



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL»

Ciudad de México, México

Período de implementación: 2007 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal de México, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. El programa fue implementado en 2007, y actualmente sigue funcionando. El PCMB permite realizar proyectos de infraestructura social, tales como centros comunitarios, casas de cultura, parques, áreas recreativas y deportivas, mejoramiento de la imagen urbana, museos de sitio, proyectos ecológicos, pistas de skateboarding (patinetas), obras de servicios, ampliación o mejoramiento de obras ya existentes, entre muchas otras más dependiendo de las necesidades de la comunidad. El PCMB está dirigido a todas las organizaciones sociales, civiles, comunitarias y a grupos de vecinos/as interesados/as en promover “procesos integrales, sostenidos y participativos” de mejoramiento físico, simbólico y cultural de los pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal. El objetivo del programa es desarrollar un proceso participativo de mejoramiento y recuperación de los espacios públicos, especialmente aquellos que presenten alto grado de degradación urbana



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto de gobierno y descentralización

La primera Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal data de 1995 pero fue revocada el año siguiente. Una segunda versión se creó en diciembre de 1998 y por primera vez incluyó el plebiscito, el referéndum, y la iniciativa y consulta populares como instrumentos de participación social. El 30 de diciembre 2009 se aprueban reformas a la Ley de Participación Ciudadana. El 27 de mayo de 2010 se publica la nueva Ley de participación Ciudadana en la Gaceta del DF se planteó también la creación de comités vecinales que sirvieran para gestionar, evaluar y supervisar las demandas ciudadanas en temas relacionados con servicios públicos, aprovechamiento de la vía pública, modificaciones al uso de suelo, seguridad pública y giros mercantiles. La reforma a la Ley de Participación Ciudadana prevé que en las 1 740 unidades territoriales del Distrito Federal se crearán comités ciudadanos formados por nueve integrantes, quienes fungirán como representantes de los vecinos de cada unidad territorial ante la autoridad capitalina durante tres años. Asimismo, la ley plantea la realización de asambleas ciudadanas, cuyas resoluciones serán obligatorias para los vecinos de las unidades territoriales en las que se lleven a cabo.

El 27 de marzo, en función de la ley anterior, los habitantes del Distrito Federal decidirán los rubros y proyectos en que las 16 delegaciones políticas ejercerán 706 millones 547 mil 254 pesos de presupuesto participativo en 1 740 colonias y pueblos.

La Ley de Participación Ciudadana fija tres rubros para la aplicación de los recursos: obras y servicios, equipamiento urbano e infraestructura urbana y prevención del delito.

Nivel institucional de desarrollo de políticas: DISTRITO

Contexto social

Distrito Federal (DF), está formado por 16 unidades territoriales llamadas delegaciones que son similares a los municipios. Según datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de 2010, estas son algunas de sus características, tiene una:

- Población total = 8 873 017 habitantes
- Son, Hombres = 4 245 993 y Mujeres = 4 627 024
- Tiene una Población por km² = 5 936.8 y posee Viviendas habitadas = 2 462 678
- El DF pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México, que tiene = 20 137 152 habitantes
- Hombres = 9 743 203 y Mujeres = 10 393 949
- Posee una Población por km² = 2 559.8 y de Viviendas habitadas = 5 320 001

El DF representa el 7.9% de la población total del país y el 2.5% de total de viviendas habitadas del país, cifras solo superadas por el Estado de México que tiene una superficie de 22 357 km², y el DF un área de 1 479 km².

El DF, al ser el asiento de los poderes federales y la capital de México, concentra una serie de ventajas respecto a los demás estados; el gobierno local es fuerte, cuenta con una organización comunitaria y social, histórica; la población es de las más educadas, aunque no por ello es

necesariamente rica, aquí se nota más la desigualdad socio-económica; pero la gente en lo general lucha y propone medidas para mejorar su calidad de vida.

