuro mejor y que apunta a la justicia social. La medición de cohesión social se genera desde dos componentes: condiciones favorables a una cohesión social incluyente y elementos de una actividad socialmente cohesionada. En el primer componente, las categorías son las condiciones económicas (ingreso, polarización, pobreza, empleo y movilidad), oportunidades de vida (atención en salud, educación y vivienda) y calidad de vida (salud, seguridad personal y familiar, seguridad económica, situación familiar, uso del tiempo, redes de comunicación y ambiente natural). En el segundo componente, las categorías son la voluntad de cooperación (confianza en las personas y en las instituciones, respeto por la diversidad, reciprocidad y pertenencia), participación (consumo social, participación en redes, participación política) y analfabetismo (CEPAL, 2007c).

Por la importancia que representa la medición de la cohesión social, CEPAL (2007b) establece que Latinoamérica debe tener un sistema de indicadores que permita conocer la evolución que ha tenido la cohesión social en los últimos años, considerando que los sistemas de indicadores que existen carecen de una coherencia mínima, así como también conocer qué tan eficaz son las acciones y políticas públicas con respecto a la cohesión social.

La existencia de diferentes perspectivas en cuanto al tema de cohesión social evidencia que se encuentra en una construcción histórica y culturalmente determinada, y que cada región puede elaborar su propio concepto. El elemento común de las experiencias que se han examinado es el

uso de la idea de la cohesión social como un marco de referencia para la formulación de políticas, intención que combina perspectivas de la ética social, de la filosofía política y de las ciencias sociales, con consideraciones de orden práctico para facilitar el ciclo de política (CEPAL, 2007c).

Ante este escenario europeo, diversos esfuerzos se han propuesto medir la cohesión social en los países latinoamericanos, uno de estos ejemplos es la propuesta planteada por la CEPAL (2007a) que basándose en la estructura de Laeken se clasificaron indicadores desde un nivel primario y secundario: de brecha (ingreso y pobreza, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones y brecha digital) y posteriormente los indicadores de pertenencia (multiculturalismo, confianza, participación, expectativas sobre el futuro y solidaridad).

Estos últimos indicadores, los referentes al sentido de pertenencia, son elementos imprescindibles para medir si las sociedades están siendo igualitarias e inclusivas, para conocer si sus relaciones de integración y participación logran cumplir objetivos de manera conjunta que se refleje en la calidad de vida de sus habitantes.

Por ejemplo, la confianza en las instituciones representa uno de los principales indicadores del sentimiento básico de los ciudadanos sobre su sistema político, es decir, que a mayor confianza exista en este tipo de grupos, mayor va a ser la posibilidad de que actúen de manera conjunta en la resolución de problemas públicos (Covarrubias, 2011).

Tan solo en el *Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010* realizado en México, se midió el nivel de confianza de diversas instituciones tanto en miembros de la sociedad civil, así como en la población que no pertenece a ésta. Ambos grupos coinciden que la iglesia es la institución con mayor grado de confianza mientras que las cámaras legislativas (diputados y senadores) y los partidos políticos representan las instituciones con nula confianza. Similares resultados arrojan los datos presentados por el estudio Latinobarómetro (periodo 1996-2010) en cuanto a la confianza en las instituciones, siendo la iglesia la que encabeza el mayor porcentaje de confianza contra los partidos políticos con el menor porcentaje (Covarrubias, 2011).

Por lo anterior, resulta útil tomar en consideración lo más significativo de las propuestas creadas a partir del modelo europeo -así como los realizados en países como Canadá o Nueva Zelanda-, esto para impulsar indicadores que permitan medir la cohesión social que se promueve y reproduce en la política social latinoamericana.

I. 4. La relación entre política social, participación y cohesión social

Si bien, las políticas públicas pretenden dar solución a las problemáticas que demanda la sociedad, misma que ya comienza a hacer uso de los mecanismos institucionalizados o de prácticas comunitarias tradicionales para la exigibilidad de sus derechos individuales o colectivos. Roth (2002) establece que es el nuevo contexto político y económico internacional, así como las exigencias nacionales, regionales y locales para aumentar la democracia, la participación, la autonomía y para fortalecer situaciones que ponen a los Estados frente a problemáticas no esperadas.

En ese sentido, es necesario establecer que la participación no puede tener las mismas estrategias tanto para políticas como para acciones traducidas en programas, tal como lo menciona Ziccardi (2010):

Las políticas son una cosa y los programas son otra, y en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros (p.210).

No obstante, es necesario hacer la distinción entre una política pública y un programa social, la cual básicamente radica en que las primeras representan un curso de acción en la resolución de un problema colectivo o en su caso, la explicación que nos brinda Aguilar (2014) referenciando a Subirats (1989) y a Hogwood-Gunn (1984) establece que una política puede ser desde:

Un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, las normas que existen para una determinada

problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (p.22).

Roth (2002) también nos brinda un concepto de política pública, determina que existen cuatro elementos principales que permiten identificar una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. A partir de esto construye el concepto, estableciendo que una política pública designa la existencia de un conjunto de objetivos colectivos que son necesarios y tratados mediante las acciones ejercidas por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar situaciones identificadas como problemáticas. (Roth, 2002)

Aguilar (2009) establece que una política pública está integrada por un número determinado de programas sociales, los cuales contienen objetivos, metas y resultados esperados, organizaciones participantes en la operación, acciones con especificaciones, secuencia e instrumentos, recursos (económicos, humanos, etc.), tiempos de operación, resultados (productos e impactos) y sistemas de evaluación.

El concepto de *programa social* proviene del ámbito de la presupuestación, en donde como sabemos, solamente tiene como objetivo asignar recursos económicos para el cumplimiento específico de metas cuantitativas establecidas en la planeación de las instituciones. Así lo determina Aguilar (2009): “Lo correcto es entender más bien a la política pública como un conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales ataca determinados problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público más o menos crítico” (p.5).

Por lo tanto, los programas sociales son las acciones organizadas que establecen las actividades a realizar, con un presupuesto determinado y con una normatividad que sustente su diseño y operación, estas acciones forman parte de las políticas públicas que llevan a cabo las instituciones con la finalidad atender necesidades no satisfechas de una población en particular.

Entonces podemos decir que desde ambos espacios -políticas públicas y programas sociales -debe garantizarse la participación, como lo establece Font (2000) la participación ciudadana en la administración pública es hoy en día más importante y necesaria que hace algunas décadas. En este sentido, Canto (2010) lo aborda en la siguiente cita:

El asunto de la participación ciudadana no es una cuestión de moda o de preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad (p.17).

Ante lo cual, surge una pregunta más, ¿las acciones que llevan a cabo actualmente los gobiernos están diseñadas para aprovechar el enorme potencial -capital- que representa la participación ciudadana como generadora de cohesión social? Dicha pregunta, sin duda podría ser respondida desde diferentes dimensiones. Por ejemplo, según Font et al (2000) el nivel educativo y la accesibilidad a la información se vuelven dos elementos importantes que determinan si las personas van a dedicar tiempo de calidad a los asuntos públicos que les perjudican o benefician. Además, considerando las condiciones de rezago en las que se encuentran algunos países latinoamericanos tanto en materia educativa como laboral, pareciera que la participación no encuentra sitio para germinar, pero a pesar de esto, sí lo está consiguiendo.

Lo anterior, nos hace pensar que para el diseño y ejecución de políticas públicas es necesario que sean tomados en cuenta todos los factores que enmarcan a la participación que es promovida en la población beneficiada. Font et al (2000) extiende un poco más la idea presentada, diciendo ahora que, por el contrario, en un escenario donde la ciudadanía participe y en donde los políticos estuvieran predispuestos a hacerlo, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Por lo tanto, este y otros elementos deberán ser valorados por los gobiernos a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa.

Reafirmando que cada acción de gobierno en materia de participación es un campo particular de exploración que requiere de análisis específicos para su estudio, Barba (2007) menciona que es importante dejar de ver a América Latina como un todo, es necesario comenzar a

fraccionar los países que la integran a través de sus características, capacidades y recursos propios, es decir, visualizarla desde su heterogeneidad, para que sean puestas en la mesa soluciones que garanticen esos derechos humanos y sociales que sus poblaciones persiguen. O como lo dijera Kliksberg (2006):

La renovación de las políticas sociales es una exigencia histórica, y una vía imprescindible para que, en la actual encrucijada, América Latina deseche la opción de 100 años más de soledad, pobreza y desigualdad, y la reemplace por 100 años de equidad, desarrollo sostenible y devolución del derecho a vivir en dignidad a todos sus habitantes (p.25).

Derivado lo anterior, las apuestas van creciendo y las exigencias se hacen cada vez más latentes. Como lo establece Herrera y Castón (2003):

El empuje es hacia una política social inspirada en los valores de la solidaridad, de la cooperación, de la inter-dependencia, en resumen, hacia una nueva relacionalidad que se extienda desde los mundos vitales de vida cotidiana de las familias, mediante organismos intermedios, hasta las instituciones públicas y políticas (p.224).

Conceptos como cooperación, confianza, identidad, comunidad, solidaridad y amistad son elementos que constituyen el tejido social en que se basan las políticas y la economía, y que, actualmente demandan ser incorporados en las políticas de desarrollo (Covarrubias, 2011).

Por lo tanto, algunos elementos que constituyen la cohesión social como el sentido de pertenencia, la integración, la solidaridad y la apropiación del espacio público, generalmente hacen su aparición cuando las políticas incluyen acciones, estrategias y programas con participación de la población. Por ejemplo, el sentido de pertenencia hace referencia a la tendencia natural de los seres humanos de buscar ser parte de un grupo en particular incluyendo con ello, el temor a ser rechazado por el mismo grupo. De modo que las comunidades que logran tener una mayor capacidad para organizarse de forma colectiva y ser efectivas en la resolución de algún problema o en la satisfacción de una necesidad, suelen generar mayor sentido de pertenencia entre los individuos que la conforman (Fundación Hogares & México Evalua, 2015).

En ese sentido, se va aclarando la relación que existe -que se podría potenciar- entre la política social, la participación ciudadana y la cohesión social. El caso de la CDMX es particular, en ella se institucionalizó el tema de la participación en un marco normativo resultado de años de lucha por el reconocimiento de los DESCAs ejercido por los movimientos sociales, comités vecinales y OSC, adecuándose hoy en día a las nuevas necesidades que demanda la ciudadanía.

A través de las políticas públicas implementadas en esta ciudad, a lo largo de estos últimos años, se ha visto la incorporación de programas sociales que promueven procesos organizativos, para ejemplo de ello, son los programas de rescate del espacio público y vivienda, los cuales han demostrado la riqueza que existe en la capacidad de la población para organizarse y promover la cohesión social en estos espacios locales. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes, y como lo refiere Barba (2011) la cohesión social presenta un gran déficit derivado de los modelos que ha privado en América Latina, que solo han dejado al margen de oportunidades y de sistemas de protección civil a las poblaciones.

Ante tal escenario, Ziccardi (2010) considera que realmente hay consenso social aunado a las prácticas exitosas que reafirman la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, precisamente con el propósito de generar mayor cohesión social y mayor eficacia en las políticas implementadas.

En este sentido, el presente trabajo retomará diversas publicaciones realizadas en 2007 por la CEPAL acerca de la cohesión social, que, además de enriquecerla conceptualmente presenta nuevos indicadores de medición adaptados para AL. Herrera y Castón (2003) explican oportunamente las transformaciones que ha tenido la política social, cuya orientación es hacia aspectos relacionales (redes con nuevos actores, organizaciones sociales, etc). Y por su parte, Canto (2010) presenta de forma concisa los niveles donde puede ubicarse la participación ciudadana.

En síntesis, es necesario consolidar y fortalecer la relación entre la participación ciudadana como productora de cohesión social, por ello, es importante analizar los programas sociales que son el punto de encuentro donde confluyen estos dos elementos.

I.5. Propuesta para la operacionalización de la participación y cohesión social: marco metodológico

Como se pudo observar en los apartados anteriores, el abordaje teórico-conceptual parte desde la política social, siendo para este análisis el principal eje por donde transita la participación ciudadana y la cohesión social. El reto principal para este análisis fue generar fuertes lazos conceptuales entre estos tres elementos, considerando que ésta última -cohesión social- sigue teniendo diversas confrontaciones en su conceptualización.

Por lo anterior, con motivo del presente análisis, se eligieron tres programas sociales pertenecientes a dos dependencias del Gobierno de la CDMX cuyo objetivo es el desarrollo social de la población: Apoyo para el desarrollo de Sociedades Cooperativas de STyFE y Comedores Comunitarios y Mejoramiento Barrial y Comunitario de la SEDESO respectivamente, buscando identificar cómo se promueve y potencia la cohesión social a través de la participación que es incluida en el proceso de política pública. El primero de estos programas impulsa la creación y consolidación de sociedades cooperativas con el objetivo de garantizar el derecho al trabajo mediante actividades de educación cooperativa y el otorgamiento de apoyos económicos. Por su lado, el programa Comedores Comunitarios tiene como objetivo fortalecer y consolidar los procesos de organización en el ejercicio del derecho a la alimentación de las personas. Por último, el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario, considerado uno de los principales programas que promueve la participación de la ciudadanía, tiene como objetivo el rescate y mejora de los espacios públicos y la infraestructura de los barrios, colonias y pueblos a través de un proceso ciudadano participativo.

Considerando la hipótesis expuesta, se determinaron las variables e indicadores correspondientes para este estudio cualitativo, con el objetivo de conocer el nivel de participación que existía a raíz de que los proyectos fueron apoyados por los programas, así como conocer si determinados elementos derivan en cohesión social:

Cuadro 2

Variables para la operacionalización de la participación ciudadana y cohesión social de los programas sociales de la CDMX

Categoría	Variables	Indicadores	Propósito
PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA	Asociativa	Participación formalizada y voluntaria en grupos, colectivos, comités vecinales, OSC, partidos políticos o campañas, etc.	Conocer la participación formal/voluntaria de la población en algún tipo de actividad o grupo, programa o campaña al interior de su colonia o barrio (artístico, deportivo, religioso, de apoyo social, político, de salud, de fomento económico, prevención de la violencia, entre otros).
	Valores democráticos	Participación representativa y directa Confianza en las instituciones	Conocer el grado de preferencia por la democracia y su opinión hacia otros mecanismos e instrumentos participativos, así como conocer la relación y confianza hacia las instituciones.
	Voluntariado	Personas de la comunidad beneficiada que apoyan el proyecto	Conocer si las personas de la comunidad beneficiada participan por decisión propia. en el funcionamiento de los proyectos financiados por los programas.
COHESIÓN SOCIAL	Integración	Interacción de beneficiarios del Programa con otros usuarios, vecinos y comunidad en general.	Conocer qué tipo de relaciones establecen los beneficiarios con su entorno social.
	Sentido de pertenencia	Identidad hacia el barrio o colonia y hacia el proyecto.	Conocer las actitudes y sentimientos que les genera a los beneficiarios su entorno territorial y social.
	Solidaridad	Apoyo y reciprocidad en las necesidades de los otros	Conocer el grado de apoyo que brindan los beneficiarios hacia otros o en los propios comités.
	Apropiación social del espacio público	Percepción del uso del espacio público.	Conocer la percepción que tiene la comunidad sobre el espacio público, así como las transformaciones acontecidas a raíz de la instalación de los proyectos.

Fuente: Elaboración propia con base en indicadores adaptados de la CEPAL (2007a).

El trabajo de campo se coordinó en tres etapas: 1) Entrevistas al personal coordinador de los programas; 2) Entrevistas semiestructuradas a integrantes de los proyectos y a usuarios/beneficiarios; 3) Entrevistas a académicos cuyos estudios abordan el tema de política social y participación ciudadana en México y en CDMX. Mismo que se llevó a cabo del mes de julio de 2017 a mayo de 2018, encontrando algunas dificultades en las gestiones administrativas del GCDMX por el sismo acontecido el 19 de septiembre de 2017.

La primera etapa consistió en generar un acercamiento institucional hacia las dos dependencias ya señaladas, las cuales son las encargadas de coordinar los tres programas analizados. En el caso de la STyFE, la institución mostró interés en la investigación, indicando que los proyectos que ya fueron beneficiados del programa no mantenían comunicación directa con ellos, por lo que, recomendaban establecer contacto con los integrantes de las SC que ofrecían sus productos y servicios en el catálogo de la página web de la institución, siendo esta opción la más viable para generar el acercamiento. En el caso de la SEDESO y de la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la SEDESO, las instituciones asignaron algunos de los proyectos que serían entrevistados.

En la segunda etapa, se determinaron algunos criterios generales para la selección de informantes, por ejemplo, en el Programa de Comedores Comunitarios las entrevistas se concentraron en dos figuras, por un lado, los integrantes del comité del comedor comunitario y, por el otro lado, en las usuarias y usuarios que asisten regularmente al comedor. En el caso del PMBC, las entrevistas se enfocaron en las y los integrantes de los comités que impulsan el proyecto, los cuales debían ser proyectos que incluyeran varias etapas de financiamiento por parte del programa, así como que se trataran de proyectos de mediano a gran tamaño (centros culturales, bibliotecas, foros, huertos urbanos, entre otros).

En ese sentido, se entrevistaron a las y los integrantes de 12 proyectos: 3 sociedades cooperativas del PAPCSC, 5 comedores comunitarios del PCC y 4 proyectos del PMBC, localizados en las 16 delegaciones de la CDMX. El total de entrevistas fue de 13 entrevistas a integrantes de comités en los tres programas y 14 entrevistas a usuarios de los servicios en Comedores Comunitarios y Mejoramiento Barrial y comunitario. Al respecto, con motivo de la

presente investigación, serán omitidos los nombres de las personas entrevistadas, para evitar su identificación y posibles repercusiones institucionales. Por lo anterior, serán renombrados de la siguiente forma:

Cuadro 3
Proyectos analizados

Proyecto			Tipo de proyecto	Estatus
Sociedades cooperativas	1	Aries	Sociedad cooperativa de servicios culturales.	Disuelta
	2	Tauro	Sociedad cooperativa de servicios generales	En operación
	3	Géminis	Sociedad cooperativa de servicios ambientales.	En operación
Comedores comunitarios	4	Cáncer	Comedor con mayor asistencia de familias.	En operación
	5	Leo	Comedor con mayor asistencia de locatarios.	En operación
	6	Virgo	Comedor con mayor asistencia de familias.	En operación
	7	Libra	Comedor con mayor asistencia de familias.	En operación
	8	Escorpio	Comedor con mayor asistencia de vendedores/tianguistas.	En operación
Proyectos de Mejoramiento Barrial y Comunitario	9	Sagitario	Centro comunitario con huerto urbano	En operación
	10	Capricornio	Foro/Espacio cultural	En operación
	11	Acuario	Centro comunitario	En obra
	12	Piscis	Centro comunitario	En operación

Fuente: Elaboración propia.

En la tercera etapa, se contemplaron diversas entrevistas a investigadores expertos (Dr. Manuel Canto Chac y Dra. María del Pilar Berrios de la UAM-Xochimilco) en temas de política social y participación ciudadana tanto a nivel nacional como de la CDMX, con el objetivo de conocer la situación actual entre la relación -ya comentada- de la política social con participación

ciudadana como productora de cohesión social, así como conocer también los desafíos a los que se enfrenta en este importante año electoral -2018-.

Por último, como ya se mencionó en esta investigación, se presenta de manera general el panorama brasileño a través de la política social actual de aquel país, siendo el estudio de caso el programa de vivienda *Minha Casa Minha Vida-Entidades* (MCMV-E) en la ciudad de São Paulo, no en un sentido comparativo sino como un contrapunto con la experiencia mexicana, con el propósito de ponderar las conclusiones que se construyeron sobre los programas analizados de la CDMX, todo en relación con la política social que incluye participación ciudadana y cohesión social. Los criterios de selección fueron, por un lado, un programa que incluyera participación ya sea de las OSC, así como de la población beneficiaria, y por otro lado, que se mantuviera activo, es decir, que no haya sufrido recortes presupuestales que impidieran la continuación de los proyectos apoyados.

Derivado de lo anterior y con la co-tutoría y apoyo de la Dra. Ana Claudia Chavés Teixeira, coordinadora del Núcleo de pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) vinculado al Programa de Posgrados en Ciencia Política da Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP) y con motivo de conocer otras experiencias de política social con participación ciudadana, se analizaron los proyectos *Florestan Fernandes* y *José María Amaral* impulsados por la organización *Movimento dos Trabalhadores sem Terra Leste* en São Paulo, Brasil, realizando entrevistas semiestructuradas -con las variables metodológicas ya señaladas- a las y los integrantes de dicha organización, así como de la población que ya se beneficia con la construcción de su vivienda. En ese mismo sentido, se realizaron entrevistas a diversos académicos e investigadores del NEPAC de la UNICAMP, así como de la Universidad Federal ABC (UFABC) en la ciudad de São Bernardo, São Paulo.

El próximo capítulo brinda un panorama general de la participación ciudadana en el pasado Distrito Federal -hoy denominado CDMX-, desde los sucesos históricos que fortalecieron a las organizaciones sociales hasta la culminación de diversos esfuerzos por generar una normatividad que fortaleciera la relación gobierno-sociedad.

II. Participación ciudadana en la Ciudad de México: un camino lleno de retos (periodo 1968-2017)

II. 1. Marco histórico

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF), la democracia participativa:

Se caracteriza por el derecho igual para todas y todos al autodesarrollo, que solo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía informada, capaz de interesarse de forma continua en el proceso de gobierno, con participación de las y los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad (p.143).

Pero ¿cómo la Ciudad de México logra pasar de una democracia representativa a integrar procesos de democracia directa y participativa? El camino que ha tenido que sortear la democracia en esta ciudad no ha sido fácil, considerando que estuvo plagado de diversas dificultades, mismas que fueron enfrentadas gracias a la lucha que históricamente llevan a cabo -hasta hoy en día- los movimientos sociales y políticos, organizaciones vecinales, así como las organizaciones de la sociedad civil.

Como lo menciona Álvarez (2006), la construcción de democracia en la Ciudad de México es un capítulo reciente de la historia local, el cual se inicia en los años sesenta por dos vías alternas: un proceso formal de apertura institucional y reconocimiento de derechos cívicos y políticos y otro a través de la organización social autónoma, la formación de nuevos actores y la apertura de un espacio público no estatal.

Pero vayamos entonces al recuento histórico que nos permita ir reconstruyendo este antecedente. A pesar del reconocimiento legal que otorga la Constitución de 1917 a los individuos a través del capítulo 1 “De los derechos humanos y sus garantías”, en la práctica el escenario era completamente diferente, se consolidaba un régimen autoritario basado en el corporativismo que no permitía diferenciar entre la esfera estatal y la social (Olvera, 2000). Por lo tanto, únicamente

eran reconocidas ante el Estado las organizaciones corporativas, esto debido a su afiliación partidista y las retribuciones que debían traducirse en apoyo político.

El movimiento estudiantil de 1968 fue, sin duda, uno de los principales precedentes que marcaron la historia de los movimientos sociales a nivel nacional. Dicho acontecimiento despertó a una sociedad que tenía poco interés en los temas de la esfera pública y logró incorporar la participación de estudiantes, académicos, grupos de trabajadores y sociedad en general. La represión dirigida hacia los estudiantes el 2 de octubre de ese año, desencadenó el descontento de la sociedad ante el actuar del gobierno y disminuyó la escasa confianza que se tenía en las instituciones públicas.

