

Capital Social y Gestión Urbana Participativa en Ciudad de México: el Rescate de Unidades Habitacionales en el D ▶ 1

Francisco Báez Urbina ▶ 2

Barcelona, España, octubre del 2003

"Creo que todo el mundo saldría ganando si la lógica de la vida intelectual, la de la argumentación y la refutación, se extendiera a la vida pública". Pierre Bourdieu

El presente documento intenta relevar algunos tópicos relevantes a la hora de evaluar y diseñar estrategias de gestión urbana participativa en las ciudades metropolitanas latinoamericanas. Contiene algunas definiciones teóricas de referencia tales como los nuevos escenarios administrativos en los cuales la gestión urbana participativa tiene cabida, los de capital social, capital cultural y generación de ciudadanía; una descripción detallada del programa estudiado; una descripción somera de las características de los conjuntos habitacionales urbanos de residencia colectiva (unidades habitacionales) en la ciudad de México y un análisis resumido de la información del estudio obtenida en terreno.

Palabras claves: Vivienda urbana colectiva; gestión urbana participativa; participación social; capital social; renovación urbana.

This paper aims at revealing some important topics related to the evaluation and design of participatory urban management strategies in Latin American metropolitan cities. It contains some referential theoretical definitions such as the new administrative scenarios where participatory urban management takes place as well as social asset, cultural asset and the generation of citizenship. It also contains a detailed description of the studied program, a brief description of the characteristics of the collective residence urban housing groups (housing units) in Mexico city and a summary of field information.

Key Words: urban collective housing, participatory urban management, social participation, urban renovation.

1 ◀ El presente artículo contiene algunos resultados del estudio realizado por el autor en la ciudad de México para obtener el grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas que otorga la Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.

2 ◀ Sociólogo, Universidad ARCIS, Maestro en Planificación y Políticas Metropolitanas, Universidad Autónoma Metropolitana -A, México, DF. Ha realizado diversos estudios en desarrollo social y urbano para entidades públicas y privadas en Santiago y en México, al igual que actividades de formación y de gerencia social en Santiago. franciscobaezurbin@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

a. La política pública social en la escena de la globalización.

Uno de los desarrollos más interesantes y fecundos que se vienen trabajando en la investigación social en las últimas décadas en América Latina es el tema de la redefinición de la relación Estado - sociedad civil, sus ejes de nexos y sus contenidos socio políticos. En efecto, los actuales procesos de modernización y de liberalización a los cuales hemos estado sometidos en la región desde hace ya dos décadas nos están obligando a repensar una serie de definiciones conceptuales y operativas sobre el funcionamiento actual de nuestras sociedades. Es el caso -entre otros- de las políticas de desarrollo social y urbano a nivel local y regional, las cuales han ido modificándose de manera tal que actualmente representan una herramienta de gran utilidad para los gobiernos de transición en países y ciudades latinoamericanas.

Si pensamos -por ejemplo- que en las sociedades latinoamericanas post reformas estructurales (1982 -1988 en México) y post ajuste (1988 -1994 en México), el comportamiento de los sistemas funcionales es cada vez más autónomo respecto de sus referentes próximos (lo social de lo político, por ejemplo, o el mundo del trabajo respecto del

mundo de la política y de la representación electoral); que las categorías que estamos acostumbrados a usar ya no dicen certeramente lo que queremos decir (re semantización de categorías sociales, por ejemplo, la de participación ▶ 3); y que muchos de los procesos de modernización que han sido promovidos desde instancias supra nacionales de financiamiento y de diseño global, además de generar un proceso de aumento de pobreza de dimensiones nunca antes vistas en nuestra región, obedecen a re diseños mundiales y a la búsqueda de equilibrios inter regionales que intentan mejorar la eficiencia de rendimiento y la mayor producción y circulación del capital transnacional, podemos decir - sin mayores problemas - que estamos ante escenarios e imaginarios productivos, institucionales, administrativos y regulatorios completamente nuevos, lo que nos obliga a re definir no sólo las categorías con las que explicábamos la vida social, sino también los sistemas de hipótesis que fundamentaban nuestras apuestas respecto del actuar en la esfera política, en la esfera económica y en la esfera social ▶ 4. Respecto de esto, estamos ante cambios sustantivos que nos llevan, por un lado, de una cultura demandante de Estado a una generadora de oferta, y por otro, de nociones, identidades y liderazgos colectivos y agregados en el pensamiento y en la acción política ▶ 5, económica ▶ 6 y social ▶ 7 a las ideas fragmentadas, des localizadas, vaciadas de contenido y descentradas del proceso de globalización en curso ▶ 8.