Desarrollo de la política

Antecedentes y trayectoria

Los antecedentes del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) provienen de la política de vivienda puesta en marcha por el Gobierno del Distrito Federal en 1998, en particular del Programa de Mejoramiento de Vivienda. Por otro lado, hay que señalar que el diseño del PCMB fue una iniciativa de la sociedad civil. Tomando como punto de partida las experiencias del Movimiento Urbano Popular de la ciudad en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los pueblos, colonias y barrios del DF, y también los avances logrados en capacidad de trabajo – que les permitieron pasar de un nivel sólo reivindicativo a uno también propositivo – en 2007 se planteó por primera vez el desarrollo del PCMB. En el mes de junio del mismo año – como resultado de un compromiso asumido con las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elección del Jefe de Gobierno – el Gobierno del Distrito Federal (GDF), a través de la Secretaría de Desarrollo Social, publicó los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007, junto con la Convocatoria para el Concurso Público de Selección de los Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial, con la que se puso en marcha dicho programa. Posteriormente, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las reformas y adecuaciones a los Lineamientos, con la finalidad de precisar los detalles operativos que permitieran la óptima ejecución del programa. A partir de entonces, al término de cada año se realiza una evaluación del programa que cuenta con la participación de los integrantes de los proyectos financiados, funcionarios del gobierno y académicos, y que conlleva la modificación de los lineamientos del PCMB con el propósito de mejorar su ejecución y el cumplimiento de sus objetivos.

Objetivos de la política

A través de este programa el Gobierno del Distrito Federal busca promover la participación ciudadana e impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todas las personas residentes de la Ciudad de México, además de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo humano, social y cultural de los habitantes de las zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana del Distrito. En particular, el PCMB promueve la participación organizaciones sociales, civiles y comunitarias, así como grupos de vecinos/as interesados/as en promover de las colonias del Distrito Federal el diseño, ejecución y evaluación de proyectos comunitarios de mejoramiento del entorno urbano que contemplen la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos. En este sentido, el programa apuesta por:

1. El mejoramiento integral de las condiciones de hábitat en su escala barrial, sin dejar de actuar en la de Ciudad y en el Área Metropolitana de la Ciudad de México;
2. La promoción de la interacción institucional y una transformación administrativa que, en base a la planeación estratégica, aproveche mejor los recursos y logre una acción gobierno-sociedad más eficaz;

3. La instrumentación de formas nuevas de participación ciudadana, y el apoyo en las existentes, que tomen en cuenta las condiciones de cada pueblo, colonia y barrio y que pongan el acento en el factor de la corresponsabilidad para la solución de los problemas y necesidades de la comunidad, así como una mayor participación de los ciudadanos en el ejercicio de la gestión pública;
4. La promoción de una nueva forma de “hacer ciudad desde abajo”, desde una perspectiva más inmediata, autogestiva, local y propia.

Desarrollo cronológico e implementación

El entonces denominado Departamento del Distrito Federal (DDF) desarrolló en 1981 los Programas de Mejoramiento Barrial, pero sus características fueron solamente físico-urbanas y su aplicación fue mínima, aún cuando existían los planos con las propuestas por barrio y delegación

Los Programas de Mejoramiento de Barrio se reinician en México durante el año 2003 con el denominado “Programa Hábitat” como un medio para mitigar la pobreza urbana mediante acciones en las que no se tomarían en cuenta sólo los factores físicos, sino también los sociales y ambientales. Los lineamientos de dicho programa fueron establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la institución financiadora del mismo. México obtuvo un nuevo financiamiento del BID en 2007 para la implementación del Programa Hábitat II a nivel nacional a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el Distrito Federal se planteó por primera vez en 2007 el desarrollo del PCMB, tomando como punto de partida las experiencias del Movimiento Urbano Popular de la Ciudad de México en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de pueblos, colonias y barrios.