Este hecho generó un proceso de apertura con la participación de diferentes actores de sectores sociales diversos, mismos que se acompañaron de mecanismos de participación y formas de gestión de demandas también muy diversas, lo cual representó la búsqueda de ser incluidos en un régimen político representativo en construcción (Álvarez, 2006).

En los años setenta, las fuertes corrientes migratorias a la Ciudad de México causaron que la ciudad se viera rebasada ante dicho crecimiento demográfico, situación que desencadenó un mayor número de demandas sociales, de servicios públicos, de vivienda, etc. El crecimiento fue tal, que tan solo de 1970 a 1990 la población aumentó en más de un millón de habitantes, de acuerdo con el Censo de población 1900-2010 presentado ese año por el INEGI. Derivado de ello, se reforzaron movimientos de tipo urbano-populares, siendo el *Movimiento Urbano Popular* el más importante y referenciado, el cual representaba la lucha por acceso a vivienda y a una política urbana de la población más vulnerable, cuyo derecho al disfrute integral de la ciudad no estaba garantizado.

El sismo de 1985 representó la peor catástrofe ocurrida en la ciudad, ante un acontecimiento de esa naturaleza la ciudadanía fue, sin duda, la protagonista, demostrando su solidaridad a través de su rápido actuar aquel 19 de septiembre. Con lo cual, éramos testigos de la disposición de la sociedad a comprometerse con la reconstrucción de su ciudad. Diversos autores consideran que el sismo de 1985 fue un parteaguas en la historia de la participación organizada y voluntaria de los

mexicanos. Tan solo los recursos que ingresaron a México para atender la contingencia fueron un elemento que otorgó mayores capacidades de acción e influencia pública a las OSC (Reygadas, 2004). Lo anterior queda expresamente relatado por una integrante de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD):

Somos organizadores, comenzamos a reunir la gente, la gente estaba motivada y se concentraron las tareas en el apuntalamiento de vivienda, rescate de víctimas e instalación de campamentos provisionales en la vía pública, dotación de agua y cobijas y elaboración de censos [...] después nosotros junto con otras dos o tres organizaciones diseñamos el tema de la política pública de la expropiación, porque la propuesta primera del PRI era el desarraigo, ya estaba planteando llevar a la gente a Xochimilco, a Tláhuac y Magdalena Contreras, por lo que la primera demanda fue respeto al arraigo y allí se generó la propuesta de la expropiación (Integrante de la CUD, entrevista, 11 de diciembre 2017).

Después de diversos momentos políticos a nivel nacional que impactaron a los estados de la República, como las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988 que le dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, el levantamiento del EZLN por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994, entre otros sucesos, estos fueron detonantes de sustantivos cambios políticos en la Ciudad de México.

A raíz del triunfo que en 1997 le otorgó la ciudadanía del Distrito Federal al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el primer partido de izquierda en ganar una elección para el gobierno de una entidad federativa, se consolida un precedente político que fue la base donde se asentaron muchos de los proyectos que hoy en día se pueden percibir en la ciudad. Como lo establece Ziccardi (2008), el mencionado hecho abrió muchas expectativas respecto del rumbo que podía tomar la política social desde el ámbito local, considerando que el triunfo de este partido sostenido en una base popular genera un incremento de las demandas sociales.

Pero, ¿cómo ha sido abordada la participación ciudadana institucionalizada a través de los últimos gobiernos del entonces DF? Una de las acciones del nuevo gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), fue la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana del DF (LPCDF) en 1998 -con antecedente de 1995-, la cual es actualmente uno de los referentes más

importantes en materia de participación directa. Como lo menciona Zermeño (2006): “en la nueva ley se sustentaba que la colonia, el barrio, la macro-unidad habitacional y el poblado serían los receptáculos legítimos e insustituibles para discutir y enfrentar los problemas de la ciudadanía” (p.159). Sumada a ella, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000), auspiciaban y normaban la participación de organizaciones y ciudadanos que habitaban el DF (Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza, 2011).

Posteriormente en el año 2000, es electo por voto popular el Lic. Andres Manuel López Obrador (2000-2005), cuyas acciones relacionadas a la participación ciudadana privilegiaron a las 1352 unidades territoriales en las que se dividía el DF, a través del esfuerzo conocido como Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT-DS). En esa misma línea, la reforma a la Ley de Participación en el 2004, siguió impulsando el plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación, integrando dos órganos de representación a nivel territorial: los comités y los consejos ciudadanos (Sánchez- Mejorada et al 2011).

Para el sexenio del Lic. Marcelo Ebrard Casaubon (2007-2012), el Programa General de Desarrollo tuvo siete ejes principales y tres ejes programáticos transversales: la equidad de género, la ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad. El *Eje 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes* establecía en sus objetivos “Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales”. Así como la intención de impulsar espacios de interlocución entre estos dos grupos, asegurando una participación ciudadana en todo el ciclo de la política (PGD 2007-2012).

Es así como a través de los diferentes gobiernos perredistas, la Ciudad de México ha ido institucionalizando el tema de la participación en un marco normativo que se adecua a las nuevas necesidades sociales que demanda la ciudadanía. Por lo tanto, para hablar de participación es importante primero conceptualizarla, en ese sentido, la LPCDF en su Artículo 2º la define como: “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual

o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (p.2).

Los instrumentos de participación ciudadana que hoy en día son promovidos a través de la LPCDF (2017) son:

Cuadro 4

Instrumentos de participación ciudadana en la LPCDF 2017

<i>Instrumento de PC</i>	Concepto
<i>Plebiscito</i>	Instrumento de PC ciudadana, mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del DF.
<i>Referéndum</i>	Instrumento de PC directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.
<i>Iniciativa Popular</i>	Instrumento mediante el cual los ciudadanos del DF y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia
<i>Consulta Ciudadana</i>	Instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el DF.
<i>Colaboración Ciudadana</i>	Los habitantes del DF, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del DF, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
<i>Rendición de Cuentas</i>	Los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir los informes generales y específicos acerca de la gestión de las autoridades y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos.
<i>Difusión Pública</i>	Las autoridades locales del Gobierno del DF están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.
<i>Red de Contralorías Ciudadanas</i>	Instrumento de participación por el que los ciudadanos, integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar con la

	Administración Pública del DF, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.
<i>Audiencia Pública</i>	Instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del DF pueden proponer al Jefe de Gobierno y jefes delegacionales.
<i>Recorridos del Jefe Delegacional</i>	Instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre su prestación de servicios públicos y sobre el estado de obras e instalaciones.
<i>Organizaciones ciudadanas</i>	Son todas aquellas personas morales sin fines de lucro cuyo ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del DF y que estimulen la PC y fortalezcan la cultura ciudadana.
<i>Asamblea Ciudadana</i>	Se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial actualizada los que tendrán derecho a voz y voto.

Fuente: Elaboración propia con base en la LPCDF 2017.

Posteriormente, en cuanto a democracia participativa, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal -que será detallada en el siguiente apartado- promulgada en el año 2000, como lo menciona Canto (2013) que dicha ley: “establece criterios para todo el ciclo de política social, la cual que debe: estar orientada por los derechos sociales universales, enfatizar su integralidad y también la participación ciudadana” (p.17).

Como sabemos, a través de estas últimas décadas hemos sido testigos de la incursión que ha tenido la participación de la ciudadanía en las políticas públicas de distintos países latinoamericanos, así como también los acercamientos teórico-metodológicos de algunos autores, que a su vez han propiciado que sea un tema con gran riqueza para su exploración, Canto (s.f.) establece que el estudio de esta representa dos desafíos: el primero en relación al escepticismo que deja notar la administración pública en su implementación y por otro el escepticismo ejercido por el potencial transformador independiente que históricamente han mantenido los movimientos sociales.

Integrar a la cohesión social hoy en día, nos remite a pensar en ésta como ese elemento que los organismos internacionales recomiendan sea incluido en las políticas públicas para generar mejores condiciones sociales, económicas y políticas en las regiones, pero ¿qué sucede realmente

en los programas sociales creados por los gobiernos para promover en la población procesos de participación y convertir a sus integrantes en activos actores sociales? Como se ha mencionado, históricamente estos programas desde su diseño se han pensado exclusivamente para reducir las desigualdades económicas y sociales de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, dejando a un lado y no considerando las capacidades sociales innatas con las que cuentan estas poblaciones, mismas que de aprovecharse mejorarían su calidad de vida. Así como también, se han estudiado programas sociales que generan efectos contrarios a la integración social, es decir, que irrumpen y fracturan las relaciones inclusivas existentes en las comunidades.

Entre los problemas de cohesión social en la inflexión actual del desarrollo, la CEPAL (2007a) establece que los cambios culturales fomentan un mayor individualismo en donde la autonomía se impone a la solidaridad colectiva, recordando que es preciso recrear estos vínculos sociales desde elementos particulares como la familia, hasta llegar a esferas sociales más amplias como la comunidad.

Seleccionar indicadores y determinar además cuáles de ellos describen objetivamente la realidad social, no parece ser una tarea fácil y cuando se trata de cohesión social, dicha dificultad aumenta. En el caso mexicano, algunos esfuerzos como la Encuesta de Percepción Ciudadana de Calidad de Vida en la Ciudad de México y su Área Metropolitana del programa *¿Cómo vamos Ciudad de México?* impulsada en 2013 por el periódico El Universal, la cual muestra indicadores de ingreso, educación, cultura, desarrollo urbano, relacionados al gobierno y ciudadanía, entre otros. En este último apartado de la encuesta aplicada en 2016, se visualizan indicadores relacionados a los derechos ciudadanos tales como: la confianza de los ciudadanos en el gobierno, su percepción sobre organizaciones de la sociedad civil, sus niveles de participación ciudadana, mecanismos de transparencia, entre otros.

Por su lado, el CONEVAL (2008) en su medición de la cohesión social integra cuatro indicadores, el primero de estos está basado en describir la desigualdad económica y social a través del conocido Coeficiente de Gini, otro indicador más sobre las brechas de ingreso entre población en pobreza extrema y población no pobre, el grado de polarización social de acuerdo a los niveles de marginación y por último, el índice de percepción de redes sociales, el cual hace referencia hacia

las percepciones de la población ante sus redes solidarias en su entorno inmediato. De manera evidente, la metodología realizada por dicho Consejo, particularmente en esta medición de cohesión social, resulta ser muy limitada ante la exigencia que actualmente debe incluir.

Una propuesta metodológica de la cohesión social en la Ciudad de México presentada en el libro *Derechos, Participación ciudadana y Cohesión social* (Berrios y Canto, 2011), presenta la denominada *cohesión social democrática y equitativa* (CSDE), que como se aprecia se acompaña de nuevos atributos, estableciendo una relación estrecha entre ellos. En dicha metodología, se establece una propuesta de cinco categorías de indicadores para la cohesión social: *Brechas sociales y percepción de la propia sociedad* que incluyen elementos de desglose como distribución del ingreso, diferencias socioeconómicas, calidad de vida, confianza entre sus miembros, y participación en forma de agregación social no parentales; *Ubicación ante valores sociales* (normas) que incluye la percepción de la democracia y sus contenidos, percepción de la justicia, percepción sobre la solidaridad, percepción de la equidad y percepción sobre la diferencia; *Valoración de las instituciones* que incluye la confianza en el gobierno (en sus tres poderes y sus tres órdenes), confianza en instituciones sociales (medios de comunicación social, sindicatos, organizaciones civiles, territoriales, confesionales, autoayuda), opinión sobre las políticas de gobierno, en particular política social, (acceso, satisfacción, efectividad); *Percepción de derechos*: problemas públicos (cuya solución es demandada al gobierno), opinión sobre el carácter de transferencias y servicios gubernamentales (ayuda o derecho) y por último, los *indicadores de Participación ciudadana*: disposición a intervenir en asuntos públicos, asuntos en los que crea que debe de intervenir la ciudadanía, modalidades de participación y sentido de pertenencia.

Una propuesta actual presentada por Fundación Hogares y México Evalúa (2015), fue la creación de un Índice de Cohesión social, el cual es un estudio aplicado al ámbito vecinal en cuatro ciudades del país, cuyo diseño contempla una matriz con categorías subjetivas como actitudes, normas y percepciones, contrastando con las categorías objetivas, el comportamiento observable o auto-reportado. Así como dos dimensiones de cohesión social que contienen: los vínculos e interacciones entre vecinos y la relación entre vecinos e instituciones.

Asimismo, para potenciar la política social de la ciudad y la cohesión social con participación, Canto (2013) genera algunas recomendaciones, en las cuales señala, que los mecanismos de participación deben fortalecerse desde su génesis normativo, es decir, que la administración pública debe implementar las acciones que han sido estipuladas desde la normatividad jurídica, para este ejemplo el autor cita al premiado programa social Mejoramiento Barrial de la CDMX -que se detallará posteriormente-, en donde asegura deben articularse mecanismos de participación, considerando la multiplicación formal de instrumentos que existen y que presentan un déficit en su efectividad.

Es importante mencionar que de acuerdo con Ziccardi (2010) las experiencias que han surgido desde el ámbito local en la relación entre gobierno y ciudadanía - particularmente en el ámbito de las políticas públicas – difícilmente pueden replicarse y consolidarse en otros escenarios. Lo anterior, considerando que aún existen resistencias que impiden sea construida una gobernabilidad democrática que permita políticas públicas más eficaces.

No podemos negar que existe un avance en materia de política de participación ciudadana en los recientes gobiernos perredistas en relación con los gobiernos anteriores, considerando que se aprecia una intención manifiesta de las distintas administraciones por otorgar medios normativos e institucionales para la implementación de una política en este campo (Sánchez-Mejorada et al, 2011). Sin embargo, actualmente el gobierno de la CDMX adolece de una gestión centralizada y autoritaria, menos democrática y más clientelar, que limita la participación de los ciudadanos en el ciclo de política, cuya estructura política está plagada de vicios, corrupción e impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas (Sánchez-Mejorada, 2016).

En ese sentido, es evidente que la política social de la CDMX no se encuentra en su mejor momento, atrás está quedando la progresividad que la caracterizaba, como lo establece Berrios (2018):

El GCDMX al igual que el gobierno federal le ha apostado más a las transferencias monetarias, a estas políticas dirigidas a sectores en particular y en donde, por ejemplo, la capacidad productiva o asociativa de la gente pasa a un segundo término. En mucho, porque

son indicadores de autonomía y de corresponsabilidad frente a los gobiernos, a los gobiernos tradicionales no les gusta dialogar con una ciudadanía que cuestiona, que propone, les interesa más bien una relación de súbdito (Dra. Pilar Berrios, entrevista, 05 de junio 2018).

Para enfrentar las nuevas tensiones sociales generadas por los procesos de transformación económica que estamos viviendo, la política social tiene necesariamente que transformarse y dar un verdadero salto para responder a los desafíos crecientes de una ciudad con las características y dimensiones de la Ciudad de México. La contribución de la sociedad puede ser fundamental si logra tener una correcta visión de su papel; solo así podrán adoptarse políticas sociales públicas apropiadas manejadas con efectividad (Sánchez-Mejorada, 2006).

En el año 2017, el sismo del 19 de septiembre acontecido en diversos estados del país - Morelos, Puebla, Estado de México, Guerrero y la CDMX, este último con las mayores afectaciones en cuanto a pérdidas humanas - hizo resurgir la solidaridad de una sociedad – por demás subestimada- dispuesta a brindar todo tipo de apoyo a la población afectada, primeramente como voluntarios en las labores de rescate y posteriormente de maneras insospechadas a través de proyectos ciudadanos para la valoración de daños y reconstrucción de las viviendas dañadas.

Sin duda, el recuento histórico de los diversos acontecimientos que han enmarcado los procesos democráticos en la Ciudad de México, la inclusión de la participación ciudadana en las políticas públicas de los gobiernos actuales y la cohesión social como un fin implícito en los programas sociales, no tendrían un sustento sino se acompañan de un marco normativo que permita materializar esos esfuerzos.

II.2. Marco normativo

Como sabemos, la política social en México está diseñada bajo una serie de normas que permiten la obligatoriedad de sus reglas y actividades, haciendo que las acciones que se implementan cuenten con una base jurídica que derive en el cumplimiento de los objetivos que cada política pública persigue.

En este subapartado se genera el análisis de las principales leyes, programas y acciones en materia de participación ciudadana, a través de una mirada general del marco normativo perteneciente a los gobiernos federales hasta ampliar el análisis en el que compete a los creados por los gobiernos de la Ciudad de México.

Cabe mencionar, que la mayoría de las leyes que se enuncian a continuación, fueron producto de años de lucha por el reconocimiento de los derechos individuales y sociales ejercida por los movimientos sociales, grupos vecinales y de organizaciones de la sociedad civil, con presencia tanto a nivel nacional como a nivel local. Por lo tanto, exaltar la amplia participación no institucionalizada que han tenido estos grupos, permite tener una visión más clara de la necesidad histórica de crear mecanismos legales que resulten en una democracia más participativa.

Partiendo de un primer análisis de la norma fundamental, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* no establece propiamente el tema de la participación ciudadana, solamente ha tenido algunos acercamientos que la colocaron -en determinados momentos- en la agenda legislativa. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) son aquellos derechos de las personas a tener una vida digna y a satisfacer sus necesidades básicas como: trabajo, salud, educación, seguridad social, participación en la vida cultural, acceso a vivienda, alimentación, un medio ambiente sano, entre otros. Dichos derechos son reconocidos en la CPEUM en el capítulo I “De los Derechos humanos y sus garantías” concentrados en los artículos 1º al 5º, los cuales además de reconocerse en el documento deben ser garantizados y promovidos, propósito que solo se consigue si se acompañan de procesos de exigibilidad que sean atendidos cabalmente por el gobierno mexicano. Es así como la participación ciudadana juega un papel importante para la garantía de los DESCAs, considerando que es un derecho político de los países que se ostentan de democráticos.

Cabe señalar, que en la CPEUM se han llevado a cabo algunas reformas para acercar el tema a dicha norma, por ejemplo, en el artículo 35º sobre los derechos del ciudadano se añade en 2012 la fracción VIII: “votar en las *consultas populares* sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente...”. Así como también en el artículo 36º fracción III, ahora de las obligaciones del ciudadano, se añade que además de votar en las elecciones populares podrá

hacerlo en las mencionadas consultas populares. En ese sentido, como lo menciona Rodríguez (2015):

La incorporación al texto de la CPEUM de la consulta popular como una forma de participación ciudadana, de acuerdo con los considerandos del dictamen original del Senado se enmarca dentro de las formas de democracia semidirecta: "...Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada "democracia semidirecta", como lo son el plebiscito y el referéndum'_" (p.552).

En lo que respecta al gobierno federal, éste no ha incluido propiamente el tema de participación ciudadana en su legislación. Sus esfuerzos se han concentrado en algunas leyes, que, si bien no la conceptualizan ampliamente, sí la referencian, y la asocian a componentes como la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) uno de los antecedentes de la participación ciudadana a nivel federal, aparece en el año 2004 con la publicación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* y su respectivo reglamento. Impulsada desde 1993 -vigente actualmente- por el grupo de organizaciones civiles denominado "Grupo promotor"¹, dicha ley les otorgaba a las organizaciones: el reconocimiento legal a través de un registro federal de OSC, la posibilidad de acceder a los apoyos y estímulos públicos y de recibir donaciones que contribuyan a su objeto social, entre otros. Cabe mencionar, que el Artículo 5° considera como actividades de las OSC objeto de fomento a las actividades cívicas que están enfocadas en promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.

Otra de las leyes que se aproximan al tema de participación es la *Ley General de Desarrollo Social* promulgada en 2004 con última reforma en 2016, la cual tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución mexicana para toda la población. En cuanto a la *Política Nacional de Desarrollo Social*, el artículo 11° establece que esta

¹ Conformado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo y Fundación Miguel Alemán.

deberá garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social. Así como también establece que dicha garantía deberá llevarse a las políticas establecidas por los gobiernos de las entidades federativas.

Por otro lado, en 2012 se aprueba la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que posteriormente se abrogara para dar lugar en 2016 a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Dicha ley establece en el artículo 1º. la garantía del derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes de la unión, así como de cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos federales. Por su parte, el artículo 2º establece que uno de sus objetivos es propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, con el fin de contribuir a la consolidación de la democracia. Se evidencia que esta ley únicamente -como su nombre lo indica- relaciona a la participación con temas de transparencia y derecho de acceso a la información.

Dando paso al contexto de la Ciudad de México, la política social de esta ciudad se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad, como lo establece la *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal* y el marco normativo vigente que guía el diseño, ejecución y evaluación de las acciones y programas sociales.

La participación ciudadana presenta antecedentes jurídicos que han significado avances importantes en materia de diseño y ejecución de políticas públicas, mismos que tienen como objetivo principal el impulsar y/o promover mecanismos de participación entre la ciudadanía, que vayan más allá de un registro asociativo o del acceso a la información, es decir, que se enfoquen en fortalecer la participación de la ciudadanía en las consultas y en la toma de decisiones. Como lo establece Ziccardi (2010):

En el poder ejecutivo de la ciudad de México existen experiencias de nuevas políticas sociales urbanas que son políticas públicas, producto de ideas, propuestas, formas de operación y evaluación de diferentes actores gubernamentales y sociales; así como de

organizaciones sociales y civiles, académicos, miembros de movimientos sociales y representantes de agrupaciones profesionales (p. 200).

Uno de los principales antecedentes en materia legal en la historia de la Ciudad de México fue el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, documento que contiene las normas de organización y funcionamiento del gobierno del DF, fue promulgado en 1994 pero reformado posteriormente en 1997 a la par de la alternancia política ya mencionada.

En el artículo 20º fracción I de dicho estatuto, se establece que los ciudadanos tienen derecho a votar y ser votados para cargos de representación popular pero también poder para votar en consultas populares y en otros mecanismos de participación ciudadana. Los siguientes artículos - 21º y 22º - establecen claramente cómo deberá llevarse a cabo dicha participación haciendo énfasis en que se fomentará su presencia en todo el ciclo de políticas públicas, así como en las consultas para la solución de problemas de la ciudad. En este último artículo se refleja claramente la concepción del gobierno en relación con los beneficios que representa la inclusión de la participación ciudadana en la política social, así como para generar una sociedad más cohesionada:

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana (EGDF, Diario Oficial de la Federación, el martes 26 de julio de 1994).

La *Ley de Planeación del Desarrollo del DF*, promulgada en el 2000, cuya realización está a cargo del Jefe de Gobierno para aprobar el Programa general y los programas sectoriales -ambos se desarrollarán posteriormente en este apartado-. Esta ley tiene como objeto establecer las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación. En el Sistema de Planeación del Desarrollo del DF, de acuerdo con el artículo 54º se establece que el Consejo de Planeación será la instancia permanente en materia de planeación del desarrollo a través del cual los comités vecinales, consejos de pueblos y barrios y los ciudadanos en general, podrán presentar sus propuestas a través de los Consejos delegacionales.