Ahora bien, dentro de esta línea de análisis, la obsolescencia de la idea de gasto público social y económico universal - asistencialista y el auge actual de la idea de focalización y de inversión social basada

3 ◀ “¿Qué entiende usted por participación?, Chile 1972”, tomado de la revista Panorama Económico no. 271, Revista Proposiciones No. 28, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 1998.

4 ◀ “En el entendido de que el Estado es demasiado grande para administrar y demasiado pequeño para comerciar surgen presiones para redistribuir la autoridad (Kennedy y Sonntag y Arenas, 1995). La transferencia de funciones y decisiones a administradores locales en los procesos de descentralización, la conformación de regiones sub nacionales y la delegación de soberanía a agregados supra nacionales en los procesos de integración regional, dan cuenta de este movimiento en el que se constituyen nuevos actores” (Bayardo, Rubens: “El MERCOSUR, la diversidad cultural y la participación comunitaria”, www.bioetica.org

5 ◀ “Los modelos podrían dividirse en dos grandes tipos: la democracia directa o participativa (sistema de toma de decisiones acerca de asuntos públicos en el que los ciudadanos están directamente involucrados) y una democracia liberal o representativa (sistema de reglas que abarcan funcionarios electos que se proponen representar los intereses y opiniones de los ciudadanos bajo el marco de la ley)” en Velasco, A. “Liberalismo y republicanismo: dos tradiciones en la democratización en México”, Revista de Filosofía Política UAM UNED no. 12, Madrid, 1998. Tomado de Held, D. “Models of Democracy”, Policy Press, Cambridge, 1987.

6 ◀ Ver Beck, U. y su noción de “sub política” en Beck, U., “La reinención de la política, hacia una teoría de la modernización reflexiva”, Alianza, Madrid, 1997.

en la generación de capacidades, se inscriben dentro de la idea de ajuste fiscal estructural, dentro de la idea de la promoción de la reducción del gasto público y dentro de la idea de la promoción de la participación de la población como forma de regulación y co financiamiento de la acción gubernamental (“*accountability*” o rendición de cuentas), del empoderamiento de la sociedad civil como forma de incorporación en los temas públicos (“*empowerment*”, empoderamiento), y del co financiamiento de la acción pública entre un Estado reducido, coordinador y evaluativo ▶ 9 y una sociedad civil organizada funcional y no políticamente ▶ 10.

Sin lugar a dudas, lo anterior, aparte de haber generado índices de pobreza nunca antes vistos en la región, de haber generado procesos de incertidumbre política (des legitimidad y desprestigio de la política y de la democracia), de incertidumbre laboral (crecimiento con desempleo o presencia creciente de empleo informal y/o precario) y de incertidumbre previsional (privatización sistemas de seguridad social), ha ido atentando gradualmente contra la calidad de vida en la ciudad y de la ciudad pues ha obligado a los gobiernos post 80 a mermar los flujos de inversión pública destinada a la renovación y a la reinversión del casco urbano de las ciudades metropolitanas o regionales ▶ 11.

b. La gestión urbana participativa en la ciudad de México.