En este contexto, hay que destacar la sensibilidad y voluntad política del Gobierno del Distrito Federal al reconocer esas experiencias afirmando que “el Movimiento Urbano Popular es uno de los principales promotores del proceso de transición a la democracia en el Distrito Federal y que, desde sus orígenes, el impulso que motiva su participación en el quehacer político y social de la Ciudad es su legítimo interés de modificar la realidad económica, social y cultural que limita el desarrollo de las y los capitalinos.” Un principio que comparte plenamente el Gobierno del Distrito Federal.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados

Los diferentes agentes sociales que intervienen son:

1. El Movimiento Urbano popular (MUP), que articula varias organizaciones urbanas tales como: Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asamblea de Barrios, Unión de vecinos de san Miguel Teotongo, Asamblea Comunitaria de Miravalle, entre otras.
2. Secretaría de Desarrollo Social del DF, en especial con el PCMB. Algunos gobiernos delegacionales.
3. Facultad de Arquitectura de la UNAM a través del “Laboratorio de Hábitat, Participación y Género”, que forma parte del Consejo Asesor y del Comité de selección de los proyectos que merecen financiamiento por el PCMB, y está relacionado al MUP a través de la realización de consultorías y asesorías.

4. Algunas dependencias de gobierno que se integran de manera coyuntural, tales como: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Instituto de Vivienda (INVI), Secretaría de Obras, Secretaría de Cultura, etc. Todas ellas del DF.
5. ONGs hábitat, como Casa y Ciudad.
6. Arquitectos, Urbanistas y Arquitectos paisajistas que asesoran proyectos de mejoramiento.

Beneficiarios

Los habitantes de colonias populares, barrios y pueblos originarios del Distrito Federal, teniendo preferentemente como beneficiarios a los que habitan áreas de muy alta o alta marginación (i.e. habitantes con menos recursos económicos y que no cuentan con infraestructura social). Generalmente son zonas que surgieron de manera irregular o informal y que con el tiempo se han ido consolidando pero que la inversión en equipamiento e infraestructura urbana es mínima. Sin embargo, el hecho de que para tener estos servicios mínimos han tenido que luchar y organizarse les da una base para acceder a los recursos del PCMB.

Procesos de participación implementados

Como ya ha sido señalado, fue una iniciativa del MUP apoyada por los diversos agentes que actuamos colectivamente (Academia, ONGs y algunos sectores del gobierno). En el DF, las ONGs dedicadas al hábitat son cuatro y solo dos actúan conjuntamente con el MUP, por lo que es la academia sobre todo la de la UNAM la que toma ese papel, de acompañamiento en las propuestas de nuevas políticas o modificaciones a las mismas.

La forma de incidir tradicionalmente es la de la movilización social, sin embargo parafraseando a Fals Borda esta acción significa la *protesta con propuesta*, así que somos parte del Consejo Asesor del PCMB, en donde a través de la evaluación que anualmente se realiza sobre la ejecución de los diferentes proyectos de mejoramiento barrial se efectúan “correcciones” a las reglas de operación del PCMB.

Asimismo, existe un colectivo independiente en donde se discute los planteamientos que se llevarán al Consejo Asesor, para que lo propuesto sea producto de un consenso y no solo de manera personal. Esto aun cuando hay una buena comunicación con los funcionarios de programa y de la Secretaría de Desarrollo Social, pero no así con los de otras dependencias como SEDUVI o el INVI.

Proceso de institucionalización y financiación

Procesos de institucionalización

Dada la volatilidad de los presupuestos, cada día más reducidos para el gasto social, se impulsó una *Ley de Barrios* que si bien llegó a la Asamblea Legislativa, no fue aprobada. La ley buscaba subsanar esta incertidumbre sobre el presupuesto dedicado al PCMB, conviéndolo en una política pública y dejando así de ser solo un programa y una suma de proyectos.

Financiamiento

Todos los recursos del PCMB son de procedencia fiscal y hasta 2009 no se habían registrado aportaciones externas. Asimismo, se han hecho intentos de incorporar recursos al PCMB del Programa Hábitat, pero los programas no coinciden en los planteamientos de participación ciudadana y de forma de financiamiento ya que se trata de esquemas diferentes que, aunque conceptualmente “pretenden” objetivos similares, en la operación resultan disímiles. En 2010,

debido a la situación económica (inflación, mínimo crecimiento, afectación de la crisis internacional, etc.), el Gobierno del DF redujo drásticamente el presupuesto, sin embargo, el número de proyectos presentados aumentó. En total, entre 2007 y 2010, el programa tuvo un presupuesto general de 506 millones de pesos mexicanos.