En tanto, el Capítulo II “De los mecanismos de la participación social y ciudadana” del artículo 58°, establece que esta será a través de figuras jurídicas establecidas por la Ley de Participación ciudadana del DF, mientras que el artículo 59° establece que se llevaran a cabo consultas públicas sobre diversos aspectos de la planeación, sujeta a los siguientes cinco lineamientos: el Comité de Planeación comunicará la información -lugar, fecha, tema- de la consulta, en la audiencia se podrán presentar los planteamientos respecto al tema en el que participan, los planteamientos improcedentes se responderán por el Comité de Planeación, dicha contestación podrá consultarse en la sede del Comité de Planeación o Mixto y terminando el plazo de la consulta pública este comité incorporará las observaciones procedentes.

Con relación a lo anterior, Luengas, Abreu y García (2013) mencionan sobre las brechas que enmarcan a la planeación en la Ciudad de México: “la participación ciudadana y la incidencia social en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas, sigue siendo una asignatura pendiente que la proliferación de consejos y comités de participación social y ciudadana no ha resuelto” (p.197).

Por su parte, la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF)*, promulgada también en el año 2000 y con última reforma en 2016, establece en su artículo 1° la relación entre la garantía del derecho humano para impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales.

El *Reglamento de la LDSDF* en su artículo 61° complementa la forma en que pueden participar organizaciones civiles, vecinales y sociales, instituciones académicas y organizaciones empresariales:

I. En los procesos de consulta pública para la formulación del PGDDF, de Desarrollo Social, Delegacionales en la materia, así como a través de su participación dentro de los Consejos y en las asambleas vecinales;

II. En el desarrollo y ejecución de la política de desarrollo social, atendiendo a las convocatorias de coinversión para el desarrollo social y de financiamiento para la asistencia e

integración social o de la suscripción de convenios de colaboración, así como iniciativas que se construyan desde las asambleas vecinales;

III. En la evaluación, mediante su participación en los Consejos para proponer indicadores y términos de referencia, así como opinar sobre las evaluaciones internas y externas. Asimismo, las organizaciones civiles podrán participar en las convocatorias o suscripción de convenios que se lleven a cabo para la ejecución de las evaluaciones externas de los programas: y

IV. En la rendición de cuentas a través del ciclo anual de asambleas vecinales en donde se presentará el informe anual de resultados y el estado que guarda la ejecución de los programas sociales y se recogerá de manera activa la opinión de los beneficiarios y vecinos. Asimismo, al menos cada dos años, se organizarán jornadas de rendición de cuentas y valoración de las políticas y programas con la participación de organizaciones civiles, sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y ciudadanos en general. (LDSDF, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 28 de noviembre de 2016).

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también vieron materializadas sus demandas a través de la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el DF*, promulgada en el año 2000, cuyo objeto es fomentar las actividades de desarrollo social que realicen las OSC. El artículo 5º menciona que dicho fomento tanto administrativo como fiscal estará a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del DF, siendo la promoción de la participación ciudadana en las políticas de desarrollo social una de las formas por las cuales dichas dependencias podrán fomentarlas. Se establece el Registro de las OSC del DF como una forma de reconocerlas jurídicamente y de asegurar la transparencia de sus acciones.

Otro referente importante en la participación ciudadana en la Ciudad de México es la *Ley de Participación Ciudadana*, la cual ha sido sometida a diversas reformas -la última en 2017- que han sumado cambios oportunos en su diseño. El artículo 4º establece que de acuerdo con la ley se promoverán doce instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red

de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. De acuerdo con el artículo 5° son órganos de representación ciudadana en las colonias del DF: el comité ciudadano, el consejo ciudadano, el consejo del pueblo y el representante de manzana.

Dicha ley contempla entre los derechos de los ciudadanos del DF, el de aprobar o rechazar mediante plebiscito los actos o decisiones del Jefe de Gobierno, así como también a través de otro instrumento como el referéndum, tener el derecho de opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa.

De la anteriormente mencionada *Ley de Planeación del DF* se deriva el actual *Programa General de Desarrollo del DF 2013-2018* -gestión del Dr. Miguel Ángel Mancera del periodo 2012-2018-, documento que comprende las directrices generales de las principales estrategias, objetivos, prioridades, metas y líneas de acción que deberán realizar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del DF, en lo referente al desarrollo social, económico y sustentable, el ordenamiento territorial, respeto a los DD. HH, perspectiva de género, entre otros.

Uno de sus ocho enfoques transversales -que involucran a las diferentes entidades de Gobierno- es el de participación ciudadana, asignándole un papel central a través de instrumentos de información, consulta y deliberación en los asuntos públicos. El documento reconoce coherentemente a la participación a través de tres elementos fundamentales: los derechos, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública. En el primero, se apunta a la exigibilidad de los derechos; en el segundo, a la cooperación e interacción entre el gobierno y los actores sociales -dejando atrás el antiguo enfoque top-down- y en el tercero, a los niveles de participación: información, normatividad, consulta, delegación, deliberación y el control.

El tema de cohesión social también se ha colocado en la agenda estatal incluyéndola en el PGDDF 2013-2018, en donde se hace mención de ella en el Eje 1: Equidad e inclusión social para el desarrollo humano, estableciendo compromisos para el capital social:

Fortaleceremos el tejido y la cohesión social, que potenciaremos al trabajo en los barrios, en las colonias, en las comunidades, porque recuperar el espacio público significa bienestar humano, equidad y armonía en el centro neurálgico de la convivencia en la diversidad. En este contexto, el gobierno buscará incorporar a la sociedad mediante esquemas de corresponsabilidad en la ejecución de las políticas públicas y sus programas (*PGDDF 2013-2018*, Gaceta oficial del DF, 11 de septiembre de 2013).

Por su parte, el *Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 (PSDSEI)*, derivado de la participación de más de veinte entes públicos del GCDMX, retoma los lineamientos del PGDDF para el establecimiento de objetivos y metas a mediano plazo para regir metas, indicadores y políticas en el sector social. En relación con la participación ciudadana, este la contempla desde el enfoque transversal presentado en el *PGDDF 2013-2018* y se sustenta principalmente a través de la *Ley de Desarrollo Social del DF* y la *Ley de Participación Ciudadana del DF*. Aunque cabe señalar, que no hay indicadores específicos que den muestra del compromiso de las dependencias en la institucionalización de la participación, considerando que solo establece tres áreas de oportunidad: Discriminación y DD. HH, Violencia y Alimentación.

En 2017, la participación ciudadana es corroborada en la recién promulgada *Constitución Política de la Ciudad de México*, que a través del artículo 26 sobre la democracia participativa, reconoce la participación de todos los habitantes de la ciudad en todas sus formas, mencionándolo de la siguiente manera:

La Constitución establece que los procedimientos y formas institucionales que posibiliten el diálogo entre las autoridades y la ciudadanía para el diseño presupuestal y de los planes, programas y políticas públicas, la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales. Entre otros, los de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y presupuesto participativo (*CPCDMX*, Gaceta oficial de la CDMX, 5 de febrero de 2017).

De todo lo anterior, se concluye que el marco normativo de la CDMX ha presentado un avance significativo en su quehacer jurídico. Como lo menciona Sánchez-Mejorada et al (2011):

La normatividad existente en la materia, aunque adolece de imprecisiones, desajustes y limitaciones, ha sido hasta ahora el sustento de las prácticas participativas de la ciudadanía capitalina y ha logrado dar coherencia a estas prácticas dentro del amplio universo del gobierno democrático donde la Participación Ciudadana posee un estatuto legal y está amparada por la legislación local (p. 311).

El análisis de este subapartado obliga a hacer una comparación en materia de participación entre los esfuerzos federales y los estatales – en este caso la CDMX- encontrando con ello marcadas diferencias, que, si bien esa búsqueda no es con el propósito de evidenciarlas para determinar mayor eficiencia entre uno y otro, sí tiene como fin que la participación ciudadana sea prioritaria en ambos niveles de gobierno.

El próximo capítulo dará respuesta a la relación entre política social con participación y cohesión social, presentando el análisis de tres programas sociales del GCDMX, así como la experiencia de un programa social brasileño. Dicho análisis comprenderá la descripción general y los hallazgos obtenidos en cuanto a las categorías y variables perseguidas.

III. Análisis de la participación ciudadana y cohesión social en la política social de la Ciudad de México

Como sabemos, la política social en la Ciudad de México se ha acompañado de un enfoque de garantía de los derechos humanos de una sociedad cada vez más diversificada y compleja, en donde a través de los programas sociales se promueve nueva participación ciudadana o en su caso, se aprovechan y/o fortalecen las prácticas integradoras ya existentes.

Considerando la magnitud que representa tanto en población, infraestructura e instituciones una ciudad como la Ciudad de México y partiendo de la idea del impulso que se ha inyectado a través de los años a la democracia participativa, Ziccardi (2006) establece que dichas estrategias no pueden ser espontáneas, requieren de diseños institucionalizados para hacer frente a ese objetivo, la autora lo menciona en la siguiente cita:

La participación institucionalizada es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero ello, no basta; sin duda hay que construir una relación de respeto mutuo y de atención a la participación social autónoma (p.99).

Por lo tanto, existen diversos esfuerzos traducidos en instituciones, políticas y programas sociales que han sido creados precisamente para fomentar la participación ciudadana. En el presente capítulo serán analizados tres programas sociales, ejemplificadores de las políticas que llevan a cabo instituciones del GCDMX como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), dependencia a la cual le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios; y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), dependencia encargada de impulsar acciones que fomenten y garanticen el derecho al trabajo. Ambas instituciones tienen como objetivo contribuir a los ejes rectores del Programa General de Desarrollo y de los Programas sectoriales.

Así como también, presentar un programa social brasileño, cuya cobertura es a nivel federal y representa para las familias de bajos ingresos la posibilidad de adquirir vivienda a un muy bajo

costo. Además de ello, es un programa que aprovecha experiencia y gestión de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso de selección de beneficiarios y en la construcción de ciudadanía en torno al derecho a vivienda digna.

III.1. Programa Comedores Comunitarios

De acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria se da cuando “las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar, y así poder llevar una vida activa y sana” (RO 2017 del PCC, p.94). Tan solo en México, son llevadas a cabo diversas acciones federales, estatales y municipales que se enfocan en atender las principales dimensiones de la seguridad alimentaria que van desde la disponibilidad de alimentos, acceso para adquirirlos, hasta su consumo y valor nutrimental. En ese sentido, más allá de las principales dimensiones de estudio de la seguridad alimentaria en los programas sociales, es importante conocer quiénes son los actores que participan en su garantía.

Uno de los programas principales de la SEDESOL que promueve la seguridad alimentaria es el *Programa Comedores Comunitarios (PCC)*, el cual surgió en 2009 como una respuesta gubernamental ante la inflación ocasionada por las diversas crisis económicas que afectaban a México en ese periodo. Este programa otorga en sus objetivos un lugar preferente a la universalización en el disfrute de los derechos, buscando con esto la inclusión social de sus habitantes, pero también marca un fuerte énfasis en la corresponsabilidad que podría brindar la ciudadanía para robustecer el capital social con el que cuenta la ciudad.

Recientemente premiado en el año 2016, en la categoría “Equidad social y económica” del concurso *Milan Urban Food Policy Pact Awards* auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el *Programa Comedores comunitarios* benefició diariamente durante el 2015 a más de 33,500 habitantes de zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social.

Dicho programa está alineado al Eje 1. Equidad e Inclusión social para el Desarrollo Humano del *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF)*, en donde se establece que la política social deberá ser incluyente, así como su desarrollo social ser un proceso participativo y planificado, con atención prioritaria a grupos mayormente excluidos. Por otra parte, se vincula al Área de oportunidad 6, el cual hace referencia a la alimentación, la cual deberá ser un derecho que permita la obtención de alimentos saludables a bajo costo. Dicho documento establece tres líneas de acción para garantizar el derecho a la alimentación a través de los comedores comunitarios: 1) fortalecer las capacidades organizativas de la población con mayor pobreza 2) realizar un estudio de mejoras alimenticias de los usuarios de estos servicios y, 3) diseñar e implementar una estrategia con la participación de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para diagnóstico y transparencia del funcionamiento y capacitación del personal.

Otra alineación normativa del programa es el *Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 (PSDSEI)*, en cuanto a: “[...] promover una cultura para la alimentación, sana, nutritiva y suficiente, la cual requiere de la adopción de estrategias dirigidas a garantizar el ejercicio de este derecho, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad; la atención del sobrepeso y obesidad infantil, así como la desnutrición en los diferentes grupos de población” (p.138).

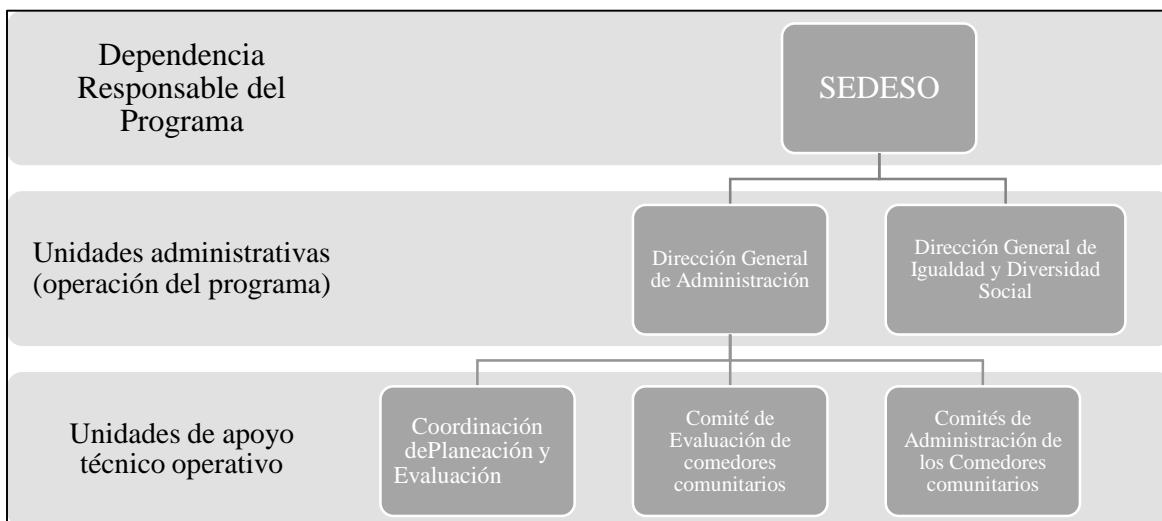
De acuerdo con las Reglas de operación (RO) 2017, el objetivo general de este programa es fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación. En los objetivos específicos retoma el fomento a la cohesión y solidaridad social mediante la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana en todos los procesos que integran el programa.

La operación del programa queda a cargo de dos unidades administrativas de SEDESOL: la Dirección General de Administración y la Dirección de Igualdad y Diversidad social. La primera, es la encargada de la compra del equipamiento que se proporciona a los comedores comunitarios y de la adquisición de los insumos no perecederos que se entregan catorcenalmente a cada uno de los comedores y la segunda, controla, supervisa y da seguimiento de los comedores comunitarios. La Coordinación de Planeación y Evaluación, el Comité de Evaluación de comedores comunitarios

y los Comités de Administración (comedores comunitarios de la población) son las unidades de apoyo técnico operativo (Figura 1).

Figura 1

Estructura organizacional del Programa Comedores Comunitarios



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2017 del PCC.

Los requisitos para que la población organizada -como organización social, civil o grupo de vecinos- conforme un comité de administración y sea incorporado en el programa, son básicamente: estar ubicado en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación así como en zonas con condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social, contar con un espacio físico con características específicas (área de 30m², posesión del mismo, condiciones de accesibilidad, entre otras) y por último, que la organización sea residente de dicha Unidad Territorial y que presente carta compromiso ante la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en donde se especifique no tener compromisos en cargos en el servicio público o partido político.

De acuerdo con las RO, el Comité de Administración -integrado de 3 a 5 personas- juega un papel relevante en el programa, porque es el responsable de su correcto funcionamiento, de administrar los recursos obtenidos mediante la cuota de recuperación -10 pesos- para la población, del buen uso del equipamiento dado en comodato, así como de rendir cuentas ante la comunidad

usuaria a través de reuniones vecinales. Los integrantes del Comité tendrán derecho a obtener de las mismas ganancias diarias un apoyo económico de \$110 pesos por persona, con motivo de apoyar la economía familiar de cada integrante.

Tabla 1

Padrón de beneficiarios del Programa Comedores Comunitarios 2016

Delegación	Número de comedores	Delegación	Número de comedores
Álvaro Obregón	14	Iztapalapa	45
Azcapotzalco	2	Magdalena Contreras	7
Benito Juárez	2	Miguel Hidalgo	6
Coyoacán	9	Milpa Alta	13
Cuajimalpa	3	Tláhuac	12
Cuauhtémoc	8	Tlalpan	21
Gustavo A. Madero	25	Venustiano Carranza	9
Iztacalco	9	Xochimilco	18
Total 203 comedores			

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón de Beneficiarios del Programa actualizada al 2016.

El presupuesto asignado se destina a la compra de insumos no perecederos, adquisición de material y equipo, así como apoyos anuales para adquisición de enseres para la operación que requieran los comedores. Como puede observarse en la siguiente tabla, el presupuesto ha tenido incrementos de importancia en los últimos años:

Tabla 2

Programa Comedores Comunitarios: presupuesto 2014-2018

Año	Presupuesto asignado en RO*	Porcentaje en relación con año anterior
2014	73,731,552	-
2015	76,253,171	3.4 %
2016	78,806,693	3.3 %
2017	208,645,155	164.7 %
2018	257,852,157	23.6 %

Fuente: Elaboración propia con base en las RO 2014,2015,2016, 2017 y 2018.

*millones de pesos.

En el otro extremo del programa, se encuentran los usuarios del comedor, los cuales pueden acceder a los alimentos en el espacio físico o en su caso prefieran llevar la comida hasta sus domicilios. Los comedores atienden de lunes a viernes de 11:00 a 16:00 horas aproximadamente y están ubicados en las 16 delegaciones de la CDMX.

Cabe hacer mención, que el PCC fue elevado a rango de Ley por la Asamblea Legislativa del DF (ALDF) en el año 2016, esto a través de la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México (LCSCDMX), la cual extiende sus atribuciones no solo del Programa de Comedores Comunitarios sino a los comedores populares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la CDMX (DIF) y a los comedores públicos del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS). Dicha Ley establece en el Artículo 2 el derecho que tiene la población a la alimentación en estos comedores:

Toda persona que habite, resida o transite en la Ciudad de México, tiene derecho a ser beneficiario de los comedores sociales, sin importar su condición social, etnia, género, preferencia sexual, edad, domicilio o cualquier otro que limite su derecho humano a la alimentación, con un programa especial para la infancia (LCSCDMX, 2017, p.1).

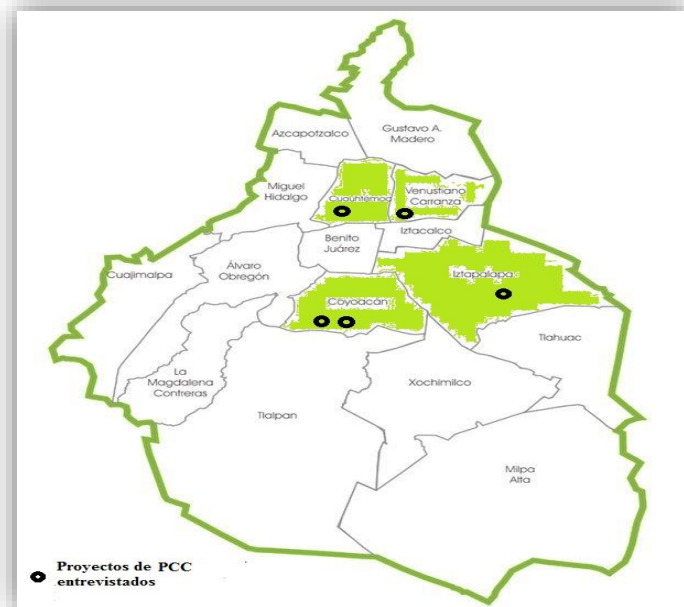
Lo anterior, puede explicar el aumento del presupuesto durante el año 2017 (véase la tabla 2) del PCC, el cual garantiza el derecho a una alimentación inclusiva de la población que habita y transita en la CDMX, así como la posibilidad de participar en la creación de comités de administración para su operacionalización.

En cuanto al primer acercamiento al PCC, este se realizó por la vía institucional, siendo la Coordinación de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-Unidad Xochimilco, la encargada de establecer comunicación mediante oficio con la Coordinación de Planeación y Evaluación, así como con la Dirección General de Administración de la SEDESOL. Cabe señalar, que dicha gestión fue tardía, a pesar de las complicaciones surgidas, se tuvo la oportunidad de conocer tanto a los promoventes -comités de administración-, así como a los usuarios del comedor.

El trabajo de campo fue realizado en cinco comedores ubicados en las delegaciones Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Venustiano Carranza (véase figura 2), siendo enfocadas las

entrevistas a los promoventes de los proyectos y usuarios. En el caso de los comités de administración, como uno de los primeros datos que salen a la luz, es que en su mayoría están integrados por mujeres con educación que va desde nivel medio superior a superior, ya sea en la administración de los recursos o en la preparación de alimentos.

Figura 2
Comedores entrevistados del PCC



Fuente: Elaboración propia.

Categoría: Participación ciudadana

Considerando que el PCC, se trata de un programa que promueve el derecho a la alimentación a través de la asociación y la organización, se pretendía conocer los niveles y la eficacia de la participación institucionalizada, es decir, la que el mismo programa promueve en las RO, así como también la participación social previa, la experiencia y antecedentes de las personas que conformaban los comités en los comedores.

Por lo tanto, los mecanismos de participación de las RO 2017 del PCC establecen cuatro formas de participación social que se orientan a promover acciones en favor del derecho a la alimentación para impulsar la participación y cohesión social (véase cuadro 5).

Cuadro 5

Formas de participación social en el PCC

Participante	Etapas en la que participa	Forma de participación	Modalidad
Contralores ciudadanos	Operación de los Comedores comunitarios	Observar el cumplimiento de las RO, Donaciones monetarias o en especie	Evaluación
OSC e individuos	Abastecimiento de los Comedores Comunitarios	Donaciones monetarias o en especie a los Comedores Comunitarios	Asociación
Grupos de vecinos	Instalación, operación y administración de los Comedores comunitarios	Coordinación interna de los Comedores Comunitarios	Asociación
Población beneficiada	Operación de los Comedores comunitarios	Labores inherentes al buen funcionamiento de los Comedores Comunitarios	Voluntariado

Fuente: Reglas de Operación 2017 del PCC.