Dentro de ese contexto, y en términos generales, nuestro interés fue caracterizar, a través del análisis de

un caso de gestión urbana participativa en ciudad de México, los cambios que este tipo de procesos globales están provocando en los imaginarios administrativos que fundamentan el actuar gubernamental en cuanto a políticas de desarrollo social y urbano. En este sentido, los actuales esfuerzos por generar estrategias participativas e innovadoras de gestión pública local en la ciudad de México, en este caso diseñados y operados por el Gobierno del Distrito Federal de la ciudad de México (de acá en adelante GDF), son un claro ejemplo de ello. Así, analizar y caracterizar los resultados del “Programa de Rescate de Unidades Habitacionales” (de acá en adelante PRUH), se nos presentó como una excelente oportunidad para poder evaluar los primeros pasos de este tipo de iniciativas en México.

En efecto, creemos que el PRUH -programa que se viene operando desde el año 2001 por la Procuraduría Social del GDF (órgano gubernamental desconcentrado y con patrimonio propio dedicado a resolver conflictos de carácter condominal, de acá en adelante PROSOC) y que intenta remozar, con el apoyo de los beneficiarios, las áreas comunes de las unidades del DF generando participación-, es un instrumento que reúne tanto la naturaleza y el espíritu, como las características y las funciones de una estrategia de gestión urbana participativa, por lo cual, se nos presentó como un instrumento enormemente significativo para poder analizar los primeros pasos de la

7 ◀ Pasos de la representación corporativa o de clase de actores sociales, a la persuasión de electores individuales; de la inversión y de la promoción estatal, a la des regulación y la privatización; en el plano sub nacional, de la idea de democracia indirecta y representativa, a la idea de democracia directa y participativa; y de la asistencia universal, a la asistencia focalizada y la inversión social, respectivamente

8 ◀ Sobre este tema, ver la enorme cantidad de material de análisis sobre la globalización y la nueva noción de imperio, entre ellos, Beck y Giddens y Negri, Hardt y Maffesoli, respectivamente.

9 ◀ Muñoz, O., “Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador”, CIEPLAN, Santiago, 1993.

10 ◀ Dejando los ejercicios de representación política sólo para momentos de elección de gobierno en sus distintos niveles. Esta aseguraría un ahorro de presupuesto fiscal, en el sentido de que la comunidad organizada invertiría recursos en acciones de tipo público -normalmente mano de obra barata- que antes cubría única y exclusivamente el gobierno central – beneficiador-.

11 ◀ Ver diagnóstico sobre caída en A.L. de inversión pública urbana (casco de las ciudades, pobreza “de la ciudad” y no tan solo “en la ciudad”) desde los ochenta, en: Rodríguez, A., McKarney, P., y Halfani, M., “Hacia una definición de gobernanza”, Propositiones 28, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 1998.

estrategia de cooperación y de gestión horizontal actualmente en implementación en la ciudad de México; y por otro, que es - si se evalúan positivamente sus resultados - una herramienta potentísima de replicamiento hacia otros territorios y hacia otras reparticiones públicas, es decir, un método de democratización y de incorporación de la población a la toma de decisiones importantísimo desde el punto de vista de la generación de un modelo de gestión urbana democrática.

En términos concretos, nuestro problema de entrada es que no sabíamos a ciencia cierta qué variables estaban incidiendo en el funcionamiento de la estrategia de gestión urbana participativa (de la cual teóricamente el PRUH formaba parte), es decir, no sabíamos si funcionaba bien o no (variables internas como el diseño), y / o en que condiciones lo haría mejor (variables externas como las contra partes), información que nos podía ayudar a contribuir a la definición de modelos de gestión más eficientes a la hora de querer intervenir territorialmente de manera satisfactoria.