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Principales logros y resultados

Los principales logros del programa fueron:

En el ámbito social:

- El Impulso a la participación comunitaria.
- La capacitación y formación de los integrantes de la comunidad en diversas áreas.

En espacios públicos y equipamientos:

- La apropiación e identificación por parte de la comunidad de las obras y acciones realizadas.

En el ámbito institucional:

- La articulación entre organizaciones sociales, civiles, académicas y comunitarias, así como grupos de vecinos/as, y las entidades del Gobierno del Distrito Federal (GDF).
- Un esfuerzo institucional por entender la importancia de la participación.

Obstáculos principales

A pesar de las bondades que muestra el PCMB, no se pueden negar algunos elementos que dificultan su implementación exitosa y amenazan su sostenibilidad:

En el ámbito social:

- Las pugnas de intereses entre liderazgos comunitarios y clientelas políticas y poca respuesta a las convocatorias de jóvenes y mujeres.

En espacios públicos y equipamientos:

- La poca definición de la escala de intervención y en el modo de limitar lo barrial, delegacional y metropolitano sin afectar negativamente a las relaciones de la comunidad con el territorio.
- La relación entre los aspectos físico y social sigue siendo de difícil solución.

En el ámbito institucional:

- La falta una evaluación del impacto social, urbano y/o ambiental que éste tiene en la comunidad.
- La pérdida de memoria institucional debido a la inestabilidad política del mismo programa, así como de los funcionarios y de los consultores que participan en el mismo.

- Los conflictos de intereses entre funcionarios de entidades con agendas diversas y cambios abruptos determinados por la agenda política y económica.
- La apropiación de los espacios de participación comunitaria asociados al territorio, que saturan a la comunidad con espacios de participación.

Balance final y potencial replicabilidad

Todo proceso de habilitación física conlleva paralelamente un proceso de habilitación social que no está contemplado en el diseño del PCMB. Esto implica la necesaria incorporación al PCMB de programas educativos, culturales, ambientales, sociales, etc. en donde los habitantes sean sujetos responsables en el uso, desarrollo y mantenimiento de su espacio. En efecto, el grado de deterioro social y físico de muchos territorios con índices altos de marginación disminuye a medida que aumentan los recursos físicos, materiales, sociales y culturales de los sujetos, sus familias y vecindarios.

Durante el desarrollo del programa se pudo apreciar la importancia de impulsar la experiencia comunitaria en proyectos en los cuales se vincularon organizaciones vecinales, instituciones académicas, de profesionales, de la sociedad civil, y funcionarios de diferentes dependencias, entre otros diversos actores y que resultó beneficioso tanto para los habitantes como para las entidades participantes. Esto permite consolidar la formación de equipos interdisciplinarios que surgieron en las universidades como parte de su labor social.

Por otro lado, se considera importante ubicar los planes y proyectos de PCMB como parte de la Planificación Urbana y el concepto de ciudad, para evitar que los proyectos realizados en el marco del PCMB generen una “barrialización” en la cual, cuando mucho, lleguen a formar una suma de proyectos.

Además, hay que destacar como muchos de los proyectos financiados por el PCMB presentaron como una de las principales problemática para la convivencia y participación de los y las vecinas de las colonias el factor de la violencia: por eso, se considera indispensable coordinar el PCMB con más acciones del gobierno (Tanto del DF como del Federal) para el desarrollo de políticas integrales, ya que es indispensable proyectar en las colonias interesadas por el PCMB, en el mediano y largo plazo, la articulación de las respuestas públicas en materia económica, social y urbana; sin olvidar el necesario trabajo policial.

Para más información

Este caso fue desarrollado por la Arquitecta María de Lourdes García Vázquez: Coordinadora del Laboratorio: Hábitat, Participación y Género (LAHAS) de la Facultad de Arquitectura de la UNAM (<http://www.ub.edu/lahas>; lahasunam@gmail.com), under the supervision of Dr. Giovanni Allegretti at the Centre for Social Studies, University of Coimbra, Portugal, in 2011.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

Información de contacto: cisdp1@uclq.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

Bazzaco, E. & Sepúlveda, S., 2010, *Barrio Trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. México, D.F. Publicación realizada con el apoyo de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).