Derivado de lo anterior, las entrevistas a los comités de administración establecen no contar con voluntariado de ningún tipo: "No hemos permitido la presencia de voluntarios, nunca me ha gustado jugar con la necesidad de la gente" (Integrante del Comité Leo, entrevista, 01 de diciembre del 2017), así como con escasa participación de otras OSC que realicen donaciones o brinden apoyo de algún tipo para los comedores, solo algunas donaciones esporádicas por parte de empresas independientes. Resulta interesante este aspecto, considerando que las OSC realmente están integrando los comités para crear comedores, es decir, ser las intermediarias con la población beneficiaria. Por lo tanto, no realizan donaciones para el abastecimiento de alimentos, como los mecanismos de participación establecen en las Reglas de operación. Sin duda, esta invitación a las OSC a participar de esta forma carece de sentido considerando que estas organizaciones cuentan

con dificultades para su propio sostenimiento. Por otro lado, de acuerdo con las RO, el papel de los vecinos es fundamental para la rendición de cuentas:

Este programa es un ejercicio de participación ciudadana en la promoción y ejercicio del derecho humano a la alimentación por lo que para asegurar la participación social en la operación de cada Comedor Comunitario; se podrán realizar reuniones vecinales de usuarios/as para la rendición de cuentas e información una vez al año, donde se señalará: resultados de la operación, cambios de integrantes y asuntos relacionados con el servicio (RO 2017, p. 104).

La encargada de coadyuvar en dicho proceso es la Coordinación de Planeación y Evaluación, la cual asigna la fecha a los Comités de administración para realizar dichas reuniones. Se tuvo la oportunidad de asistir a una asamblea² para conocer cómo eran las interacciones de los usuarios con el Comité bajo la conducción de un monitor de la Coordinación, lo cual permitió observar que la presencia institucional inhibe la participación de los usuarios, los cuales se limitan únicamente a firmar afirmativamente sobre la continuidad del comedor.

Sin duda, uno de los elementos más importantes para recalcar, es que la mayoría de los promoventes tienen amplios antecedentes asociativos, ya sea en organizaciones vecinales, sociales, civiles y sindicales, algunos de ellos con figura jurídica como AC o IAP. Dicha experiencia les permite conocer mejor las acciones traducidas en programas sociales que lleva a cabo el GCDMX, así lo determina la siguiente entrevista: “con humildad, a mí me escogieron porque yo fui fundador de una asociación civil [...] ya que nosotros entregamos departamentos de interés social cuando era FICAPRO y luego era INVI, entregamos en Tepito, Iztapalapa y la col. Guerrero (Integrante del Comité Leo, entrevista, 1 de diciembre del 2017).

Otra de las integrantes del comité comenta lo siguiente “[...] se dio por el hecho de que salió el programa de Comedores y yo siempre he participado en la comunidad, he apoyado a la gente de algunas maneras, bajando programas”. (Integrante del Comité Virgo, entrevista, 4 de diciembre del

² Expresamente no fue una asamblea pactada con anticipación, se aprovechó la presencia de usuarios que consumían sus alimentos en dicho espacio, para realizarles preguntas dicotómicas -sí y no- sobre la continuidad del comedor.

2017). Las entrevistas a integrantes de los comités de administración del programa evidencian sobre el amplio conocimiento que tienen en cuanto programas sociales y gestiones gubernamentales, así como experiencia en proyectos comunitarios y sociales.

Así como también dejan entrever que el PCC recurre al capital social que brindan los liderazgos de estas organizaciones para que sean el vínculo con la comunidad, como lo comenta un integrante del comité: “el comedor surgió por la petición de la entonces secretaria de desarrollo social y de su segundo, el subsecretario, en un evento que hubo [...] ya tenemos cuatro años”. (Integrante del Comité Leo, entrevista, 1 de diciembre del 2017).

Derivado de la expuesta relación organizaciones-gobierno, se hace presente el control institucional que ejerce la dependencia sobre los comités, así como la falta de autonomía que tienen como organización, así lo comenta una de las entrevistadas: "A nosotros los del comité, la dependencia nos quiere tratar como empleados". (Integrante del Comité Escorpio, entrevista, 11 de diciembre del 2017).

Lo anterior no fue ajeno, considerando que la Coordinación del PCC asignó a monitores para acompañar el trabajo de campo de esta investigación con la justificación de brindar apoyo y por seguridad, lo cual generó incomodidad durante las entrevistas por lo que se optó por evitar -a través de ciertos subterfugios- la presencia de estos. Dicha acción denota que el programa pretende controlar el derecho a la libre expresión y participación de los integrantes de estas organizaciones sociales y comunitarias.

Categoría: Cohesión Social

Bajo la categoría de cohesión social, se pretendía identificar en las entrevistas elementos relacionados con la integración social, el sentido de pertenencia, la solidaridad y la apropiación social, que, como espacios sociales, los comedores comunitarios se convierten en lugares donde se genera afectividad colectiva. Las RO del programa establecen como uno de sus objetivos específicos: “fomentar la cohesión y solidaridad social mediante la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana en la operación, seguimiento y evaluación del desempeño de los

comedores comunitarios” (p. 96). En cuanto a la integración social, esta es percibida en las entrevistas realizadas a los integrantes del Comité:

Con mucho cariño, no es mentira que el Comité la verdad nos vemos como si fuéramos familia, [...] porque hay mucha cercanía, y creo que eso también ha logrado el comedor, hacer algo real y tangible de participación ciudadana y cohesión social, el tejido que tanto pregonan los partidos. (Integrante del Comité Cáncer, entrevista, 29 de noviembre del 2017).

Entre las ventajas que representa la existencia del comedor para las familias, una de las principales es el ahorro económico que representa el bajo costo de los alimentos, la posibilidad de alimentación más balanceada, tener más tiempo libre para dedicar a la familia, pero sobre todo conocer y convivir con personas de la comunidad. Dicha integración se demuestra en las siguientes entrevistas a usuarios de comedores:

Soy pensionada, trabajé 40 años, me dijo el doctor que me fuera a viajar o a alguna actividad, por eso me metí a trabajar otra vez porque me deprimía. Yo ahorita me quedo hasta las 19:00 horas en el comedor platicando con las señoras, ellas viven aquí cerca. (Usuaría del comedor Cáncer, entrevista, 29 de noviembre del 2017).

Nos quedamos como una hora en el comedor, el ambiente es bueno, comemos en 30 minutos y 30 minutos cotorreando y con otra gente que llega. (Usuario del comedor Cáncer, entrevista, 5 de diciembre del 2017).

En ese sentido, se identifica claramente que el PCC se trata de un programa de acceso a la alimentación dirigido hacia las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto, pero además de esto, en los comedores se promueve el sentido de pertenencia comunitaria al ser espacios físicos y simbólicos de convivencia. El comedor se convierte en un espacio propio de vínculos e integración social, reconocible y cercano para las personas que habitan la colonia o el barrio, así como para las personas que habitan en colonias aledañas al mismo: “que nos dijera la Licenciada que nos vamos a reunir para hacer limpieza o para adornar, siento mucho cariño por el lugar”. (Usuaría del comedor Cáncer, entrevista, 29 de noviembre del 2017).

En cuanto a la apropiación del espacio público, Vidal y Pol (2005) mencionan lo siguiente:

Los procesos que implican el fenómeno de la apropiación del espacio suponen una forma de comprender y explicar cómo se generan los vínculos que las personas mantienen con los espacios, bien como “depósitos” de significados más o menos compartidos por diferentes grupos sociales; bien como una categoría social más, a partir de la cual se desarrollan aspectos de la identidad; bien como tendencias a permanecer cerca de los lugares, como fuente de seguridad y satisfacción derivadas del apego al lugar (p. 286).

A diferencia de un parque público o una explanada, el comedor es un espacio en donde se encuentran las personas que tienen necesidades e intereses particulares, primeramente, con el propósito de acceder a una alimentación de calidad, pero más allá de ello a conocerse y reconocerse en la diversidad o igualdad con el otro a través de la convivencia diaria. Una de las tesis de Massey (2005) sobre el espacio sostiene que en la medida en que el espacio es resultado de las interacciones sociales, no es algo acabado sino un devenir, es decir, un proceso que está en construcción constante (como se citó en Barreto et al, 2011, p.61).

La observación participante -incluida en el enfoque cualitativo de esta investigación- permitió generar un acercamiento de manera incógnita a las dinámicas que acontecen en los comedores, días antes de entrevistar al Comité de administración y a sus usuarios. La estancia en ellos permitió ver que las personas que asisten a comer se sienten identificadas en los espacios -en donde en algunos de ellos se llevan a cabo otras actividades artísticas, recreativas y deportivas-. La comunidad asistente lleva a cabo ciertas acciones espontaneas para cuidar del espacio -apoyar en la limpieza, acomodo de sillas y mesas, lavar los platos, entre otras- y con ellas apoyar a las personas encargadas de la operación. Es por ello, que la solidaridad se hace presente en pequeños actos que se originan en los comedores para arroparse y dar acompañamiento a los problemas de la comunidad:

Construir comunidades solidarias tiene también muchos caminos, el comedor sí ha abonado a crear una comunidad que se conoce, la otra vez se nos cayó un señor, ya no vino, le pedimos a otro señor que fuera a verlo, y nos traía la información. Llega el otro día nuestra compañera, que se le cerró la puerta y va a alguien a ayudarla a su casa. Son relaciones,

pero nosotros como fundación queremos más, eso es muy poco, tenemos la encomienda de construir comunidades solidarias. (Integrante del Comité Escorpio, entrevista, 11 de diciembre del 2017).

El tema del pago diario que reciben los integrantes del Comité se hace presente, el cual consideran que es insuficiente para todo el trabajo que conlleva la operación del comedor, así como hacer mención de que no se cuenta con prestaciones laborales, considerando que no hay responsabilidad laboral por no ser establecimientos mercantiles: "Es bien bonito hacer esto, ganamos una madre, 110 pesos ganamos aquí diario, voy a ser bien honesto, los únicos que cobramos 110 pesos somos mi mujer y yo, a mis compañeras les pago 150". (Integrante del Comité Leo, entrevista, 01 de diciembre del 2017).

Conclusiones sobre el PCC

Como se puede observar en el análisis anterior, el mismo programa establece esa relación entre cohesión y participación social, es decir, a mayor participación mayor cohesión social, o, en otras palabras, una participación más eficaz -con los mecanismos ya establecidos- podría potencializar a la cohesión social.

Sin embargo, los mecanismos participativos incluidos en el diseño del programa difícilmente son encontrados en la implementación, considerando que las entrevistas demuestran lo inaccesible que representa ampliar la participación del comité, esto derivado de la amplia supervisión y control por parte de la dependencia. De igual forma, la participación de la población usuaria, a pesar de que en algunos casos es espontánea y natural, no se encuentra debidamente institucionalizada.

La evaluación del PCC mediante la Metodología de Marco Lógico, mide la eficacia a través del total de raciones alimenticias entregadas y el total de comedores instalados, mientras que la calidad es medida por el total de usuarios que manifiestan satisfacción con el servicio. En dicha matriz de indicadores, los mecanismos de participación no están contemplados en la medición.

En ese sentido, la pregunta que surge es ¿cuáles son las causas que impiden el correcto desarrollo de la participación que coadyuve a potencializar la cohesión social? Una de ellas, sin duda, es el control y supervisión estricta a la que se someten los comités integradores de los comedores por parte de la institución, así como constantes amenazas de suspensión o baja. Por otro lado, está presente la dinámica clientelar en la relación comités-institución, misma que exige intercambio de intereses mutuos y que de no llevarse a cabo, las consecuencias serían también suspensión o baja.

Los indicadores de cohesión social presentados demuestran que en el PCC suceden situaciones interesantes, dignas de ser contadas, en una urbe tan importante como la CDMX. En ese sentido, los comedores en general son espacios armoniosos donde la comunidad se siente atraída, sí por la adquisición de alimentos a bajo costo, pero sobre todo por la convivencia e interacciones sociales, por la confianza que siente en el equipo que integra el comité, por la posibilidad de ser escuchados ante sus problemáticas y demandas sociales, entre otras razones.

A pesar de que la operación y administración del programa Comedores Comunitarios es el mismo en los más de 200 comedores instalados en la CDMX, cada uno presenta contextos sociales, culturales, políticos y económicos muy diversos y propios, mismos que podrían enriquecer la implementación del programa, y, que podrían ser más eficaces si se redireccionaran en un diseño que incluya una participación de mayor calidad.

III.2. Programa Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas

Hoy en día, el cooperativismo y sus principios siguen vigentes ante el individualismo y su aversión de lo colectivo. Su inclusión en el mercado no ha sido tarea fácil, considerando que sus bases están cimentadas bajo la Economía social, que como su nombre lo indica, tiene marcadas diferencias con la economía basada en el capital.

En ese sentido, Coraggio (2009) establece que en la Economía Social existe una relación muy estrecha entre lo económico y social, siendo que el aspecto económico no sobrevive sin el aspecto material pero tampoco de lo simbólico, la cultura y la política (Vázquez, 2016).

Cuadro 6

Valores en la Economía Social Solidaria vs la economía capitalista

Economía Social Solidaria	Economía capitalista
Solidaria	Competencia
Diversidad	Homogenización
Equidad	Concentración
Autogestión	Poder
Comunidad	Individualismo
Reciprocidad	Egoísmo
Fraternidad	Divisionismo

Fuente: Collin (2008) en Vázquez, 2016, p.23.

En la Ciudad de México, diversas acciones institucionales son promovidas para el fortalecimiento e impulso de sociedades cooperativas, desde la normatividad federal a través de la *Ley General de Sociedades Cooperativas* publicada en el DOF en 1994, que regula la constitución, organización, funcionamiento y extinción de las Sociedades Cooperativas y sus Organismos en que libremente se agrupen, así como los derechos de los Socios.

Datos presentados en el *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social* realizado en 2013 por la Universidad Iberoamericana de Puebla, establecen que en ese año había aproximadamente 61,717 Organizaciones del Sector Social de la Economía en el país, de las cuales 29,555 eran ejidos, 2,359 comunidades, 15,000 sociedades cooperativas y 14,803 otras formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (INAES, 2014, p.23).

En el caso de la Ciudad de México, a la STyFE le fueron conferidas a través del artículo 9 de la *Ley de Fomento cooperativo del DF*, las atribuciones de impulso de actividades de fomento cooperativo como las asesorías, capacitaciones y adiestramiento para la constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas, así como también dar apoyo en la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios. Esta institución operó desde el año 2012 al 2014 el Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa

(PPFIC), cuyo objetivo era brindar un apoyo anual a cooperativas para la adquisición de equipo, maquinaria y materia prima.

Dicho programa fue el antecedente para que en 2015 comenzara a operar el *Programa Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas* (PADSC), el cual actualmente genera apoyos para la creación y fortalecimiento de capacidades de sociedades cooperativas, cumpliendo con ello objetivos programáticos enfocados a generar empleo con equidad, garantizar el trabajo digno en grupos sociales que presentan mayor dificultad para obtenerlos y evidentemente, evitar la informalidad laboral a través de estos proyectos de exclusión.

Para el 2016, el PADSC se conforma de dos subprogramas: Impulso a la Formación de Sociedades Cooperativas (Impulso cooperativo) y el Fortalecimiento Desarrollo de Sociedades Cooperativas (Fortalecimiento cooperativo). Ambas modalidades apoyaron en ese año a 266 sociedades cooperativas, ya sea para conformarse como organización o para fortalecer las ya existentes.

Las acciones del PADSC se alinean al PGDDF 2013-2018 en el Eje 1 referente a la Equidad e Inclusión social para el Desarrollo Humano en el Área de oportunidad 7: Empleo con Equidad, cuyo objetivo es ampliar el acceso de la población del DF a trabajo digno con protección social y respeto a los derechos laborales. Así como alineado a otros programas: Programa Institucional de Desarrollo de la Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo 2014-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018 y al Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018.

Para adentrarnos al programa, es necesario especificar ciertos conceptos, la *Ley de Fomento Cooperativo para el DF* (2006), define en su artículo 3° a las Sociedades Cooperativas (SC) como:

Una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través

de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (p.2).

Ante la falta de empleos en la CDMX, son creadas y fortalecidas las sociedades cooperativas -denominadas por el Programa como Organizaciones de la Economía Social y Solidaria (OESS)- para ser una respuesta ante tal problemática, con la expectativa de su perdurabilidad y que a su vez sean generadoras de empleo a mediano y largo plazo.

Tabla 3
Población del PADSC

	<i>Potencial</i>	Población	
		<i>Objetivo</i>	<i>Beneficiaria</i>
Subprograma de Impulso a la Formación de Sociedades Cooperativas	Organizaciones sociales conformadas por un mínimo de 5 personas que realicen alguna actividad productiva o de servicios.	222 organizaciones sociales, traducidas en al menos 1,100 personas.	94 organizaciones sociales que cumplan con los requisitos establecidos en las RO.
Subprograma de Fortalecimiento y Desarrollo de Sociedades Cooperativas	Sociedades Cooperativas de producción de bienes y/o servicios legalmente constituidas con domicilio social, fiscal y comercial en la CDMX.	148 sociedades cooperativas de producción de bienes y/o servicios, traducidas en 740 personas.	120 sociedades cooperativas de producción de bienes y/o servicios, legalmente constituidas que cumplan con los requisitos establecidos en las RO.

Fuente: Con base en las Reglas de Operación del PADSC 2017.

Con un presupuesto en 2017 de casi 37 millones para los dos subprogramas, el objetivo general se encamina en apoyar a 230 organizaciones (véase Tabla 3) de la economía social y solidaria, para brindarles servicios de consultoría para la constitución, capacitación, asistencia técnica especializada y apoyos económicos. Los objetivos particulares son los siguientes: garantizar el derecho al trabajo de las personas y brindar apoyos económicos para la constitución legal de la organización, fortalecer procesos productivos, adquisición de materia prima, equipo y maquinaria.

Para acceder a los apoyos, las organizaciones deberán demostrar experiencia en trabajo colectivo en la realización de alguna actividad productiva -a través de fotografías, reconocimientos, facturas, entre otros-, así como demostrar residencia en la CDMX y haber realizado comprobación de recursos en caso de haber sido apoyados en otro programa del GCDMX.

El trabajo de campo llevado a cabo en este programa se concentró en realizar entrevistas semiestructuradas a integrantes de tres cooperativas de las delegaciones Iztapalapa, Benito Juárez y Cuauhtémoc, que fueran beneficiarias de Impulso cooperativo y de Fortalecimiento cooperativo, así como a la coordinación del programa a través de la Dirección de Promoción al Empleo (DPE).

En septiembre de 2017, la STyFE a través de la Dirección de Promoción al Empleo (DPE), organizó la tercera edición Expo Cooperativas CDMX 2017, la cual tiene como fin reunir a las cooperativas para que éstas promuevan la venta de sus productos y servicios. En dicho evento, se tuvo la oportunidad de entrevistar brevemente a algunas cooperativas expositoras, las cuales respondieron al preguntarles en qué año habían sido acreedores del apoyo otorgado por el Programa -ya sea en su modalidad de Impulso Cooperativo o Fortalecimiento Cooperativo - que no eran beneficiarios aún, que solo eran cooperativistas que estaban en la base de datos de la STyFE.

Lo anterior, permitió entrever que la Coordinación de la DPE del programa reúne a las cooperativas a las Expos y ferias que organiza la STyFE, pero no impulsa la consolidación de las que aún no cuentan con la figura jurídica como sociedad cooperativa. Asimismo, durante la entrevista a la institución se pudo evidenciar que no existe un seguimiento de las SC desde que estas obtienen los apoyos y las capacitaciones hasta que ya se encuentran consolidadas, es decir, ya en funciones.

Por ejemplo, una de las acciones generadas por la Secretaría fue el *Catálogo de cooperativas de la CDMX*, el cual es una plataforma electrónica que permite la promoción de los productos de las cooperativas beneficiadas, buscando acercarlas a la ciudadanía. Al realizar una revisión de este, se observó que no se encuentra actualizado, considerando que varias de las SC ya no están en operación -como una de las SC entrevistadas-.

Categoría: Participación ciudadana

Las RO del PADSC establecen que serán apoyadas las OESS, es decir, el conjunto de organizaciones sociales y sociedades cooperativas, con el propósito de regularizar aquellas que no cuentan con figura jurídica y fortalecer a las que ya lo tienen. En ese sentido, el trabajo de campo pretendía conocer la estructura de estas organizaciones, es decir, cómo se conforman antes de ser beneficiarias, así como si seguían los principios cooperativistas.

Por lo anterior, se determinó establecer contacto con sociedades cooperativas que estuvieran constituidas, por un lado, por integrantes de la familia y, por el otro lado, integradas por amigos y conocidos. Buscando en este requisito conocer las razones por las cuales deciden establecer una sociedad, siendo ésta una alternativa al desempleo, ante ello uno de los integrantes de SC responde:

A mí me invito un cliente, porque él vio en mí, aparte de que tienes que ser extremadamente responsable, me dio los datos, y ya fui y me dieron el apoyo, entonces me empezaron a pedir todos los requisitos, que yo en la vida conocía, si yo nada más puse mi negocio como cualquier otro mexicano que viene de descendencia. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

En el caso de esta SC familiar, uno de los entrevistados comenta sobre la participación de los integrantes -padre y madre de familia y tres hijos-: “hemos caminado bien, en equipo y como cooperativa, tenemos también una buena relación de familia, comentamos los errores y también aquí hacemos nuestras juntas entre los socios, tenemos buenos acuerdos”. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017). A pesar del anterior comentario, durante la entrevista no se encontraban en el negocio ninguno de los otros socios, a excepción de la esposa del entrevistado -la cual hacía tareas del hogar en ese momento- de la cual el entrevistado comentó: “la batuta de los gastos los llevo yo, siento que es mi obligación, lo que ella genera es para sus gastos personales”.

Otra de las entrevistas fue a los integrantes de una SC beneficiada por el apoyo Impulso Cooperativo y posteriormente dos apoyos de Fortalecimiento Cooperativo. La SC está conformada por cinco socios jóvenes que no tienen relación de parentesco, sino de amigos y colegas de la

misma profesión. Durante la entrevista a uno de los socios, estableció que se consideraban más una empresa que una cooperativa, que sí establecían los principios del cooperativismo pero que no querían que se les siguiera relacionando con el STyFE -quien les otorgó apoyos económicos en tres ocasiones-, considerando que solo seguían colaborando con la institución para asistir a ferias y eventos con el propósito de dar visibilidad a su marca y productos.

De igual forma, se evidencia que algunos integrantes de las cooperativas analizadas ya contaban con antecedentes asociativos, ya sea formalizada en alguna OSC o de manera más informal en algunos grupos diversos: “Estoy participando en esta acera de aquí, estamos escriturando ante la delegación, yo soy el que llevo más o menos el mando de toda esta organización. Yo sí he participado con los vecinos, tengo una buena relación”. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017)

Por lo tanto, el programa promueve la intención de formalizar el estatus jurídico y así poder acceder a apoyos y beneficios, o en su caso, consolidarse mediante apoyos económicos y capacitaciones. Uno de los integrantes de la SC mencionó que también integró un proyecto del Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario, además de realizar proyectos ambientales para comunidades indígenas, pero dejó de hacerlo por considerar falta de organización y escaso tiempo desde la integración de la cooperativa.