En este sentido, como la experiencia era de diseño y aplicación reciente, no teníamos mucha información acerca de cómo estaba funcionando la nueva estrategia y cómo respondía la población - objetivo, y cómo se compone este heterogéneo sector beneficiario. En esa dirección, nuestra principal pregunta fue la siguiente: en el campo de las políticas sociales de inversión territorial de gestión participativa que comenzaba a aplicar el GDF en la ciudad de México, ¿cómo estaba funcionando el modelo de gestión urbana participativa utilizado en la recuperación de

unidades habitacionales (de acá en adelante UH) en sus dimensiones social, política y administrativa?. Es decir, a través del análisis del PRUH, intentamos responder operativamente a las siguientes preguntas:

- ➔ por el lado de las instituciones de gobierno ¿qué capacidades desplegar o potenciar al interior de las instancias gubernamentales en momentos de apertura democrática?, ¿cómo captar, procesar y / o ampliar la participación generando ciudadanía de nuevo tipo?, y ¿cuáles son los factores socio económicos y político administrativos que inciden en la gestión social exitosa de recursos públicos?; es decir, ¿con qué actores y bajo qué condiciones intervenir para que la decisión de inversión reporte mayores rendimientos políticos y sociales?;
- ➔ y por el lado de los actores sociales, ¿cómo están enfrentando el emergente diseño de gestión gubernamental participativa implementado?, ¿cómo están conduciendo y potenciando procesos de gestión social compartida ("sinergia local")?, ¿cómo están logrando procesos de gestión social compartida sustentable?, ¿quiénes son los que participan? o ¿quiénes lo hacen más efectiva o eficientemente?, y ¿cuáles son las razones que explican la participación?.

El objetivo general del estudio entonces fue analizar y caracterizar el funcionamiento del modelo de gestión urbana participativa utilizado por el GDF en la recuperación de UH en la ciudad de México, en cuanto a sus dimensiones social (generación de capacidades de gestión, generación de ciudadanía,

etc.), política (generación de prestigio y legitimidad democrática de autoridades) y administrativa (logro de objetivos de inversión, eficacia y eficiencia). Para ello, se analizaron los aspectos de gestión del programa y se concluyó con algunos aspectos vinculados al capital social y cultural presentes en las comunidades, a fin de poder entregar algunas pistas para comprender los procesos de intervención en gestión urbana participativa. ▶ 12

Las hipótesis centrales del estudio fueron:

Respecto de la gestión, se pensó que el programa estaba siendo exitoso en términos de la relación costo de implementación (presupuesto) – retorno político (apoyo a la gestión del GDF), en dos sentidos: uno, que siendo un programa de cobertura amplia y de bajo presupuesto, generaba legitimidad política en cuanto a la evaluación que los beneficiarios estaban haciendo respecto de la gestión de gobierno en relación al apoyo social que recibe (el programa como elemento democratizador y generador de acercamiento entre la ciudadanía y los aparatos institucionales de apertura democrática); y dos, que teniendo bajo presupuesto, en las comunidades beneficiarias existía la percepción de que con este instrumento de inversión se estaban mejorando, a lo menos en parte, las condiciones de calidad residencial de las UH intervenidas.

Respecto de la participación se pensó que el capital social disponible en las comunidades (redes de reciprocidad y confianza colectivas instaladas en las comunidades intervenidas) y el capital cultural con el que contaban las familias residentes (años de estudio

asociable a nivel socio-económico) incidían de manera directa en la gestión social exitosa de recursos públicos. En este sentido, se pensó que en niveles socio-económicos (NSE) bajos y medio-bajos, a mayor cantidad y calidad de capital social, mejores debían ser los resultados de gestión de programas sociales; mientras que en niveles socio-económicos (NSE) altos o medio-altos, el capital social es menor pero el capital cultural mayor, lo que explicaría las buenas gestiones observadas en función de que la ausencia del capital social era reemplazada o por las capacidades educativas de la población, o por las redes de contactos políticos disponibles, o por las capacidades monetarias de que dispone este segmento para la contratación de servicios de administración y de gestión de recursos, lo que asegura niveles de gestión altos aunque descomprometidos, es decir, funcionales (lo que nos lleva a otros sentidos de lo exitoso en la gestión). ▶ 13

Por otro lado, se pensó que el programa debía estar alcanzando un éxito relativo en cuanto a generación de ciudadanía, ya que por un lado, se estaba promoviendo la organización funcional de vecinos en torno a los objetivos del programa pero no se estaban generando capacidades sociales nuevas en la población; ▶ 14 y por otro, que se estaba utilizando como soporte de gestión a actores y agentes sociales de distinto tipo ya instalados en el territorio (no