En relación con elementos de promoción de los beneficios del cooperativismo, Vázquez (2016) establece: “no solo debe fluir hacia el grupo de cooperativistas, sino que éstos también tienen el deber de divulgar y difundir la naturaleza de las cooperativas” (p.30). Al preguntar a uno de los entrevistados al respecto, comenta:

Tenemos un grupo de Whatsapp en común con las cooperativas, se mensajean: oye, ¿quién vende esto?, comuníquese con fulanita y otro dicen: a mí tráemelo a consigna, pero veo que cuando lo ofrece la cooperativa, ya no la contacta. La mala fama del mexicano es que es muy irresponsable, da miedo arriesgarse. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

En cuanto a formas de participación social, el PADSC en sus RO incluye solamente la figura de contralor ciudadano para participar en el proceso de selección de beneficiarios, sin especificar más información. Y en cuanto a la evaluación, los indicadores diseñados establecen solamente porcentajes de cooperativas constituidas, apoyos y asesorías entregadas, beneficiarios, planes de negocio aprobadas, entre otros.

Las SC entrevistadas tienen buena percepción del gobierno y del programa del cual son beneficiarios: “tengo mejor percepción del gobierno de la CDMX, del federal no”. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

Categoría: Cohesión Social

De igual forma que en el análisis del programa anterior, se pretendía encontrar las variables: integración, sentido de pertenencia, solidaridad y apropiación del espacio público. Cabe señalar, que las RO no realizan ninguna referencia -ya sea como objetivo o línea de acción- con la cohesión social.

Por lo cual, se pregunta a los integrantes de la SC sobre la integración y solidaridad que genera con los socios de la cooperativa, clientes, vecinos y otros cooperativistas:

Como que siento que los socios nos hemos empatado más, porque cada uno de nosotros tenemos obligaciones con la cooperativa, estamos más vinculados como socios... también aquí hacemos nuestras juntas entre los socios [...] Lo que sucede es que yo llego a la conclusión que la cultura que tenemos en México estamos muy abajo. Con mis vecinos de alrededor, siempre he tenido una convivencia sana porque, punto número uno, todo lo hago con el corazón, porque a mí en lo personal lo que me encanta es tener demasiadas amistades, casi las enemistades no van conmigo. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

Y añade:

En la Expo sociedades cooperativas 2017, a un compañero lo agarró la grúa y dijimos “compañeros vayan a apoyar, porque la grúa se lo quiere llevar”, éramos como 200

cooperativas, solo fuimos 50, y a algunas yo les compartí, porque mejor veamos cuanto es de la multa y pongamos 50 pesos cada uno y liberamos al compañero y dijeron -no, nosotros no tenemos por qué gastar. ¿Entonces dónde está el cooperativismo? Después, una compañera al lado mío, llego una compañera tarde y le dije, pues yo me recorro para que se acomode la compañera, yo me recorrí y dice la compañera: pues para qué llega tarde y no se quiso mover. Y eso no se vale y yo le dije: compañera, somos cooperativistas, no te puedes portar así. (Integrante de SC Tauro, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

Se logra diferenciar a las SC recientes de las SC que tienen más antigüedad, considerando que estas últimas solamente asisten a eventos que puedan retribuir a sus intereses comerciales. Las cooperativas recientes asisten constantemente a la profesionalización y capacitaciones que les brinda la STyFE en conjunto con instituciones educativas. Por lo tanto, la mayoría de las sociedades cooperativas que han sido beneficiarias del apoyo económico que brinda el programa, dejan de integrarse a las actividades que promueve el STyFE una vez que ya fueron evaluadas, es decir, sucumben una vez que dejan de recibir el apoyo.

A pesar de que el Programa realiza algunas acciones y actividades para integrar a las SC de nueva creación y las más consolidadas, el esfuerzo es insuficiente. Cabe mencionar que algunas SC han llevado a cabo actitudes solidarias -considerando que es uno de los principios del cooperativismo- que terminan siendo circunstanciales y espontáneas, no llevan como fin niveles de cohesión mayores, como se menciona en una entrevista: “en el pasado sismo del 19S, por encontrarse la cooperativa cerca de un edificio caído, ésta fungió como espacio para brindar agua, préstamo de herramienta y uso de los sanitarios”. (Integrante de SC Géminis, entrevista, 4 de noviembre del 2017).

De las entrevistas realizadas a los integrantes de las SC, en una de ellas se reflejan claramente los principios del cooperativismo: “La mayor virtud de una cooperativa es trabajar sin un patrón, se generan situaciones solidarias y edificantes. Es una respuesta al capital, dando apoyo a la economía social”. (Integrante de SC Aries, entrevista, 25 de enero del 2018).

En cuanto a los problemas más comunes de integración de las SC, los entrevistados concuerdan que mantener una sociedad cooperativa es difícil, particularmente en la toma de decisiones entre los socios y en la división del trabajo, problemas que son frecuentes y que imposibilitan el desarrollo de la SC. Una de las SC (de giro de servicios culturales) de reciente creación, se disolvió por falta de compromiso de los integrantes hacia la cooperativa, así como por los intereses más individuales que colectivos:

Quando teníamos el espacio cultural no teníamos mucho tiempo libre. Eso es lo que más nos faltó, yo peleaba mucho por eso, que tú puedas comprometerte a dar cinco horas a la semana, esa es mi obligación en la cooperativa. Sinceramente, yo ya no quería hacer eso, quiero hacer teatro. (Integrante de SC Aries, entrevista, 25 de enero del 2018).

Una de las que estaban en la cooperativa tenía ligas con un diputado, empiezan a reunirse con él y les dice: presenten un proyecto y les etiqueto una lana. Como a los dos meses sale en el DO que dos millones y medio están etiquetados para nosotros. Empieza una rebatinga y allí es cuando uno dice: los compañeros estaban sobre el dinero. Empiezan a reunirse en un colectivo ellos solos, sin avisarnos a los demás, pero por alguna razón nos vamos enterando nosotros, ellos ya estaban entrados con un diputado, llegan con la renuncia a nuestra cooperativa. (Integrante de SC Aries, entrevista, 25 de enero del 2018).

Durante la entrevista, se comenta que la disolución conllevó ciertos problemas en la repartición de los bienes comprados con el apoyo institucional, como lo establece Fernández (2006):

El problema se presenta cuando termina el apoyo del Estado, bien porque surgen otras necesidades y se atiende a otros sectores o simplemente porque se produce un cambio de gobierno y no hay continuidad en las políticas que venían implementándose, es entonces cuando se pone a prueba la “calidad” de las cooperativas constituidas gracias a ese empuje desde arriba, puesto que si sus miembros no se encuentran compenetrados con los valores y principios del cooperativismo, si no se están consustanciados con estos y realmente creen en dicho movimiento, tales organizaciones seguramente desaparecerán (p. 247).

De acuerdo con los datos presentados en 2016 por el PADSC, durante ese año se apoyaron SC principalmente integradas por jefes y jefas de familia y por jóvenes, situación que se refleja en

las edades de los entrevistados que van desde los 29 hasta los 68 años. El nivel educativo de los entrevistados refleja que aquellos que tienen un mayor nivel educativo tienen mayor posibilidad de permanencia como organización.

Conclusiones sobre el PADSC

Como ya se mencionó, este programa busca impulsar la creación de nuevas cooperativas o fortalecer las ya existentes, con el objetivo de que desarrollen sus capacidades y que con ello puedan incorporarse y permanecer en el mercado laboral. Más allá de los amplios beneficios que representan la economía social solidaria para el sector económico, considerando que propone una nueva visión para la práctica de la ciencia económica, este tipo de organizaciones sociales pueden fortalecer la cohesión social, como se indica en la siguiente cita de Gonzales (2009, p.4) sobre las SC:

Es social porque lejos de destruir el tejido social y promover la confrontación, la lucha de clases y la competencia, construye a la sociedad. Es asociativa, es decir donde sus participantes, tanto productores como consumidores se asocian para la satisfacción de las necesidades de unos y otros, lo cual constituye el elemento central (Vázquez, 2016, p.21).

Sin embargo, de acuerdo con el trabajo de campo realizado, las cooperativas hacen mayor énfasis en la necesidad de crecer como empresa a través de la venta y exposición -que regularmente les da el gobierno- de sus bienes y servicios, demostrando así poco interés por generar redes cooperativistas o por fortalecer los principios propios del cooperativismo:

Precisamente, la falta de formación de los socios, la ausencia o no presencia de los principios o valores del cooperativismo en la asociaciones de este tipo [...] y los métodos o estrategias del gobierno nacional para impulsar el cooperativismo, son las que hacen surgir dudas respecto a los cimientos que soportan a dichas organizaciones, pues muchas de ellas no han surgido por la iniciativa de sus miembros, sino que han sido el resultado de una especie de reclutamiento por oportunistas, que pretenden aprovechar la coyuntura y obtener apoyo básicamente financiero por parte del Estado, o bien simular relaciones de trabajo (Fernández, 2006, p.249).

En cuanto a los elementos que se buscaban en ambas categorías -participación y cohesión- el análisis permite observar ciertas diferencias entre las SC, las cuales dependen, por un lado, de la experiencia asociativa previa que tengan como cooperativa, es decir, personas con experiencias en organizaciones y en participación social, tienden a conocer y preservar un poco mejor los principios que el cooperativismo promueve, y, por otro lado, otros cooperativistas mantienen intereses particulares y relaciones de dependencia hacia la institución que brinda el apoyo, lo cual influye de forma negativa en la cohesión social.

Además, considerando que no existe un seguimiento integral y constante de las cooperativas por parte de la STyFE, que permita conocer sobre los verdaderos motivos por los cuales las organizaciones deciden asociarse o disolverse; conocer cuáles son las principales dificultades que deben sortear para lograr una mayor expansión en sus actividades como proyecto social que resista los embates del mercado actual, es importante que la institución implemente acciones para impulsar y promover los beneficios del cooperativismo más allá del otorgamiento de apoyos.

Para concluir, es necesario mencionar que las sociedades cooperativas se encuentran en una dinámica de lucha constante y de resistencia, no solo hacia la competencia que representa la lógica del mercado, sino en relación con los objetivos intrínsecos sobre la importancia de su existencia para la sociedad. Si bien, el programa Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas, como su nombre lo indica, refuerza la creación y consolidación de organizaciones, lo cual es una acción importante para la política social con participación ciudadana, este deja de lado la riqueza que representa el impulso de valores éticos y principios cooperativistas, los cuales como sabemos son forjadores de cohesión social, la cual como se ha mencionado, no es percibida de forma importante.

III.3. Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario

El tema de las ciudades y el derecho de vivir en ellas, dejan de ser estudios aislados para vincularse transversalmente en las políticas públicas. Las desigualdades que acontecen en las ciudades generan impactos negativos sobre las comunidades que van desde la escasez de servicios públicos, la falta de espacios públicos de recreación y culturales, hasta la violencia y sus

consecuencias en el tejido social. Es por ello, que los gobiernos actuales, optan por devolver los espacios a la comunidad para que no solo hagan uso de ellos, sino que también se apropien y que, a través de ese proceso, se generan lazos que los identifiquen como iguales. En ese sentido, en un esfuerzo por implementar acciones que generen ese tipo de acercamiento entre los integrantes de los barrios y colonias, se crea en 2006 como unidad administrativa de la SEDESOL, la *Subsecretaría de Participación Ciudadana*, la cual tiene como objetivo general:

Coordinar de forma permanente la planeación, diseño, promoción y control de programas sociales y acciones institucionales encaminadas a fomentar la participación individual y colectiva de la ciudadanía...mediante la integración de redes sociales comunitarias que colaboren oportunamente en la atención de problemas derivados de las necesidades básicas de la población (2018).

Uno de los programas sociales de la Subsecretaria es el *Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario* (PMBC), el cual surge en 2007 con la encomienda de rescatar y mejorar los espacios públicos de los barrios y colonias de la ciudad a través de un proceso ciudadano participativo, integral e incluyente, garantizando así el derecho a la ciudad. El programa apuesta por el rescate de espacios públicos como detonador de desarrollo humano y social en donde a través de instrumentación de nuevas formas de participación ciudadana y apoyando a las existentes, se mejoran las condiciones de vida de los barrios y sus habitantes.

El programa representa una intensa actuación pública, que, a través de organizaciones sociales son creados y recuperados espacios inutilizados en barrios y colonias que se constituyeron mediante producción social de vivienda realizada por sectores populares en las últimas décadas del siglo XX (Ziccardi, 2012).

Otros objetivos complementan el fin general, tales como: fomentar la construcción de ciudadanía participativa corresponsable llevando como bandera el derecho a la ciudad, propiciar acciones de urbanismo social que favorezcan condiciones adecuadas para el desarrollo humano, fomentar la construcción de ciudadanía proactiva y con identidad y garantizar los DESCAs de los habitantes de la CDMX.

De acuerdo con las Reglas de Operación (2017) del PMBC, los objetivos del programa se alinean a la normatividad de la CDMX, como al *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018* en el Eje 4 sobre Habitabilidad y Servicios, Espacios Públicos e Infraestructura en el Área de oportunidad 2 sobre Espacios públicos, cuyo objetivo establece: “crear, recuperar y mantener los espacios públicos [...] a fin de generar encuentros, lazos de convivencia, apropiación social, sentido de pertenencia y ambientes de seguridad para habitantes y visitantes”. Así como también, al Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018, en el Área de oportunidad sobre Discriminación y Derechos Humanos estableciendo como línea de acción que los proyectos integrados deberán contar con criterios de accesibilidad para personas con discapacidad, adultos mayores, entre otras.

Durante el periodo 2007-2017 (véase la tabla 4) fueron aprobados 1,953 proyectos, en su mayoría proyectos de imagen urbana, muros de contención y andadores, construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples y casas de cultura, rehabilitación de áreas comunes y áreas verdes, rehabilitación de plazas públicas, entre otros proyectos. Siendo Iztapalapa, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero las delegaciones con mayor número de Unidades Territoriales con bajo Índice de Desarrollo Social de acuerdo con las RO 2017.

Tabla 4

Proyectos aprobados por el PMBC con presupuesto, 2007-2017

Año	Proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto	Presupuesto asignado
2007	48	\$80,000,000.00
2008	101	\$131,450,000.00
2009	183	\$187,315,700.00
2010	199	\$99,700,000.00
2011	200	\$90,400,000.00
2012	219	\$105,829,000.00
2013	200	\$97,004,500.00
2014	208	\$108,750,000.00
2015	169	\$103,000,000.00
2016	183	\$106,000,000.00
2017	215	\$120,000,000.00
Total	1,953	\$1,255,999,932.00

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del PMBC 2017 y 2018.

El PMBC está dirigido a grupos de vecinos u organizaciones de la sociedad civil -en adelante promoventes- que habiten en las 1,120 Unidades Territoriales en las zonas de Muy bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social que deseen integrar proyectos en sus dos modalidades: proyectos nuevos y proyectos de continuidad. Los proyectos son sometidos ante el Comité Mixto, el cual está conformado por: un representante de las instituciones del GCDMX (SEDESO, SEDUVI, Secretaria de Obras y Servicios, SEDEMA, Secretaria de Cultura, SPC, Autoridad del Espacio Público, INDEPEDI, SACMEX) así como por integrantes de la sociedad civil (nueve especialistas en temas de desarrollo social, desarrollo sustentable y urbano participativo). El cuadro 7, muestra los instrumentos que son incluidos en las RO del PMBC, es decir, los instrumentos que giran alrededor de los proyectos de mejora de barrios, colonias y pueblos.

Cuadro 7

Instrumentos participativos en el proceso PMBC

<i>Instrumentos</i>	<i>Funciones</i>
<i>Asamblea vecinal</i>	Conformada por mínimo 30 personas que habiten en la zona del proyecto, son quienes los aprueban. Pueden participar aquellos vecinos que demuestren mediante credencial INE tener residencia en la zona de impacto del proyecto.
<i>Comité de Administración</i>	Integrado por tres personas, responsables de la correcta ejecución de los trabajos del proyecto, administración de los recursos, rendición de cuentas y comprobación correcta.
<i>Comité de Supervisión</i>	Integrado por tres personas, responsables de vigilar que las obras y acciones del proyecto se ejecuten de manera correcta y los recursos se destinen al objetivo para el que fueron autorizados.
<i>Comité de Desarrollo Comunitario</i>	Integrado por tres personas, responsables de sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través de trabajos de planeación participativa, organización ciudadana, para asegurar la sustentabilidad del proyecto durante su construcción.
<i>Asesoría Técnica</i>	Integrado por instituciones académicas, OSC, arquitectos, Ingenieros Civiles, arquitectos, urbanistas, diseñadores en asentamientos humanos y/o planificadores territoriales, responsables de garantizar la correcta ejecución del proyecto a través de su conocimiento y experiencia técnica y social. Dicha figura deberá estar registrada en el Catálogo de Asesores Técnicos del PMBC.

Fuente: Elaboración propia con base en las RO 2017 del PMBC.

Cabe mencionar que el programa ha sido acreedor de diversos reconocimientos, entre los que destacan la “*IV Distinción Buena Práctica en Participación Ciudadana*” en 2009 en Italia y el *World Hábitat Award* en Londres, así como diversos premios que han recibido los proyectos surgidos del programa.

Como ya se mencionó en el apartado metodológico, fueron analizados cuatro proyectos promoventes del PMBC, ubicados en las delegaciones Benito Juárez, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco. Es importante mencionar, que, durante el trabajo de campo, fue difícil acceder a la información y a la consulta de datos sobre los proyectos financiados. A pesar de haber asistido a dos entrevistas con la Coordinación del PMBC, en donde se solicitó información sobre proyectos recién apoyados o de mayor antigüedad, con el propósito de conocer a los Comités que los integran, el personal a cargo mantuvo una actitud de desconfianza y arrogancia hacia el presente trabajo investigativo, intentando imponer -como en el PCC- la presencia de monitores durante las entrevistas a los promoventes, situación que se logró sortear

Categoría: Participación ciudadana

Los objetivos específicos establecidos en el diseño del PMBC, establecen: fomentar la construcción de ciudadanía participativa corresponsable y proactiva en torno al territorio de la CDMX, así como promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social de la CDMX, en cuanto al rescate, apropiación social y mejoramiento del entorno urbano y recuperación de espacios públicos.

En ese sentido, las entrevistas realizadas tenían como propósito conocer cómo era la participación a través de los instrumentos participativos que el mismo programa propone, así como la variable relacionada con los valores democráticos (que incluye la relación/confianza con las instituciones).

Los proyectos analizados están conformados por hombres y mujeres que oscilan entre los 50 a 75 años en promedio, con un nivel educativo superior (Licenciatura y Maestría en Políticas Públicas, Ciencia Política, Contaduría, entre otras). Básicamente los proyectos entrevistados

fueron: 1) Centro Comunitario con auditorio; 2) Foro cultural; 3) Centro comunitario con biblioteca y cisternas ecológicas para la captación de agua pluvial, y 4) Invernadero, huerto urbano y una granja de tilapias.

En cuanto a las formas de participación social incluidas en las RO del programa se concentran, por un lado, en la realización de las asambleas vecinales que son las encargadas de aprobar las acciones correspondientes al proyecto y, por otro lado, en la participación tanto de los promoventes como de los vecinos, instituciones académicas, OSC, contralores ciudadanos y mediadores comunitarios en las etapas de planeación, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

Los indicadores de evaluación -la cual puede ser externa a través de EVALUA e interna por la Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación ciudadana- se enfocan principalmente en elementos cuantitativos como el número de: proyectos aprobados, actividades de capacitación, asambleas vecinales realizadas, comités de Supervisión, Administración y Desarrollo comunitario, convenios firmados, entre otros.

En el libro *Barrio Trabajando* realizado en 2010 por Edoardo Bazzaco y Sebastián Sepúlveda sobre la participación ciudadana en el PMBC, se determinó la falta de evaluación como una de sus principales dificultades, el no contar con metodología científica para medir tipo y grado participación ciudadana que existía en los proyectos financiados por el programa. Es decir, los indicadores presentados no reflejan la calidad de la participación del PMBC.

La experiencia asociativa de los promoventes se evidencia, considerando que tienen fuertes antecedentes en movimientos sociales y vecinales con amplia presencia en las colonias, como se puede observar en la siguiente entrevista: "En el sismo del 85, nosotros somos enviados a esta zona, que fue la más devastada de la ciudad, tenemos una organización más adelante en el corazón de Tepito y otra en Valle Gómez". (Promovente Sagitario, entrevista, 11 de diciembre del 2017).

Por tratarse -en su mayoría- de proyectos grandes, que pueden ser acreedoras de hasta cinco apoyos en diferentes ejercicios fiscales, con el tiempo los promoventes han identificado las

necesidades de la comunidad y del espacio, lo cual les asegura -en cierta medida- la continuidad. Posterior a dichas etapas, el Programa no contempla financiamiento de mantenimiento de las obras, lo cual genera incertidumbre tanto para los promoventes como para la misma comunidad, ya que consideran que se vuelven “presas fáciles” para intereses de las delegaciones y partidos políticos. Como lo establece uno de los promoventes:

En los eventos culturales nos coordinamos con la Secretaría de Cultura y con Desarrollo Social, por ejemplo, ahorita ha bajado porque están en un proceso de cambio de administración, aun así, tuvimos una guerra con la delegación porque la delegación declaraba que este era su espacio. (Promovente Capricornio, entrevista, 01 de febrero del 2018).

Las entrevistas también indicaron que existía mayor posibilidad de que fuera aceptado un proyecto si en la delegación donde se pretende realizar esté gobernando el partido en turno o que pertenezcan a la misma corriente política:

El tema como todos los programas del gobierno de la ciudad, es que empezó desde hace tiempo a partidizar sus programas, quien no jala con mi corriente política les doy para que jales conmigo. Por ejemplo, nosotros apenas logramos entrar el año pasado, anteriormente nos los rechazaron y no somos malos, pero no éramos de las corrientes de ellos. Hoy en día es la nueva corporativización de la izquierda, que es una calca del corporativización del PRI. (Promovente Sagitario, entrevista, 11 de diciembre del 2017).

Se hace énfasis también en el control institucional que ejerce la Subsecretaría de Participación Ciudadana sobre los espacios, es decir, los proyectos se supervisan y son a su vez, utilizados para fines propios de la dependencia, impidiendo con ello que se generen procesos autónomos e independientes de organización vecinal: “Les soy franco, saben bien que hay una parte política, en esa parte política debes buscar a algún diputado o legislador que te apoye un poco e impulse el proyecto”. (Promovente Acuario, entrevista, 01 de febrero del 2018).

La falta de espacio público en la CDMX que permita generar proyectos para la comunidad, considerando que los escasos espacios que existen están destinados para uso comercial. Lo anterior,

es aprovechado por diputados para que a través de proyectos vecinales se pueda tener el apoyo político que requieren en las colonias:

Yo siempre le he dicho a los diputados, a los funcionarios, ustedes personalmente no nos están dando nada, como funcionarios están obligados a bajar todos los programas y servicios. Nosotros no tenemos compromiso con ningún partido, aquí vino un diputado que quiso colgarse de un evento de participación ciudadana y lo detuve y le dije que aquí no. (Promovente Piscis, entrevista, 7 de febrero del 2018).

Asimismo, se observó que existe mayor participación de población adulta en comparación con la población joven, lo cual puede explicarse por la falta de interés y tiempo en los asuntos públicos de este grupo, así como por los conocimientos que exige la integración y seguimiento de estos proyectos.

En general, el diseño del programa incluye una amplia gama de instrumentos participativos (cuadro 7) para que la comunidad ubique su lugar en cada uno de ellos. Altieri (2014) retoma esto al asegurar que la inserción de la población es el hilo conductor en una política pública como esta y por ello, la participación ciudadana debe permanecer en cada fase del proyecto, es decir, en la planeación, implementación y evaluación. Resulta contradictorio que la participación no sea evaluada de forma integral, considerando que es un programa reconocido por sus procesos participativos, lo cual impide que se genere retroalimentación.

Categoría: Cohesión Social

En cuanto a la cohesión social, las RO del programa, establecen en sus alcances que el programa “coadyuva al ejercicio del Derecho a la Ciudad, promueve la equidad, la cohesión e integración social...” (p.201). Así como, en la aprobación de los proyectos, uno de los criterios es que los proyectos deben “...definir la concepción social, con un aporte a la cohesión comunitaria y trascienda al fortalecimiento de la participación ciudadana y el desarrollo comunitario”.

De igual forma, en esta categoría se muestran los resultados obtenidos en cuanto a integración, sentido de pertenencia, solidaridad y apropiación social. En procesos de integración,

por tratarse de proyectos como centros comunitarios que buscan integrar a la población de las colonias a través de actividades recreativas, deportivas, culturales y ambientales. Como ya se mencionó en las RO, se requiere el respaldo de la comunidad a través de las asambleas vecinales, por lo que el comité promovente del proyecto debe cohesionar a las y los vecinos interesados y evitar que surjan conflictos. La integración varía entre los proyectos mencionados, por ejemplo, en las que son OSC, la integración de la comunidad es más conducida y formalizada, en comparación con otros proyectos sin esa figura, donde es más espontánea y autogestora: "Mi idea es que se hagan amigos, que se unan al proyecto y participen y conocer a los vecinos. Una muy importante es restaurar el tejido social aquí en la comunidad, que los vecinos convivan y se conozcan". (Promovente Piscis, entrevista, 7 de febrero del 2018).

De igual forma como en el Programa Comedores Comunitarios, existe apropiación social por los espacios apoyados por el PMBC, así como sentido de pertenencia al proyecto y a los promoventes iniciadores, que fueron los responsables de diseñarlo y son los que, en mayor medida, conducen la implementación. Así lo menciona uno de los voluntarios:

Creo que lo que está haciéndose en este espacio, por el cual me he quedado, el esfuerzo que hacen todos los compañeros es traernos cuestiones de seguridad y de cultura que ni siquiera las instituciones vienen a brindar, tiene gran influencia en la población lo que se hace aquí con pocos recursos, con más cuestiones de creatividad y solidaridad. Yo cada vez que doy función le pido a la gente que me traiga su vestuario que ya no le sirven, para hacer una bodega y que la gente ya no compre. (Voluntario de talleres en Centro Comunitario Piscis, entrevista, 7 de febrero del 2018).

De manera general, los integrantes indican que pertenecen al comité porque los proyectos son benéficos para la comunidad, que les gusta ser parte de algo que es gestionado directamente por los vecinos y no viene de la delegación o de partidos políticos: "Me da mucho gusto participar en la formación de la biblioteca, que con tanto empeño se hizo, doné muchos libros que estaban dedicados y cuando quiera puedo venir a consultarlos" (Usuaría de Centro Comunitario Piscis, comunicación personal, 7 de febrero del 2018). Así como también establecen el impacto que estos proyectos generan:

Esto es muy sencillo porque como toda comunidad, los vecinos tienen a veces necesidad de reunirse para platicar temas de problemas de agua, seguridad pública, alumbrado, ecológicos, de arbolados [...] aquí no tenemos nada en Portales de este lado no hay un lugar público donde estar cómodamente sentado con tus vecinos y platicar y ver temas ciudadanos (Promovente Acuario, entrevista, 01 de febrero del 2018).

En esta categoría, también se pudo observar mucho sentido de pertenencia e identidad al barrio, por lo cual se convierten en espacios de memoria viva donde por ejemplo las personas adultas mayores se reencuentran con sus compañeros de la infancia y las mujeres se sienten en confianza de expresar sus opiniones y participar. La solidaridad se hace presente en estos proyectos comunitarios, así lo comenta uno de los promoventes del comité: "A Evita (Usuaría de 88 años) la he llevado personalmente, hace dos años fue víctima de un robo a su tarjeta, la llevé al ministerio público y al doctor porque entró en una depresión". (Promovente Piscis, entrevista, 01 de febrero del 2018).

Los resultados de dichas entrevistas arrojan percepciones muy parecidas con las establecidas por Bazzaco y Sepúlveda (2010) al determinar que el espacio sobrepasa lo físico hacia una dimensión sociocultural "Como resultado, se valora la construcción popular (social y física) del hábitat y se empodera a los habitantes en un proceso virtuoso de mejoramiento de su calidad de vida, que constituye un capital ineludible ante los siempre escasos recursos públicos". (p. 185)

Evidentemente se hace énfasis en el derecho a la ciudad como un enfoque que coadyuvará a tener comunidades más incluyentes, solidarias y sostenibles, elementos que sin duda están relacionados con la cohesión social.



Imagen 1. Foro cultural, proyecto de Mejoramiento Barrial y Comunitario en la CDMX.

Fuente: Fotografía de Isabel Hdez Sosa, 01 de febrero 2018, Ciudad de México.

Conclusiones sobre el PMBC

Como se puede observar en las entrevistas, los proyectos presentados -en su mayoría centros comunitarios- generan efectos positivos para la comunidad que habita en estas colonias y barrios, es decir, logran encontrarse las variables estipuladas en la cohesión social.

Sin embargo, hay que establecer ciertos puntos para entender este programa. Sin duda, el rescate de espacios públicos inhabilitados y abandonados, cuyo propósito es darles un reuso con impacto social representa una excelente oportunidad para construir procesos identitarios y dar seguridad a las familias de la CDMX. El primero de estos puntos es la dificultad que representa ingresar un proyecto en el programa, considerando que no es una tarea fácil, se deben tener conocimientos especializados en desarrollo y gestión de proyectos, arquitectura, contabilidad, sociología, entre otras disciplinas. En algunos casos, solo uno de los promotores era el encargado de hacer toda la gestión y posteriormente ya que el proyecto estuviera aprobado se le unían los demás integrantes.

Aunado a esa dificultad, aparecen prácticas clientelares, en donde algunos de los proyectos para ser elegidos requieren del respaldo de partidos políticos, movimientos sociales, así como de

la propia institución para ser aprobados. Lo anterior acontece, a pesar de que el programa permite la presencia de especialistas en diversos temas (desarrollo social, sustentable y urbano participativo) en el Comité Técnico Mixto. Lo anterior fue corroborado a través de una entrevista a uno de los especialistas, el cual comentó que encontró obstáculos para expresar sus observaciones sobre la aprobación de algunos proyectos.

El análisis de los hallazgos permitió ver que la participación en este tipo de programas conduce a la cohesión social, considerando que se generan procesos de integración entre las personas que inicialmente integran el proyecto con aquellas a quienes va dirigido, aunado a la apropiación social que se genera en los espacios. Sin embargo, como ya se comentó, la institución ejerce control en las fases del proyecto, impidiendo la autonomía de las nuevas organizaciones conformadas a través del programa, que de impulsarse podría traducirse en aumentar y mejorar la calidad de la participación.

En ese sentido, la participación se encuentra con obstáculos de índole institucional y político en todo el proceso, desde la integración y aprobación del proyecto hasta la sobrevivencia por los diversos intereses que se tienen sobre el espacio y el impacto social realizado. La población usuaria de estos espacios se convierte en moneda de cambio para estos intereses.

III.4. Balance general

A manera de conclusión, el análisis realizado de los programas sociales demuestra que el nivel de participación y cohesión social presenta diversas diferencias y otras tantas similitudes. Para acotar los hallazgos presentados en los programas analizados, la información se clasificó en una escala de niveles (básico, intermedio y avanzado) relacionada al avance en el que se encuentra la cohesión social y la participación, la cual fue obtenida de los indicadores propuestos (véase metodología en apartado I.5).

En ese sentido, el nivel *básico* se refiere a que la información obtenida en el programa social sustenta medianamente las variables evaluadas; *intermedio*, el programa social contiene elementos de cohesión social y participación que podrían potencializarse, y, *avanzado*, la información

obtenida es destacada para sustentar los indicadores de las categorías propuestas. Lo anterior es determinado con base en la decodificación de las respuestas obtenidas en las entrevistas a promoventes y usuarios de los 12 proyectos, es decir, se contrastó aquella información que sustentaba conceptualmente las categorías y sus variables contra aquella información que no lo hacía. Los resultados se concentran a continuación, evitando que sean calificativos sino únicamente descriptivos:

Cuadro 8. Matriz de resultados del análisis de programas sociales del GCDMX.

Categorías	Variables	Programa para el Apoyo para el desarrollo de Sociedades Cooperativas	Programa Comedores Comunitarios	Programa Mejoramiento Barrial y comunitario
<i>Participación ciudadana y social</i>	Asociativa	Intermedio	Avanzado	Avanzado
	Valores democráticos	Intermedio	Intermedio	Intermedio
	Voluntariado	Básico	Intermedio	Intermedio
<i>Cohesión social</i>	Integración	Intermedio	Avanzado	Avanzado
	Sentido de pertenencia	Básico	Avanzado	Avanzado
	Solidaridad	Intermedio	Avanzado	Avanzado
	Apropiación social del espacio público	Básico	Avanzado	Avanzado

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 8, en el PACSC se determina un nivel *intermedio* para las variables “asociativa”, “valores democráticos”, “integración” y “solidaridad”. Como ya se ha mencionado, es un programa que se concentra en otorgar apoyos económicos para crear y consolidar sociedades cooperativas con el propósito de disminuir el desempleo dando alternativas a la población desocupada. Por tanto, las y los socios que integran las SC cuentan con escasa experiencia en organizaciones y/o movimientos de tipo social y no suelen participar en la toma de decisión en su colonia o barrio, aunque tienen mejor percepción del gobierno y del programa del cual son beneficiarios. El programa no opta por generar mayores redes de integración entre las SC, siendo las “Ferias de productos y servicios” los principales espacios donde conviven e intercambian experiencias. Por tratarse las SC de diversos giros comerciales, la mayoría de los clientes

desconocen el origen y estatus de estas organizaciones autónomas de la economía social, por ende, se inhibe la solidaridad que podría representar consumir productos ofertados por las mismas SC, cuyas actividades se desarrollan en las colonias y barrios. En el nivel *básico* aparecen las variables como “voluntariado”, “sentido de pertenencia” y “apropiación del espacio público”, considerando que las relaciones comunitarias son bajo dinámicas intercambistas de bienes y servicios, impidiendo con ello la identificación con los espacios públicos y potencializar las relaciones de confianza con la población que habita cerca de los establecimientos comerciales de las SC.

Por su parte, el Programa Comedores Comunitarios, en las variables “valores democráticos” y “voluntariado” el nivel es *intermedio* considerando que, se evidencia desconfianza y cierto resquebrajamiento de los comités con la institución, considerando que esta tiene ciertos intereses, que no coinciden con la visión que tienen algunos comedores. Aunque el diseño del programa promueve el voluntariado entre la población beneficiada, la realidad es que los comedores recurren a las personas voluntarias para la preparación de los alimentos, apoyo que es compensado económicamente por el comité. En cambio, las variables que alcanzan el nivel *avanzado* son las que integran la categoría de cohesión social (integración, sentido de pertenencia, solidaridad y apropiación del espacio público), las cuales son un efecto positivo para la población que se beneficia de la obtención de alimentos a bajo costo, es decir, se refuerza la comunidad a través de las interacciones sociales que acontecen en estos espacios libres de violencia. En ese sentido, la cohesión social se hace presente través de las variables e indicadores analizados, los comedores comunitarios detonan otras actividades en beneficio de la comunidad, teniendo mayores posibilidades de impacto cuando el comité lo componen integrantes de OSC.

Como también puede observarse en la Matriz de resultados, el PMBC presenta similares características con los comedores comunitarios. En el nivel *intermedio* se encuentran los “valores democráticos”, donde se denota la desconfianza en las instituciones, las dificultades que representa integrar proyectos y aislar a los proyectos de intereses político-electorales. De igual forma el “voluntariado”, a pesar de no estar establecido de forma explícita, la población realiza algunas labores voluntarias para mantener en buen estado los proyectos financiados (centros comunitarios, foros, huertos urbanos, etc.). En cuanto a las variables de cohesión social, estas están en un nivel *avanzado*, considerando que la población participa en la mayoría de las etapas para ver culminada

las propuestas ingresadas al programa. Posterior a la aprobación de los proyectos, estos simbolizan el esfuerzo y empeño de la comunidad, las interacciones sociales diarias van generando colectividad, la cual claramente refuerza el tejido social y el sentido de pertenencia a sus barrios y colonias.

En resumen, el análisis concluye que las sociedades cooperativas a pesar de tener como propósito ser organizaciones sociales cuya filosofía, estructura y organización se basa en la democratización en la toma de decisiones y en valores específicos como la ayuda mutua, la solidaridad y la equidad, estos principios son difícilmente perceptibles -por no ser criterios contemplados por el programa para recibir el apoyo- y, por ende, no son potencializados por el mismo programa.

En el caso de los programas Comedores comunitarios y Mejoramiento Barrial y Comunitario, los comités promoventes -en su mayoría- cuentan con experiencias previas de organización formalizada, ya sea en OSC o en comités vecinales u organizaciones políticas, dicha participación genera un posicionamiento y reconocimiento en las colonias y barrios, lo cual facilita la relación con la población que es beneficiaria de los proyectos. En ese sentido, como ya se mencionó estos programas llegan a hacer presa fácil de clientelismo, intereses institucionales y políticos, control institucional y falta de autonomía. A pesar de ello, existen efectos positivos en cuanto a la cohesión social en estos dos programas, misma que es desaprovechada y mínimamente impulsada desde la institución.

De acuerdo con la información cualitativa obtenida, los programas Comedores Comunitarios y Mejoramiento Barrial y Comunitario son programas que incluyen mayores mecanismos de participación -por tratarse de la conformación de comités-, lo que impacta evidentemente a los componentes de la cohesión social. Los proyectos que surgen de ambos programas generan impactos y efectos positivos en el entorno físico y en la población; la inclusión de mecanismos de participación con calidad y eficiencia será determinante para potenciar la cohesión social.

III.5 Experiencia latinoamericana ejemplificadora para la CDMX: Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades³.

Somos povos novos ainda na luta para nos fazernos a nós mesmos como um gênero humano novo que nunca existiu antes. Tarefa muito mais difícil e penosa, mas também muito mais bela e desafiante. Darcy Ribeiro

El 2003 fue para Brasil un año importante en cuanto a políticas de vivienda. Durante la gestión del expresidente Lula da Silva, comenzaron una serie de cambios en el marco general en el ámbito de las viviendas de interés social, creándose el Ministerio de las Ciudades, el principal órgano responsables de la política de desarrollo urbano y vivienda. Para 2004, se aprueba la Política Nacional de Habitação y el Sistema Nacional de Habitação, le consiguieron en 2005, el Sistema Nacional de Habitação de Interés social y el Fondo Nacional de Habitação de Interés social, sin duda, importantes esfuerzos para garantizar vivienda a la población con escasos recursos (Barbosa y Caixeiro, 2016).

Una de las principales políticas federales que traía consigo el gobierno del Partido del Trabajo (PT) fue el programa federal *Minha Casa Minha vida* (en adelante MCMV), cuya creación en 2009 fue una respuesta a la crisis económica acontecida en 2008 y que afectó a diversos sectores, entre ellos, la vivienda.

El programa *Minha Casa Minha Vida-Entidades* (en adelante MCMV-E) creada a partir de la publicación de la Ley N° 11.977 en 2009, permite que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil -que trabajan directamente el tema del derecho a una vivienda digna-, sean las encargadas de implementar el programa a través del 3% del presupuesto total del programa, son nombradas por el programa como “Entidades organizadoras (EO)”. Así lo establece Tatagiba et al (2013):

³ Versión extendida en el Apéndice.

En el MCMV-E el protagonismo es de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, son ellos los que elaboran la propuesta de intervención habitacional, desde la compra del terreno de las familias que serán beneficiadas. La principal diferencia de MCMV-E en relación con MCMV está en la valorización de la autogestión y de la participación (p. 6).

Este tipo de participación incluida en el MCMV-E fue definida por Tatagiba y Teixeira (2015) como:

Un proceso de organización comunitaria asociada a la conquista de la vivienda que permite la participación de los sujetos, en este caso las familias, a partir de la mediación de sus organizaciones [...] está asociada directamente al proceso de gestión del emprendimiento y se refiere a la determinada forma de relación entre los actores involucrados en la experiencia. (p.7).

Algunos de estos proyectos impulsados a través de MCMV-E en el municipio de São Paulo son *Florestan Fernandes* y *José María Amaral*, actualmente promovidos por la organización social *Movimento dos trabalhadores sin terra-Leste 1* (MSTL1) y que contempló la creación de dos complejos con 198 unidades habitacionales cada una, es decir, 396 departamentos para beneficio de las familias que habitan esta zona del este de la ciudad de São Paulo, que como lo menciona Avritzer (2010): “esta zona fue sede de varios movimientos durante el periodo de democratización” (p.176).

Ubicados en la Ciudad Tiradentes (véase figura 3), un distrito al este del municipio de São Paulo, el cual concentra uno de los mayores conjuntos habitacionales de América Latina, con cerca de 40 mil unidades con una población de 211,501 mil habitantes (censo 2010), los dos emprendimientos -que actualmente tienen un 89 % de avance en su construcción- no pasaron por un proceso sencillo, son resultado de una lucha por vivienda ejercida por el movimiento social coordinador, el cual comienza desde 2009 con la búsqueda del terreno, logrando su compra en 2010, para así dar comienzo al proyecto de vivienda digna para estas familias. Lo anterior, lo relata una integrante del Movimiento:

Se tiene una gestión de tipo movimiento, de luchar en la calle, hacer actos, gritar y decir. Pero conquistar aquí fue muy difícil, teníamos un terreno para comprar con compra anticipada, venimos y lo ocupamos, fue aprobado el proyecto ante la Prefectura, fue aprobado por el Gobierno federal, no fue una cosa fácil, fue con mucha lucha con mucha ocupación, tanto de aquí como de la Caja Económica, como ir a Brasilia y de estar todos los días aquí en el terreno. (Integrante del MSTL1, entrevista, 05 de mayo del 2018).

Actualmente el conjunto de predios es habitado por 56 familias, en apartamentos que tienen un tamaño 58 metros cuadrados (sala, cocina, dos recamaras, baño y pequeño espacio como área de lavado). Al respecto, una de las arquitectas integrantes del Comité Técnico menciona lo siguiente: “[...] lo hicimos por encima del mínimo que se puede construir, son 16 metros cuadrados de más, en la práctica eso significa como dos dormitorios. Eso es posible porque hicimos un proyecto autogenerado dentro del movimiento social. (Integrante Comité Técnico, entrevista, 05 de mayo del 2018).



Imagen 2. Proyectos de PMCMV-E: Florestan Fernandes y José María Amaral.
Fuente: Fotografía de Isabel Hdez Sosa, 5 de mayo 2018, Cidade Tiradentes, São Paulo, Brasil.

En el caso de estos emprendimientos, la organización se realiza a través de los ya mencionados “Mutirões”, en donde las familias se integran a grupos que a su vez se dividen en comisiones: de apoyo educativo para cuidar a los niños mientras los padres trabajan en la obra,

hasta comisión de prevención de accidentes, de salud, de personas adultas mayores, de representantes de emprendimiento, entre otras, son 17 comisiones en total. Una de las coordinadoras nos explica un poco el proceso:

Aquí son divididos en tres grupos: rosa, amarillo y azul. Cada familia participa en un grupo y ellos vienen separadamente, trabajan dos días en cantera de obra, un día en trabajo social y un día en la asamblea para tomar decisiones. En ella se informa sobre la obra, pasa todo lo que está aconteciendo inclusive políticamente en Brasil, hacemos discusión e informamos las actividades que vamos a tener, lo que estamos pensando, cómo fue el trabajo del *mutirão* y alguna decisión en la asamblea. (Integrante del MSTL1, entrevista, 05 de mayo del 2018).

Así mismo, la misma población aprovecha los saberes de sus integrantes: “las 56 familias que ya viven aquí tienen que pasar por un entrenamiento, soy bombero civil desde hace 18 años, vivo aquí también y di ese curso para ellos, sobre como evacuar el espacio, ciertas técnicas para socorrer a las personas, todo ese proceso”. (Habitante de Florestan Fernandes, entrevista, 05 de mayo del 2018).

Como vemos, la participación es un elemento muy importante para concretar los proyectos, la modalidad de *mutirão* acerca a las familias, generando con ello sentido de pertenencia al espacio y barrio, así como integración y solidaridad, como lo comenta una de las futuras moradoras e integrante activa del MSTL1:

Además de nuestro trabajo en la obra, nos tornamos personas mejores, porque además de construir nuestra vivienda, construimos también amistades, cómo vamos después de la obra desenvolvemos con los nuevos vecinos que ya conocemos por estar aquí los fines de semana y en la asamblea. Eso es muy gratificante. (Integrante del MSTL1 y futura habitante, entrevista, 05 de mayo del 2018).

Queda claro que el Programa MCMV-E se potencializa gracias a la gestión realizada por las organizaciones y movimientos sociales que participan para dar acompañamiento a las personas

en dirección a la garantía no solo de su derecho a vivienda, sino también a ser partícipes de un desarrollo integral para sus familias y para la comunidad, así lo expresa una de las Coordinadoras de MSTL1, la cual cuenta con experiencia previa en movimiento sociales por la lucha de vivienda:

Yo entré al movimiento desde los 19 años, hoy tengo 43 años, crecí dentro de ese proceso, tanto que yo aprendí las cosas que nunca aprendería, de cuestión de género, crecí como persona y como trabajadora y como militante de movimiento. Yo creo que eso es la transformación, no es solo mía es también de como muchas compañeras y compañeros. Pero tengo compañeras que después de este proceso crecieron para estudiar en las ciencias sociales, fueron a hacer pedagogía, arquitectura, ingeniería, ese crecimiento que es personal, pero a final de cuentas es colectivo, porque va a trascender en el entorno, eso fue gracias al movimiento. Crecemos y nos empoderamos mucho de nuestros derechos. Integrante del MSTL1, entrevista, 05 de mayo del 2018).

Como se puede observar -al igual que en los programas sociales de la CDMX- el Programa MCMV-E atiende otras necesidades sociales además de cumplir con el objetivo principal del programa, es decir, el otorgamiento de vivienda a familias de escasos recursos. Lo anterior, lo determina Tatagiba y Teixeira (2015):

Se trata de un programa cuyo foco no es fundamentalmente la reducción del déficit habitacional -lo que su carácter altamente residual no permitiría suponer- pero la organización comunitaria a partir de la valorización y fortalecimiento de los vínculos entre moradores y los movimientos y organizaciones a los cuales están vinculados. La modalidad *Entidades* es una forma de acceso a la vivienda para personas organizadas y la participación es lo que faculta el derecho a la vivienda en esa modalidad (p. 5).