12 4 En cuanto a diseño y método, se utilizó un diseño exploratorio mixto, cuantitativo y cualitativo, que incluyó la utilización de instrumentos de aplicación individual y grupales como entrevistas semiestructuradas y encuestas. Las unidades de análisis del estudio fueron los actores involucrados en la aplicación del PRUH en la ciudad de México en los años 2001 y 2002 (residentes y funcionarios). Los insumos de investigación fueron: datos cuantitativos de estudio "Los Conjuntos Habitacionales: Espacios de Uso, Identidad e Integración Social. El PRUH" que fue realizado paralelamente por la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas en el marco de los trabajos del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM) y a solicitud de la Procuraduría Social del Distrito Federal; la "Ley de Propiedad en Condominios del DF del año 2000"; la observación de sesiones de trabajo del comité técnico del PRUH en dependencias de la PROSOC; la participación en reuniones técnicas de análisis de los resultados del estudio antes mencionado; entrevistas grupales semiestructuradas a beneficiarios organizados del programa; y entrevistas individuales semiestructuradas aplicadas a funcionarios que gestionan el programa.

13 4 En el lenguaje de las ciencias sociales existirían una serie de categorías distintas y colindantes para poder analizar el concepto de participación social de manera rigurosa, tales como el de integración y el de organización social. En esa dirección, existen distintos tipos de participación de la población frente al Estado con distintos tipos de contenidos socio-políticos, los que podríamos desagregar en las siguientes categorías a veces complementarias y a veces independientes: participación política (liberal, electoral, tradicional), participación ciudadana y participación social. Dentro de ellas, la participación ciudadana es una categoría desarrollada a la luz del concepto de "gobernabilidad democrática" trabajada a partir de los 90, y que se descuelga de las llamadas nuevas tecnologías de gobierno (gerencia social, gerencia pública, etc.). Es una categoría funcional, vaciada de contenidos políticos (despolitizada), de estrecha referencia a la estructura social, e involucra a tipos de preocupaciones, objetivos y canales distintos y específicos.

originales y heterogéneos). En este sentido, se extrañaba una línea de trabajo generadora de capacidades de gestión en la población intervenida, área de mejoramiento, que al igual que la de las experticias de los funcionarios, daban muestras de que debían ser mejoradas bastante en el futuro.

1. LA INVERSIÓN TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Pues bien, el concepto de territorialización del gasto, entendido como la base territorial del desarrollo y categoría que se descuelga del imperativo de la “focalización del gasto público social”, ▶ 15 permite ver el cambio sufrido en los modelos de inversión en desarrollo social, regional y local. ▶ 16 En efecto, bajo los conceptos del Estado centralista, el criterio sectorial y funcional solía minimizar e incluso excluir el criterio territorial (local y regional); actualmente, y de manera complementaria a la inversión sectorial tradicional, se intenta invertir de manera horizontal y multi-sectorializada sobre territorios de distinta composición social, económica o incluso étnica. Actualmente se trataría de implementar programas basados en un tipo de enfoque territorial multi-sectorial (integralidad) que supere la antigua estructura fordista sectorial, y que busque hacer converger proyectos y programas de desarrollo social alrededor de planes de desarrollo local y regional integrales (no sectoriales), con lo cual lograr en el territorio la esperada sinergia en la inversión,

y evitar superposiciones, sub-coberturas y filtraciones de recursos.

De esta manera, estaríamos ante un tipo de acción de gobierno que requiere –en el plano general– de una nueva relación entre Estado y sociedad –pero en el particular–, de un Estado de nuevo tipo, de una nueva mirada gubernamental sobre los nuevos actores sociales involucrados, y también de estilos de gestión completamente distintos a los tradicionales y que responden, en última instancia, a las necesidades actuales de desarrollo del capital a nivel global. En esa dirección, podemos observar una serie de cambios en el imaginario administrativo público y privado que inauguran una era de acciones públicas de objetivos sociales compartidos entre el Estado y la sociedad civil (política relacional). Así, la retirada del Estado hacia el cumplimiento de funciones sociales sólo estratégicas (generación de capacidades, por ejemplo, o funciones reproductivas) y no productivas, estaría generando las condiciones para que se vayan estableciendo figuras aún no muy definidas de cooperación y colaboración funcional basadas en la existencia de redes de comunidades organizadas (contraparte cívica) de nuevo tipo (“social privadas”) ▶ 17 que den soporte a la acción del disminuido Estado post ajuste.