En ese sentido, el programa MCMV-E plantea un diseño de programa flexible que aprovecha la autonomía y la experiencia en gestión de las organizaciones, así lo corrobora Tatagiba y Teixeira (2015):

[...] hay flexibilidad en relación con las prácticas de gestión y de los modelos constructivos que pueden ser utilizados, siempre que se cumplan algunas obligatorias, tales como el

tamaño mínimo de la unidad habitacional y la realización del Trabajo Técnico Social. En la práctica, cada entidad encontró un modelo de actuación bastante singular, compatible con su disponibilidad de personal, apoyo técnico, conocimiento previo de administración de obras y su proyecto político. (p. 23).

IV. Conclusiones y Recomendaciones

En los últimos años, la política de participación ciudadana de la Ciudad de México se ha caracterizado por construir -mediante años de lucha de diversos actores sociales- una normatividad que actualmente impulsa el desarrollo de acciones y políticas que permiten mejorar la relación gobierno-sociedad.

Más allá de los instrumentos y órganos de representación ciudadana que conforman la democracia participativa en la Ciudad de México -que ya fueron presentados en el marco teórico-, la participación ciudadana también es colocada en la política social ya sea como un objetivo principal a través del diseño o como un efecto aspiracional durante el proceso de implementación.

De manera general, la política social con participación que es impulsada por el GCDMX, a pesar de ser considerada una política innovadora y progresiva, recurre en este caso a prácticas clientelares, considerando que los apoyos tienden a inclinarse hacia organizaciones/comités que simpatizan o pertenecen a la misma afiliación partidaria de las dependencias. A pesar de que en el diseño de los programas con participación se establece la importancia de fomentar la cohesión social, en la implementación se evidencia el control gubernamental constante que impide que estas nuevas organizaciones impulsadas por los programas refuercen su propio capital social, conduciendo con ello a inhibir prácticas de integración que surgen y que podrían potencializarse desde el ámbito local.

La participación promovida en estos programas deja de lado la importancia del sentido asociativo, de bienestar común y de desarrollo comunitario, concentrándose estrictamente en garantizar derechos como la alimentación, el trabajo, espacios públicos libres de violencia, etc. En ese sentido, el trabajo de campo permitió observar la integración, el sentido de pertenencia, la apropiación del espacio público y la solidaridad que se genera en los usuarios de estos programas -siendo Comedores el que tiene interacciones sociales más inmediatas-, los cuales representan efectos no esperados por los programas, mismos que de aprovecharse podrían traducirse en áreas de oportunidad.

Cabe señalar, que el trabajo de campo realizado evidencia casos específicos de organizaciones que han podido sortear las dificultades que el diseño de estos programas impone, siendo su experiencia y liderazgo previo en organizaciones sociales, políticas y vecinales lo que ha permitido una eficaz retroalimentación entre la participación y la cohesión social.

Actualmente efficientizar los programas sociales no resulta tarea fácil considerando todos los factores particulares que conforman su operación. En ese sentido, identificar las debilidades de estos programas permitirá encontrar sus respectivas áreas de oportunidad, las cuales nos enfrentan a diversas preguntas, ¿qué acciones pueden integrarse a través del diseño o la implementación para potenciar la cohesión social -inherente en la naturaleza de los programas- en los proyectos participativos? ¿cómo generar procesos de confianza entre las instituciones que operan los programas y las organizaciones sociales/vecinales que integran los proyectos para evitar el presente control gubernamental? ¿cómo vincular la participación ciudadana más formalizada con la participación generada desde la comunidad, sin demeritar la importancia que brinda cada una? ¿cómo fortalecer las formas de participación social existentes?

Por lo anterior, la política social con participación deberá establecer estrategias de *bottom-up*, es decir, aprovechar la experiencia y favorecer la participación que aportan los integrantes de estas organizaciones y comités, considerando que estos se convierten en implementadores directos de los programas y en canalizadores de demanda social. Ante esto, las instituciones podrían reforzar o crear nuevos mecanismos de captación de la experiencia y de la opinión⁴ de esta figura, pero también de las y los usuarios que se benefician y que participan en los programas. Como lo establece Herrera y Castón (2003) “la participación debe entenderse no de forma abstracta, o sólo en el terreno de las elecciones políticas, sino como oportunidades de ser en organizaciones de efectiva incidencia en los problemas sociales” (p.225).

La importancia de evaluar la participación que se impulsa en los programas del GCDMX, es clave esencial para contribuir en su fortalecimiento, además deben incluirse indicadores que

⁴ Como parte de la Matriz de Indicadores establecidas en las Reglas de Operación de los programas, existe una Encuesta de satisfacción de los usuarios, la cual solo mide la satisfacción y continuidad del servicio a través de preguntas dicotómicas -si/no.

permitan medir las acciones en relación con los procesos participativos y asociativos de la población. Dicha situación no es reciente, como ya lo mencionaba Sánchez-Mejorada et al (2011): “la evaluación de la participación ciudadana es prácticamente nula en el caso de los gobiernos y de los participantes, tanto en los programas, como en la mayoría de los Consejos o en la actuación de las delegaciones” (p.328).

Como estrategia para acercar a las organizaciones con figura jurídica (OSC) con las nuevas organizaciones que apuestan por una participación más comunitaria, es decir, aquellas que no cuentan con amplia profesionalización pero que tienen antecedentes comunitarios amplios en sus colonias y barrios, las instituciones podrían optar por fortalecer las redes entre estos proyectos, así como acercar a la academia, a la sociedad civil, etc., con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos a través de foros y espacios de retroalimentación específicos.

En cuanto a las formas de participación social establecidas en las Reglas de operación de estos programas, las instituciones podrían extenderlas y hacerlas más accesibles para la población general y para los beneficiarios de estos programas, considerando que los niveles de participación son casi simbólicos, siendo la consulta y la información los mecanismos que permean. El trabajo de campo realizado permitió observar el interés que tiene la población usuaria en participar ya sea en la implementación de estos proyectos o en generar procedimientos para externar demandas sociales, también se evidencia que dicha población tiene desconocimiento de quién realiza la gestión de los proyectos, es decir, no asocian que son llevados a cabo por la misma comunidad.

En relación con la hipótesis planteada en esta investigación, los programas sociales presentados cuentan con elementos innovadores que destacan, que además de cumplir con los objetivos generales planteados -alimentación, empleo, mejoramiento de los espacios públicos, derecho a la ciudad, entre otros- generan también condiciones para que las personas se conozcan, convivan y se integren en comités y cooperativas. Sin embargo, se determina que el diseño de política pública con participación ciudadana no está contemplando totalmente las capacidades organizativas y de implementación con los que cuenta la población promovente y usuaria. Es decir, que los programas tengan una perspectiva a futuro donde sea aprovechada la participación de las

organizaciones de la sociedad civil⁵, pudiendo representar con ello diversos beneficios, por ejemplo, en los costos de operación para la implementación.

Por lo tanto, un rediseño de política que incluya una efectiva participación de la sociedad civil, misma que no se encuentre condicionada a manejos políticos y que evite el control gubernamental dando confianza a la gestión y colaboración comunitaria, permitirá abonar a la codiciada cohesión social.

Actualmente es difícil pensar en acciones, programas o políticas que no contengan tintes de asistencialismo a través de transferencias monetarias o que no se inclinen a clientelismos políticos. En ese sentido, la política social actual en la CDMX debe continuar avanzando en el proceso de democratización, de innovación y de énfasis en los derechos sociales y políticos, intenciones que deberán ser trascendidas a través de un correcto diseño e implementación de política que permita compartir la responsabilidad del desarrollo con la población beneficiaria, es decir, en una correcta corresponsabilidad. Como sabemos, además de la anhelada legitimidad que representa para las instituciones la democracia participativa, ésta otorga la oportunidad de desarrollar las capacidades y experiencia de la ciudadanía en el proceso de una toma de decisiones inclusiva.

En ese sentido, la pregunta que surge es ¿es posible impulsar una política que permita una participación eficaz de la población? ¿Cómo trascender los niveles actuales de participación en las políticas públicas? La experiencia de Brasil, a través del programa de vivienda *Minha Casa Minha Vida-Entidades* es interesante, considerando que las OSC o movimientos sociales en favor del derecho a una vivienda digna, juegan un papel muy importante en su diseño e implementación, es decir, logran incidir en el ciclo de política. A pesar de que la presencia de éstas es residual sobre el total del presupuesto del programa principal- MCMV-, estas organizaciones logran generar procesos organizativos en la población, que van más allá de adquirir una vivienda, sino de fortalecer la cohesión social a nivel local, considerando que estas experiencias son replicadas. La población beneficiaria es capacitada por las mismas organizaciones que funcionan como mediadoras -a diferencia de los programas sociales mexicanos-, es decir, se mantiene la autonomía y la

⁵ En México de acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía (2011) se estiman a nivel nacional 20 mil a 35 mil organizaciones de la sociedad civil (sin contar organizaciones religiosas, políticas y de beneficio mutuo).

autogestión de las organizaciones, así como la experiencia y liderazgo de las y los integrantes de esta.

La diferencia entre el programa brasileño y los programas mexicanos, como ya se ha señalado, es que, en estos últimos, a pesar de que los proyectos son ingresados por movimientos sociales y OSC, ese criterio no es tomado en cuenta por las instituciones mexicanas, a comparación de Brasil, donde la implementación es totalmente *bottom-up*, brindando la confianza y respetando la autonomía de estas organizaciones.

Evidentemente los programas solo se entienden en su contexto, el cual es muy particular y difícilmente pueden establecerse comparaciones de cada uno de sus elementos. Por lo tanto, la experiencia brasileña nos muestra que escalar hacia la cima de una participación ciudadana eficaz que deje a su paso efectos positivos como la cohesión social y comunitaria, parece ser un referente difícil de igualar. En ese sentido, la política social en México deberá intentar con otros enfoques, en otras palabras, deberá transformarse para generar verdaderos impactos que coadyuven en revertir las condiciones sociales y económicas actuales de su población.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En: Martínez Navarro, Freddy et al. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 11–32). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (2014). La hechura de las políticas. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Altieri, M. (2014). Evaluación de Diseño del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. México: EVALUA.
- Álvarez, L. (2006). Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México. En *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la Ciudad de México*. UAM-UNAM-UACM-INAH, pp. 43-71.
- Avritzer, L. (2010). Las instituciones participativas en el Brasil democrático. México: Universidad Veracruzana.
- Bacqué, M.H y Sintomer, Y. (2010). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? EAPDF, 105-149.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina, regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. México: Universidad de Guadalajara.
- (2008). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. En *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. (p. 51-84). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- (2011). Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. (p.67-86). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Barbosa, A. y Caixeiro, I. (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307.
- Barreto, I., Fernández, L. y Martínez, C. (2011). Desarrollo Comunitario: Bases para una intervención. En *Desarrollo cultural y comunitario: opciones para la cohesión social: una aproximación*. (p.55-74). México: CONACULTA.
- Bazzaco, E. y Sepúlveda, S. (2010). Barrio Trabajando: Metodología de Evaluación de la Participación Ciudadana en Proyectos de Mejoramiento Barrial. DF, México, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Berrios, P. y Canto, M. (2011). Derechos, participación ciudadana y cohesión social. EVALUA, 344.
- Canto, M. (2010). Introducción. En M. Canto (Ed), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. (17-23) México: EAPDF/Siglo XXI.
- (2013). Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento. EVALUA DF.
- (S.F.). ¿En qué ha cambiado la participación ciudadana a las políticas públicas? México.
- Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(119). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2007.119.3918>

Castro, J. (11 DE MAYO DE 2015). Minha Casa, Minha Vida: Área de conjuntos populares tende a virar gueto no vetor Norte. *O tempo*. Recuperado de <https://www.otempo.com.br/cidades/%C3%A1rea-de-conjuntos-populares-tende-a- virar-gueto-no-vetor-norte-1.1036818>

CEMEFI e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (2011). Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010. México, CDMX.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>

CEPAL (2007a). Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335). Santiago de Chile.

----- (2007b). Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina (LC/G.2362). Santiago de Chile.

----- (2007c). La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores. Santiago de Chile.

----- (2007d). Por un “contrato de cohesión social”: apuntes exploratorios. Santiago de Chile.

CONEVAL (2008). Cohesión Social de Entidades Federativas. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx

----- (2016). Presentación y Análisis del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015-2016. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017. Recuperada de <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>

Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. Recuperada de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Covarrubias, G. (2011). Desigualdad y desconfianza ante el desarrollo cultural comunitario. En *Desarrollo cultural comunitario: Opciones para la cohesión social*. México: CONACULTA.

De Sousa Santos, B. (2002). Democracia e Participação, o caso de orçamento participativo de Porto Alegre. Portugal: Afrontamento.

Escudero, N. (2011). Cohesión social. El reto en un mundo multicultural. En *Desarrollo cultural comunitario: Opciones para la cohesión social*. México: CONACULTA.

Encuesta Cómo vamos Ciudad de México (2014). Recuperado de <http://www.comovamosciudaddemexico.com.mx/edicion-impresacomovamos-y-hacia-donde-vamos/#/8/zoomed>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2014). Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>

Fernández, E. (2004). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (109), 41 - 69.

Fernández S., M. (2006). Las cooperativas: organizaciones de la economía social e instrumentos de participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XII (2), 237-253.

Font, J., Blanco, I., Goma, R., y Jarque, M (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas.

Fundación Hogares y México Evalua (2015). Bases para la construcción de un Índice de Cohesión Social Vecinal. México.

Genro, T. y De Souza, U. (1998). Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre. Instituto de Estudios y Formación.

Hernández, R. et al (2003). Metodología de la Investigación. México: Mc Graw-Hill.

Herrera, M. y Castón, P. (2003). Las políticas sociales en las sociedades complejas. España: Ariel.

Hevia, F. (2011). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. Revista de Estudios Sociales No. 39, abril de 2011, Bogotá, Pp. 95-108.

INAES (2014). ABC de la Economía social e INAES. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102028/ABC de la Economía Social e INAES.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102028/ABC_de_la_Economia_Social_e_INAES.pdf)

INEGI. Censo de población 1900-2010. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1900/>

Kliksberg, B. (2006) *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo* en Revista del CLAD, No. 35, p. 25.

Kraemer, C. F. (2016). Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social do Brasil. En F. Tenório y T. Kronemberger (coord.), *Gestão social e conselhos gestores* (pp. 65-89). Río de Janeiro: FGV.

Labra, M. (2002). Capital Social y consejos de salud en Brasil. ¿Un círculo virtuoso? Saude Pública, Rio de Janeiro, 18, P. 47-55.

Ley de Fomento Cooperativo para el DF. (2006). Recuperada de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-b6e34188e60ecdb5e043e8e2778e9be6.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperada de <http://www.snt.org.mx/index.php/home/marco-norm>

Ley General de Desarrollo Social. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

Ley de Participación Ciudadana del DF. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, 05 de abril de 2017.

Luengas, C., Abreu, J., y García, P. (2013). Planear el desarrollo social de la Ciudad de México. Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales. Distrito Federal, México: Evalua DF.

Maricato, E. (2014). O Impasse da política urbana no Brasil. Petropolis. Rio de Janeiro, Brasil: Voces.

Martínez, M. (2007). Evaluación cualitativa de programas. México: Trillas.

Ortiz, I. (2007). Política Social: Guías de Orientación de Políticas Públicas, ONUDAES/UN DESA.

Prefeitura de Belo Horizonte. (2008). Presupuesto participativo de Belo Horizonte, 15 años (1993-2008).

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012- Recuperado de [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa General de Desarrollo DF 010607c.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf)

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, 11 de septiembre de 2013. Recuperado de https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018. Recuperado de http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/408ff86e786eb4ce781656a32f219c64.pdf

Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios de la CDMX. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Recuperado de <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/399/914/589399914caad477234098.pdf>

Reglas de Operación del Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Recuperado de <http://www.cms.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/b8d/9f3/589b8d9f3777c882752423.pdf>

Reglas de Operación del Programa de Sociedades Cooperativas. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Recuperado de <http://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/4d9/617/5894d9617201b536726087.pdf>

Reygadas, R. (2004). Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Rodríguez, M. (2015). Reforma constitucional y participación ciudadana en México en Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, Tomo IV-Volumen 2. UNAM-IIIJ.

Roth, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sanchez-Mejorada, C. (2006). Nuevas realidades. Nuevos problemas y desafíos de la política social. En *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* (pp. 507-525). México: UAM, UNAM, UACM e INAH

----- (2016). Por el Derecho a la Ciudad. Movimientos y luchas urbanas. En: L. Álvarez (coord.). *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades* (pp. 205-234). D.F., México: Juan Pablos Editor.

Sánchez-Mejorada, C., Álvarez, L. y Ferniza, M. (2011). Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Distrito Federal. México: Evalua DF.

Sánchez Tórres, C., y Muriel Ciceri, J. (2007). ¿Participación Ciudadana en la Democracia? *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7 (12), 11-29.

Sorribas, P., y Garay Reyna, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. Aportes desde un enfoque psicosocial. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 10 (2), 39-69.

Tatagiba, L., Teixeira, A., Blikstad, K., y Paterniani, S. (2013). Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Brasil: CLACSO-ASDI.

Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2015). Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários. Brasil: NEPAC-UNICAMP.

Teixeira, A., Dagnino, E., y Almedia, C. (2002). La constitución de la Sociedad Civil en Brasil. En E. Dagnino. (Coord), *Sociedad Civil, Esfera Pública y democratización en América Latina: Brasil*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Téllez, Ela. (2010). El sentido del tejido social en la construcción de comunidad. *Polisemia*, 10, 9-23.

Vázquez, M. (2016). Las Sociedades Cooperativas, una expresión de Economía Social Solidaria. El caso de la cooperativa de productores de artesanías Erandi. *Economía y Sociedad*, XX (34), 17-37.

Vidal, T y Pol, E (2005) La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología 2005*, vol. 36, N° 3, 281-297.

Welp, Y y Lissidini, A. (2016). Democracia directa, poder y contrapoder. *Revista de estudios bolivianos*.

Zermeño, S. (2006) La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados) en *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, (p. 153-186). México: UAM-UNAM-UACM-INAH.

Ziccardi, A. (2006). Ciudades, asociaciones y decisiones públicas. En *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la Ciudad de México*. UAM-UNAM-UACM-INAH, (p.91-108). México: UAM-UNAM-UACM-INAH.

------(2008). Políticas de Inclusión social de la Ciudad de México. En *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. (p. 237-257). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

------(2010). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. CDMX: EAPDF, (p.205-221)

------(2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública. Volumen temático 2012*, 187-226.

(2004). Reseña de "La democracia representativa" de Daniel Gaxie. *Política*, (43), 342-344.

Páginas electrónicas

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades-como-participar.asp

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/20170601_EO_Habil_Requal%C3%81rea_Urbana.pdf.pdf

<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>

http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf

<http://ceapg.fgv.br/banco-experiencias>

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8142-28-dezembro-1990-366031-publicacaooriginal-1-pl.html>

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf#search=seguridad%20alimentaria

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>

<https://www.nepsufmg.com.br/banco-de-experiencias>

http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=102

<http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx/?q=node/11>

Entrevistas presenciales (México)

- Entrevistas a promoventes, integrantes de Comités y usuarios/beneficiarios de 12 proyectos de los tres programas analizados del GCDMX.
- Entrevista a la Coordinación del Programa Comedores Comunitarios de la SEDESOC del GCDMX, octubre 2017.
- Entrevista a la Coordinación del Programa Mejoramiento Barrial de la SEDESOC del GCDMX, octubre 2017, enero 2018.
- Entrevista a la Coordinación del Programa Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas de la STyFE, agosto 2017.
- Entrevista al Dr. Manuel Canto Chac, profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-X.
- Entrevista a la Dra. María del Pilar Berrios, profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-X.

Entrevistas presenciales (Brasil)

- Entrevista a la Dra. Gabriela Lotta, profesora de la Universidad Federal ABC (UFABC) en São Bernardo, São Paulo.
- Entrevista a la Dra. Ana Claudia Teixeira, Coordinadora del NEPAC de la UNICAMP, en Campinas, São Paulo.
- Entrevista al Dr. Wagner Romão, Coordinador del NEPAC de la UNICAMP, en Campinas, São Paulo.
- Entrevista a Mtra. Adriana Pismel, Integrante del NEPAC de la UNICAMP, en Campinas, São Paulo.
- Entrevista a la Coordinadora Cristiane del Movimento Sem Terra Leste 1, en Cidade Tiradentes, SP, São Paulo.
- Entrevista a la Arquitecta Renata Miron, integrante del equipo de Asesoría Técnica del Programa MCMV-E, en Cidade Tiradentes, SP, São Paulo.
- Entrevista a Sra. Celina, integrante del MSTL1 y beneficiaria del Programa MCMV-E, em Cidade Tiradentes, SP, São Paulo.
- Entrevista al Sr. Jorge, beneficiario del Programa MCMV-E, em Cidade Tiradentes, SP, São Paulo.

Apéndice: Brasil participativo: antecedentes y desafíos

La referencia que representa un país como Brasil para otros países latinoamericanos ha permitido a éstos seguir su ejemplo expandiendo sus políticas e impulsar proyectos que garanticen una democracia más participativa en donde la ciudadanía no solo abogue por representación, sino que sea capaz de deliberar para su propio cambio social.

Para generar un acercamiento a las políticas públicas brasileñas, específicamente a la política social que se diseña, implementa y evalúa con participación ciudadana, primeramente, es necesario conocer el contexto histórico y político que ha tenido este país, el objetivo de este capítulo es analizar – a través de un recuento- por qué Brasil pasó de ser un país con una democracia frágil a ser un país modelo por sus experiencias participativas.

Los antecedentes participativos en Brasil no fueron sucesos fortuitos, fue un camino donde confluyeron importantes luchas y esfuerzos realizados por movimientos sociales, asociaciones voluntarias, ONG's, gobiernos locales y ciudadanía en general, por generar una normatividad que incluyera mecanismos e instrumentos que promovieran la participación, pero sobre todo para dar reconocimiento a la voz que surgía desde la sociedad. Así lo establece Teixeira et al (2002):

De 1930 a 1945, con el liderazgo de Getúlio Vargas, un Estado efectivamente nacional, autoritario, centralizado e intervencionista constituyó la fuerza que impulsó el desarrollo nacional. Las relaciones entre Estado y sociedad civil fueron estructuradas en forma corporativista y la organización de los sectores sociales fue puesta bajo la tutela y el control del Estado, sentando las bases para el acuerdo populista predominaría de 1946 hasta 1964 (p. 21).

Durante los años cincuenta, Porto Alegre fue la ciudad con el movimiento vecinal mejor organizado siendo las Federaciones de Asociaciones de Barrio (FRACAB) las que destacaron la crítica al clientelismo y que ya se diferenciaban de otras asociaciones del resto de Brasil. (Avritzer, 2010).

El incremento de las asociaciones voluntarias en diversas regiones como São Paulo, Belo Horizonte y Rio de Janeiro estuvo determinado a las circunstancias políticas (Avritzer, 2010) que

acontecían en el país, específicamente el autoritarismo de los años sesenta orilló a que fueran las propias asociaciones las encargadas de representar las demandas sociales de una población con necesidades cada vez más diversas.

Uno de los más importantes acontecimientos fue la Constitución de 1988, la cual representaba una transición política hacia procesos más democráticos y, por ende, a la futura creación de políticas públicas encaminadas hacia ese fin. El contenido de la Constitución de 1988 alberga diversos artículos que además de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población brasileña, fueron incluidos en los derechos políticos instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, así como el derecho a la libre asociación profesional o sindical. Sin duda, la nueva normatividad daba aliento de esperanza para garantizar la anhelada democracia participativa.

El origen de la elaboración de la Constitución de 1988 se concentra en la participación de los constituyentes que participaron en las elecciones de 1986. Posteriormente se conforma la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), compuesta por 559 miembros -72 senadores y 487 diputados federales-, así como también, la participación de 30 partidos de los cuales 12 de ellos eligieron representantes para la ANC, siendo el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) el que tuvo mayoría de representación (Kraemer, 2016).

Los temas principales que fueron debatidos en el proceso de creación de la Constitución de 1988 fueron los derechos de la ciudadanía, la descentralización política y el fortalecimiento de la gestión local. Con estas condiciones, las fuerzas políticas de izquierda comenzaron a organizarse para iniciar experiencias participativas en gobiernos municipales (De Sousa, 2002). Avritzer (2010) lo concluye de la siguiente manera: “La Constitución de 1988 abrió paso a importantes cambios en Brasil en lo referente al acceso a los servicios sociales y la creación de instituciones participativas” (p.9).

Por su parte, las instituciones participativas insertan a la sociedad civil en las dinámicas de gobierno -de principio evitadas- siendo el vínculo con los actores políticos, incentivan la vinculación de los partidos políticos con la población integrante de sus bases políticas y modifican

el diseño institucional, es decir, transitar de la competencia política a un mayor vínculo Estado-sociedad (Avritzer, 2010).

En el caso de los partidos políticos, el Partido de los Trabajadores (PT) triunfa en 2002 con la candidatura de Luiz Inácio da Silva. El PT se convierte en un precursor adoptando configuraciones participativas, logrando enlazar la participación de los partidos políticos y la sociedad civil (Avritzer, 2010). Aunque cabe señalar que, desde finales de los años 80, el PT en coalición con otras fuerzas políticas de izquierda había conseguido ganar en elecciones locales ciudades como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiânia, en donde se implementaron innovaciones institucionales que alentaron la cercanía entre la participación popular y las acciones gubernamentales locales. (De Sousa, 2002).

La historia participativa se concentró en cuatro de las ciudades más importantes de Brasil: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte y Salvador, en donde algunas de ellas concentraron mayores niveles de participación.

Actualmente, la variedad de dispositivos que van desde los referéndums, plebiscitos, presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas y conferencias sectoriales, permiten a los ciudadanos ejercer la soberanía que les confiere el artículo primero de la ya mencionada Constitución 1988. (Hevia, 2011).

Una de las experiencias más conocidas asociadas al *boom* participativo que tuvo Brasil durante la gestión del PT, fue el *Presupuesto participativo (PP)* de Porto Alegre en 1989, el cual representa hoy en día uno de los máximos esfuerzos para fortalecer la participación ciudadana, analizado a nivel internacional y replicado por otros países latinoamericanos como Uruguay, Argentina, México, entre otros.

El presupuesto participativo es un proceso de participación comunitaria la cual se basa en tres principios integrados en un conjunto de instituciones que fungen como mecanismos y como canales de participación popular en el proceso de toma de decisiones. Siendo el primer principio que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar -esto sin prerrogativas especiales para las

organizaciones comunitarias-; el segundo principio determina que la participación se dirige bajo reglas de democracia directa y representativa realizadas bajo instituciones cuyo regimiento interno lo determinan los propios participantes y, el tercer principio establece que los recursos de las inversiones toman en consideración criterios generales (temáticas prioritarias) y criterios técnicos (De Sousa Santos, 2002).

Porto Alegre fue, sin duda, la ciudad que impulsó el camino para promover los presupuestos participativos en otras ciudades brasileñas como Belo Horizonte y São Paulo. Diversos datos muestran que dicha expansión del PP de 1993 a 1997 se debió a las iniciativas presentadas desde gobiernos petistas. En dicho periodo se expandió a 103 presupuestos participativos, siendo 37 (49%) pertenecientes a gobierno del Partido de los Trabajadores (Avritzer, 2010).

Por su parte, Belo Horizonte fue también una de las ciudades que recibió la influencia positiva del PP, implementándolo desde 1993 hasta hoy en día. De acuerdo con datos presentados por la Prefectura de Belo Horizonte desde su comienzo hasta 2008, participaron en asambleas y reuniones comunitarias alrededor de 374,302 personas, mismas que fueron las encargadas de la ejecución de 1193 obras. En el *Informe Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, 15 años* hacen una interesante analogía con las reuniones que sucedían en el Ágora en Atenas: "...es la participación popular que aconteció no solo en una plaza -como en Atenas, si no en todas las regiones de Belo Horizonte" (p.14).

El presupuesto participativo consiste en un mecanismo de democracia participativa que a través de consejos populares (Consejo de Presupuesto participativo-COP) la población participa en la elaboración de políticas públicas, así como deliberar sobre la prioridad de proyectos sociales en la distribución de recursos locales. Con áreas temáticas (saneamiento, pavimentación, organización de la ciudad, política habitacional y regularización inmobiliaria, asistencia social, salud, transporte y circulación, educación, áreas de recreación, deporte, desarrollo económico, entre otras) la población jerarquiza las 5 principales temáticas bajo tres criterios identificados: el acceso anterior de la población al bien público en cuestión, la población de la región y la decisión de la población (Avritzer, 2002).

La iniciativa de los PP se ha ido adecuando a las transformaciones tecnológicas que la modernidad exige, tal es el caso del Presupuesto Participativo Digital implementado en 2006 en Belo Horizonte, el cual permitió a la población participar en la toma de decisiones de manera virtual. El gobierno también contempló a la población que no tenía acceso a dicho bien, colocando 152 centros de inclusión digital -telecentros públicos y puestos de internet municipal- para incentivar la participación. Dicha innovación les hizo acreedor del Premio a la Buena Práctica en Participación Ciudadana otorgado en Francia en 2007.

Sin duda, los presupuestos participativos representan un claro ejemplo del diseño generado desde las bases, implican una participación abierta en el nivel local con el apoyo de un mecanismo coordinador de dichas acciones, con una baja injerencia del gobierno en la toma de decisiones (Avritzer, 2010).

Otras instituciones participativas fueron los conocidos *Consejos de salud (CS)*, con antecedente en la presión de los movimientos y organizaciones sociales ejercida para colocar una nueva política de salud en la Constitución 1988. Como resultado de dichos esfuerzos, integra la creación de un Sistema Único de Salud (SUS) que integraría las acciones y servicios públicos de una red regionalizada y jerarquizada con directrices encaminados hacia la participación de la comunidad. En conjunto con SUS, se impulsaron las leyes orgánicas que establecieron la creación de un Consejo Nacional de Salud y consejos estatales y municipales, reafirmando el proceso descentralizador que daría pie a la nueva institucionalidad (Labra, 2002).

El objetivo principal de los CS es que la población pueda deliberar sobre los temas atribuidos al derecho a la salud, siendo el nivel local su principal representación y el depositario inmediato de sus demandas. Así lo determinó la Ley Federal N. 8142 publicada el 28 de diciembre de 1990, la cual dispuso sobre la participación de la comunidad en la gestión del SUS, como se establece en el apartado segundo de su artículo 1°. Actualmente los CS siguen siendo una de las principales instituciones participativas, así lo determina en entrevista la Dra. Gabriela Lotta de la Universidad Federal ABC en São Bernardo, SP:

La política de salud es un área con una historia muy grande en Brasil, con construcción de redes conectadas con la base, fue una construcción no top down, fue muy procesal, es muy difícil desestructurar esas políticas más consolidadas. En el caso municipal, es difícil para un alcalde hacer cambios, él consiguió hacer algunos cambios, pero es muy difícil hacer una reestructuración porque es una política institucionalizada. (G. Lotta, entrevista, 29 de marzo del 2018).

Sin duda, el gobierno del PT enfocó esfuerzos para gobernar con innovación desde el nivel local, así lo determina el ex alcalde Porto Alegre y gobernador de Rio Grande do Sur, Tarso Genro:

El gobierno local debe hacer, emprender, intervenir y no solo “administrar” servicios [...] la verdad es que no basta ser un gobierno “promotor”, pues las propias inversiones pueden dividir aún más la sociedad y aumentar sus diferencias sociales. Lo correcto sería preguntar ¿gobierno promotor?, ¿pero de qué, de quién? ¿promotor de qué proyecto de sociedad? ¿Cuáles son las experimentaciones que pueden ser realizadas en la ciudad, inclusive para conceptualizar un nuevo tipo de Estado? (Genro, 1998, p.15).

En 2009 nace el programa masivo MCMV de construcción de casas para familias de bajos ingresos -renta mensual de cero a tres salarios mínimos-, tal acción demostraba el interés que tenía el gobierno de Lula por enfrentar el déficit habitacional (Tatagiba et al, 2013). El programa MCMV beneficia a las familias que tengan ingresos de hasta R\$1.800 con un financiamiento de 120 meses con pagos mensuales que van desde los R\$80 a \$270; familias con ingresos de hasta R\$2,600 con tasas de interés de apenas 5% al año y hasta 30 años para pagar y subsidios de hasta 47.500 reales; familias con ingresos de hasta R\$4.000 con subsidios de hasta R\$29.000 y familias con ingresos de hasta R\$7.000 con tasas de interés diferenciado.

Por otro lado, MCMV contempla la participación de tres representantes: el Poder Público, las entidades sin fines lucrativos y las empresas del área de la construcción civil. La Caja Económica Federal (Caixa) -institución financiera del Gobierno Federal- ofrece línea de crédito destinada a la construcción de emprendimientos habitacionales en sociedad con el Poder Público, los recursos son del FAR - Fondo de Arrendamiento Residencial y del Fondo de Garantía del

Tiempo de Servicio-FGTS. En el caso de las Entidades de sociedad civil sin fines lucrativos, cooperativas o asociaciones, estas asumen las funciones de apoyar a las familias durante todas las etapas del proceso de obtención de vivienda. Y, por último, las empresas del área de la construcción civil, las cuales son beneficiadas por el programa a través de financiamiento para la construcción de proyectos inmobiliarios.

A pesar de que el programa MCMV representaba una gran inversión para vivienda para sectores de familias menos favorecidas, contó con diversas críticas considerando su clara inclinación hacia el beneficio de las empresas constructoras, así lo determina Maricato⁶ (2014):

Analizando la propuesta del MCMV teniendo como referencia lo que fue la experiencia de la política habitacional del Régimen Militar-período de mayor construcción de viviendas en el país- fue posible prever lo que la experiencia reciente ya muestra: el impacto negativo sobre las ciudades debido a la localización inadecuada de grandes conjuntos habitacionales y al aumento del precio de la tierra y de los bienes inmuebles (p.76).

Lo anterior, repercute indudablemente en la calidad de vida de las familias que obtienen la vivienda en la periferia de la ciudad de São Paulo, lo cual representa -más allá de una oportunidad- ciertas desventajas en cuanto a la falta de infraestructura en estas colonias, como es el caso del Norte de la capital:

Instalada en terrenos distantes del centro, precariamente servidos de transporte, sin comercio y seguridad, la población reclama. Los expertos advierten que, si las inversiones no vienen, la región (que tiene todavía barrios como el Capitán Eduardo, Jaqueline y la Granja Werneck) podrá convertirse en un gueto: un área segregada del resto de la ciudad, pobre y dominada por problemas sociales. (Castro, 11 de mayo del 2015).

⁶Erminia Maricato fue Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano del Municipio de São Paulo (1989-2002). Posteriormente como miembro del equipo de transición de FHC/Lula (2002) formuló la propuesta de creación del Ministerio de Ciudades, del cual fue Ministra adjunta del 2003 al 2005.

Por su lado, el programa MCMV-E a cargo de la Secretaria de Vivienda del Ministerio de las Ciudades, está dirigido a las familias con ingresos brutos mensuales de hasta R\$1,800 (aproximadamente \$9,900 pesos mexicanos) hasta R\$2,350 -solo el 10% de las familias atendidas en cada emprendimiento-, estimula el cooperativismo y la participación de la población como protagonista en la solución de sus problemas habitacionales.

En ese sentido, las organizaciones que fungen como *entidades organizadoras* deberán estar habilitadas por el Ministerio de Ciudades a través de la Caja Económica Federal en el *Sistema de Registro y Vivienda de las Entidades privadas sin fines de lucro SISAD*, la cual determina de acuerdo con la documentación requerida en las ordenanzas publicadas en el Diario Oficial de la Unión: 747/2014 modificada por las 778/2014 y 500/2015. De acuerdo con los datos presentados por el propio Ministerio de Ciudades, en el periodo que comprende 2015-2017 fueron habilitados en el sistema 727 emprendimientos, de los cuales aproximadamente 150 de ellos pertenecen al municipio de São Paulo, SP.

De acuerdo con la información oficial del Manual MCMV-E de la Caja Económica, las atribuciones de las Entidades Organizadoras en la ejecución del emprendimiento son las siguientes:

- Presentar a la Caja Económica el proyecto de intervención habitacional de acuerdo con las condiciones del programa para su análisis jurídico, social y de ingeniera.
- Orientar a sus asociados en cuanto al CADUNICO (Cadastró Único de población de bajos ingresos).
- Promover la selección de los asociados que deben encuadrarse en las condiciones del programa.
- Auxiliar a los asociados en la preparación de la documentación para la presentación ante la Caja Económica.
- Organizar a todos los involucrados en la ejecución del proyecto, para asegurar sincronismo y armonía en la implementación del emprendimiento.
- Presentar la documentación necesaria a la liberación del recurso.
- Proporcionar la legalización del emprendimiento ante los órganos públicos.

Para garantizar el acompañamiento y la evaluación tanto física como financiera en la ejecución del proyecto, el programa exige la formación de dos comisiones (uno de ellos miembro de la EO y dos futuros beneficiarios del emprendimiento): Comisión de Representantes (CRE) y la Comisión de Acompañamiento de las Obras (CAO). La primera de estas acompaña en la cuestión financiera del emprendimiento, así como la apertura de la cuenta bancaria que recibirá los recursos. Por otro lado, la CAO acompaña en la ejecución del emprendimiento, así como en la elaboración, presentación y aprobación de los proyectos en conjunto con beneficiarios y la Entidad Organizadora.

Entre las características del programa MCMVE en cuanto a las formas de intervención, pueden ser la construcción de la vivienda en un terreno propio, la adquisición de un terreno y construcción y recalificación del inmueble urbano (inmuebles abandonados, recuperación de ocupaciones para fines habitacionales, entre otros). Existen dos esquemas de construcción: la Autogestión (autoconstrucción, “*mutirao*”⁷ y administración directa) y la Co-gestión (contrato global).

A pesar de contar con estas instituciones participativas fuertemente institucionalizadas, la política social -programas como MCMVE- se ha visto afectada debido a la situación política actual. El *impeachment* -golpe de Estado- llevado a cabo en contra de Dilma Rousseff en 2016, que la llevara a juicio político por acusaciones de delitos fiscales quedando a merced de la voluntad del Congreso brasileño, sin duda, fue uno de los sucesos que marcó el rumbo de la vida política en aquel país.

Posteriormente, la llegada del vicepresidente Michel Temer a la presidencia en ese mismo año, provocó división y confrontaciones entre la población, por un lado, aquellos que apoyaban la moción de la destitución de Rousseff por considerarla una servidora pública corrupta, y, por el otro, los que consideraron una injusticia y un acto vilmente planeado hacia la encargada del Ejecutivo. Pronto se conocería a fondo la idea de política de Temer, derivado de la implementación de

⁷ Término utilizado en Brasil para referirse al trabajo colectivo o ayuda mutua que se brinda y se recibe de manera gratuita en apoyo a la comunidad.

políticas económicas que conllevarían a recortes presupuestarios a nivel nacional -afectando indudablemente a la población de menores ingresos- así como de diversas privatizaciones de servicios.

En ese sentido, la política social se vio directamente afectada por el nuevo escenario, como lo determina la Dra. Ana Claudia Chavés Teixeira, coordinadora del NEPAC de la UNICAMP:

Las perspectivas no son muy buenas ahora para las políticas sociales en Brasil [...] São Paulo es una ciudad con recursos, pero extremadamente desigual. El prefecto actual João Dória -que ahora quiere ser candidato a gobernador- discontinuó unas políticas sociales que eran de nivel municipal, por ejemplo, la política de región central, de población en situación de calle, algunas relacionadas a políticas de drogas, esas políticas fueron discontinuadas, pasaron por una política más higienista, intentando sacar a las personas locales, no hacer que las personas se queden en la región, sacarlas para valorizar económicamente la región más central. Eso también generó impactos en las políticas, no es que no existan, se acabaron tornando más asistenciales o higienistas, de limpieza social, en vez de cambiar las condiciones de las personas (Dra. Ana C. Teixeira, entrevista, 4 de mayo del 2018).

Actualmente el papel de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en Brasil sigue siendo muy relevante, colocando temas de interés social en la agenda pública y evidentemente reaccionando ante el descobijo político que sufren los sectores más vulnerables en las grandes urbes. Ejemplo de lo anterior, es el proyecto urbanístico y social *Campos Elíseos Vivo*, creado en 2017 a través de la iniciativa Fórum Aberto Mundaréu da Luz, constituido por diversos grupos e instituciones que han trabajado en el barrio Campos Elíseos, ubicado en el corazón de la ciudad de São Paulo. El proyecto consiste en una producción habitacional que atienda las demandas locales, evitando con ello las demoliciones, las remociones o las soluciones provisionales de vivienda para los habitantes de esta complicada zona de la ciudad. Las estrategias contemplan la recuperación de espacios y terrenos en desuso, así como espacios de convivencia, comedores y huertos comunitarios. Es decir, un proyecto que aboga por el derecho a la ciudad en su máxima

expresión, bajo un proceso colectivo y participativo de habitantes, comerciantes, movimientos sociales, OSC (Instituto Polis, entre otros) y estudiantes y profesores de instituciones académicas.

Desde la sociedad civil, fue impulsado el *Banco de Experiencias de Gestión Pública y Ciudadanía* por la conocida Fundación Getúlio Vargas (FGV-EAESP) y por Fundación Ford, el cual representa el trabajo de diez años en la identificación de experiencias innovadoras de gobiernos estatales y municipales. En él se recogen las principales innovaciones institucionales en materia de temas como: administración del gobierno, infraestructura y medio ambiente, servicios públicos, ciudadanía y derechos humanos, desarrollo económico y social, poder legislativo y poder judicial. Y las instituciones académicas no se han quedado atrás, surge en 2016 el Banco de experiencias *Observatorio de Prácticas Participativas (OPP)*, de la colaboración de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y la Universidad Federal do Espírito Santo (UFES), contabilizaron 233 prácticas participativas, en donde fueron identificadas en el portal CAPES⁸ - desde los años setenta hasta hoy en día- las investigaciones realizadas en Brasil en materia de ciudadanía, democracia y participación social.

Sin duda, el anterior registro de las políticas y acciones exitosas llevadas a cabo por los gobiernos de todos los niveles realizado por las OSC y por instituciones académicas, es muy importante para la memoria colectiva de las y los brasileños que han sido testigos de los importantes cambios acontecidos en materia de participación ciudadana.

⁸ La Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) es una biblioteca virtual con un acervo de 38 mil títulos que reúne producción científica para las instituciones de enseñanza e investigación en Brasil.

Epílogo

Estudiar una Maestría en Políticas Públicas y ser escéptico en que se puedan generar impactos positivos que beneficien y mejoren la calidad de vida de las poblaciones, sería contradictorio, pero sobre todo pesimista e inútil.

A pesar de que el tema de la participación ciudadana parece estar en boga, es importante señalar que, cada acción, estrategia o programa contiene un amplio abanico de particularidades. Los efectos que estos causan resuelven problemáticas o en algunos casos, son paliativos que, en vez de disminuirlas, las acrecientan. La experiencia con los programas sociales presentados da muestra de lo anterior, cada uno de ellos presenta características que les distinguen, pero que, sin duda, se enriquecen de la experiencia de las personas que los hacen suyos, y que son los responsables de ir tejiendo relaciones empáticas con su entorno local.

Considerando que nada es causal, parecerá extraño que el cierre de esta investigación se dedique a mencionar que diversos acontecimientos históricos y personales atravesaron la presente tesis que sus ojos siguen a través de la lectura, y que resulta inevitable no mencionarles.

A pesar de ser reconocido por su exitosa experiencia con sus instituciones participativas, Brasil me permitió conocer y vivir el otro lado de la moneda, el lado poco frecuente en las lecturas que con alegría le referencian. El asesinato de la vereadora y activista Marielle Franco acontecido el 14 de marzo del 2018, fue un indicio más de que es un país rebasado por la violencia hacia los defensores de derechos humanos, derivado de la militarización propuesta e impulsada por el actual presidente Michel Temer con el apoyo de los partidos políticos de derecha. El siguiente mes no fue la excepción, el 7 de abril, el expresidente más popular entre las y los brasileños Luiz Inácio Lula da Silva, se entregaba voluntariamente a la policía para cumplir con una orden de detención que lo inculpaba por el delito de corrupción, siendo este acontecimiento un duro golpe para la población brasileña que lo sigue y que consideró al acto una injusticia. En mayo, una huelga nacional de transportistas por el aumento al precio de los combustibles paraliza las actividades del país entero, siendo mi vuelo de regreso a México afectado por tal situación.

Mientras que Brasil vivía una crisis político-social, México no era la excepción. La disputa entre campañas políticas por ganar credibilidad y por desacreditar al oponente en la carrera presidencial, provocó la división de una sociedad ávida por expresar su opinión y por ejercer de forma democrática su derecho al voto, pero a su vez, una sociedad carente de información y de compromiso por conocer y participar en otras formas de hacer ciudadanía.

El 27 de junio, el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador pronunciaba en su discurso de cierre de campaña una frase que se guardó en mi memoria “*en una democracia participativa el pueblo pone y el pueblo quita*”. Posteriormente el domingo 1 de julio, casi 31 millones de mexicanos deciden otorgar el triunfo de forma avasallante al candidato de la promesa antes mencionada, surgiendo con ello la pregunta, qué hay de cierto en dicha afirmación.

Ahora la esperanza de la población mexicana parece también estar colocada en la agenda del gobierno, los grupos históricamente vulnerados y vulnerables esperan impacientes que sean escuchadas las demandas que fueron ignoradas por anteriores gobiernos.

Siendo siempre el futuro incierto, sirva esta investigación para retratar un instante de la realidad de la política social con participación ciudadana en una ciudad tan compleja como la Ciudad de México, acto que nos invite a reflexionar sobre las limitaciones y alcances de la democracia participativa en años venideros, pero, sobre todo, que incluya una introspección de nuestro papel como ciudadanos.