De este modo, en la región podemos observar esfuerzos y estilos de gestión gubernamentales que orientados a la inversión social territorial (los Fondos de Inversión Social derivados de las redes de seguridad creados desde los 80 por agencias de financiamiento internacional como el FMI o el BM, por ejemplo, o los programas de inversión territorializada

14 Componente de habilitación social básico en este tipo de estrategias, el que supuestamente debería generar ciudadanía.

15 Generación de políticas públicas que emanan de la distinción entre política social universal vs. focalizada.

16 La nueva definición propuesta visualiza “la protección social como intervenciones públicas para asistir personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzman y Jorgensen, 2000).

17 Para el caso de las políticas sociales chilenas post 90 la participación social ya no se define respecto de la esfera política sino de la económica (Salazar, G., 1998).

como el Programa Integrado Territorial (de acá en adelante PIT) del GDF en la ciudad de México en el 2000 y parte de sus sub programas), incluyen en sus estrategias de inversión focalizada a la “comunidad”, a la “población”, a la “sociedad civil”, sin saber mucho de que se trata (¿quienes son los pobres?, ¿cuáles son sus capacidades de diálogo?, ¿son eficientes y/o eficaces?) y sin saber mucho tampoco cuáles son las implicancias técnicas y políticas de tal desafío (calidad, costos, rendimientos, “sinergias” de las decisiones) ▶ 18. Es por ello, que desde el punto de vista técnico, muchos de los esfuerzos por generar resultados exitosos se pierden parcialmente o se obtienen resultados aislados, empíricamente poco medibles o escasamente replicables en otros territorios. Ahora desde el punto de vista político, creemos que los resultados son bastante potentes y consistentes, en la medida que la esfera de lo local se presenta como una oportunidad de grandes posibilidades para los gobiernos desde la perspectiva de obtener legitimidad y cercanía con la población, hoy llamada sociedad civil.

En esa dirección, estaríamos ante un tipo de estrategia emergente (“lo territorial” para superar pobreza incorporando a la población actualmente denominada “sociedad civil”) que con bajo presupuesto y recogiendo el imperativo de la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas - locales, obtiene “teóricamente” resultados de alta calidad política (legitimación de esfuerzos políticos en momentos de transición política a escala nacional o local – caso del DF-) pero de escasa calidad técnica (promoción de desarrollo real a través de inversión pública y privada cuyos resultados sean rastreables

en mediciones de calidad de vida, y no sólo resultados de naturaleza política medibles en encuestas de intención de voto o de apoyo electoral) ▶ 19. En ese sentido, Offe (1990) nos señala que una de las tensiones más significativas para analizar el problema de las políticas sociales en el contexto de la crisis del Estado de bienestar es el del binomio eficiencia / legitimidad. En efecto, para el autor “la legitimidad se concibe como la base esencial e indispensable de la autoridad política” (Offe, 1990), y la define como Weber define el tipo de legitimidad política que caracterizaría a las sociedades modernas, es decir, como la legitimidad “legal – racional” ▶ 20. Por su parte, la eficiencia sería definida como el tipo de procesos que posibilitan “producir la misma cantidad de resultados con menores costos” (Offe, 1990); y la eficacia o efectividad estaría definida para efectos de este estudio por la capacidad institucional para el logro de objetivos.

Ahora, dentro de la problemática a la que nos enfrentamos, es decir, el análisis de algunas experiencias de implementación de programas territoriales de gestión de iniciativas de desarrollo social y urbano participativos en México, el tema legitimidad / eficiencia adquiere dimensiones bastante significativas ya que los esfuerzos institucionales que realizan gobiernos de transición en nuestras ciudades y países, es decir, planes y programas territorializados y participativos, estarían atrapados en este dilema tratando de obtener resultados en ambas dimensiones del binomio. Por la parte de la legitimación, se buscaría legitimar formas nuevas de hacer

18 ◀ Puede ser porque la cultura administrativa propia de los Estados industriales latinoamericanos centralistas impide ver más allá (no saben como actuar y como medir), o porque los instrumentos no son los adecuados (diseño programático), o porque simplemente porque no se sabe donde invertir (diseño territorial o sectorial) o no se sabe con quienes hacerlo, ni en que condiciones (características de las contrapartes).

19 ◀ Báez U., Francisco y Canales, C. “Capital social y estrategias territoriales de superación de pobreza”; Rev. Proposiciones 28, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1998. Ponencia que resume resultados de tesis de licenciatura en sociología.

20 ◀ Weber, Max, “Economía y Sociedad”, México, FCE.

política (democracia local y participativa, cercanía con la “gente” ▶ 21), y por la parte de la eficiencia, se buscaría generar resultados en superación de pobreza urbana, en mejoramiento de calidad de vida residencial y en atención a grupos vulnerables urbanos. En definitiva, y en nuestro caso, si reconocemos que el tipo de legitimidad política moderna por excelencia es el tipo “racional – legal”, creemos

que una forma de llevarla a cabo en el plano local es logrando llegada directa a la población, es decir, proyectar preocupación directa y no burocrática, aunque no haya grandes resultados en el terreno técnico, es decir, en el plano de los resultados de desarrollo y de superación de pobreza real (en este caso, de mejoramiento de calidad residencial).

1.1 La participación y la territorialización: dos componentes fundamentales del programa de gobierno del GDF en Ciudad de México.

Actualmente dos de los componentes fundamentales de la nueva política social son la participación ciudadana y la territorialización del gasto en inversión social. En esta dirección, el actual GDF, en su estilo de gobierno de trabajo con las organizaciones sociales urbanas y rurales, ha emprendido en el gobierno de la ciudad y en las delegaciones bajo su gobierno un tipo de acción gubernativa cercana a la población organizada y ha adoptado una

serie de medidas tendientes a incorporar a dicha población, a través de las organizaciones vecinales pertenecientes a las unidades territoriales (UT), y a territorializar el gasto público social en las instancias metropolitanas de su competencia a través de sub programas integrados en un programa llamado PIT ▶ 22. Este programa, que se viene ejecutando desde el año 2001, es un programa de inversión territorial bastante novedoso e innovador con objetivos de desarrollo social, económico y urbanístico que involucra la focalización y la territorialización del gasto en planes y programas hacia grupos vulnerables, programas de calidad residencial, programas de micro crédito y programas de seguridad ciudadana ▶ 23.

En ese sentido, y dentro de los objetivos de generación de participación (legitimidad) y de mejoramiento de calidad residencial metropolitana (eficiencia / efectividad), el PRUH como una línea de trabajo en renovación urbana (no desarrollo social ni de superación de pobreza), se presenta como recurso importante desde el punto de vista de los objetivos que toda política de territorialización se propone, a saber, lograr legitimidad política a bajo costo y rescatar el deteriorado casco de la ciudad. El modelo de gestión que lo caracteriza busca generar espacios de diálogo y gestión abierta y compartida incorporando la participación de la población (llámese “ciudadanía”, “sociedad civil”, “movimientos sociales urbanos”, “organizaciones sociales”, tipología que se trabajará en capítulos siguientes) en la formulación de soluciones a problemas que se presentan en las UH.

21 4 Ya no se usarían categorías eminentemente políticas, como “pueblo”; o estadísticas, como “población” (categorías propias del modelo industrializador fordista) para denominar a los sujetos públicos no estatales, sino categorías funcionales como “sociedad civil” o cívico-liberales como “ciudadanía”:

22 4 “Las acciones del gobierno en las UT tienen el doble carácter de, por una parte, apoyar el desarrollo democrático de la organización vecinal y, por la otra, aplicar los programas de desarrollo social que contribuyan al logro de los objetivos del gobierno en la materia. Cabe señalar que la aplicación de dichos programas se plantea en colectivo, en función de las características y necesidades sociales específicas de cada unidad territorial, y de temporalidad variable a partir de las circunstancias materiales y presupuestales existentes. Adicionalmente, se ejecutan de manera gradual, en correspondencia con la existencia o no de cohesión interna en los comités vecinales y de condiciones para la realización de asambleas democráticas. Debe señalarse, asimismo, que en la medida que la organización vecinal vaya desarrollando su capacidad de decisión, ejecución y control, el gobierno plantea aumentar las perspectivas de canalizar más programas al régimen de los gobiernos vecinales.” GDF, “Programa General de Desarrollo GDF”, diciembre 2001.

23 4 GDF, “Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”, abril 2001.

CUADRO 1: Sub Programas del Programa Integrado Territorial (PIT) del GDF.		
Nombre programa	Tipo beneficiario	Tipo programa
1. Apoyo integral a adultos mayores de 70 años.	Adultos y adultos Mayores.	Grupos vulnerables.
2. Becas capacitación adultos 40 a 55 años desempleados.		
3. Niños y niñas en situación de vulnerabilidad.	Infantes.	
4. Estancias infantiles.		
5. Becas a personas con discapacidad.	Discapacitados.	Calidad residencial.
6. Créditos ampliación y mejoramiento vivienda unifamiliar.	Privados.	
7. Mantenimiento de unidades habitacionales interés social.	Residentes UH.	
8. Micro créditos para actividades productivas auto empleo.	Amplio.	Micro empresas.
9. Prevención del delito.		Seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración propia a partir del "Programa Integrado Territorial, 2002", GDF, 2002.

CUADRO 2: Sub Programas complementarios del PIT del GDF.		
Programa	Tipo Beneficiario	Tipo Programa
1. Apoyo al desarrollo rural (CORENA).	Productores agrícolas.	Grupos vulnerables.
2. Desayunos escolares (DIF – DF).	Infantes.	
3. Construcción y mantenimiento de escuelas (Gobierno Delegacional).	Amplio.	Servicio público.
4. Apoyo a mercados públicos (Gobierno Delegacional).	Locatarios.	Micro empresarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de "Programa Integrado Territorial, 2002", GDF, 2002.

2. EL PRUH Y EL RESCATE DE UH EN CIUDAD DE MÉXICO

2.1 El PRUH de la ciudad de México en los años 2001 y 2002.

Actualmente en la ciudad de México podemos observar algunos esfuerzos por re orientar y por re

definir la larga tradición de comunicación Estado - sociedad ▶ 24 que históricamente la sociedad mexicana ha demostrado, creando estrategias e instrumentos de gestión de nuevo tipo que incorporen la participación de una nueva ciudadanía en el diseño y en la implementación de programas sociales gerencialmente innovadores ▶ 25

24 ◀ Que algunos llaman actualmente y de manera equívoca o ambigua "participación social"; uno de los imperativos del "realismo democrático" o "sentido común democrático" post 90.

25 ◀ En otros países, como Chile por ejemplo, podemos ver este diseño por lo menos desde hace dos décadas en los fondos de inversión social de segunda generación (desarrollo social urbano, ya no asistencia directa).

Es el caso del PRUH, programa que nace en el año 2000 en un contexto de apertura y alternancia política en el país, que se diseña por un gobierno vinculado a un partido tradicionalmente de oposición (Partido de la Revolución Democrática), y que es implementado por una instancia intermedia (la Procuraduría Social del DF) del Gobierno del Distrito Federal de la ciudad de México. En ese sentido, el PRUH como intento institucional de mantenimiento de las condiciones de habitabilidad en las unidades, es considerado por el gobierno de la ciudad como un programa estratégico que atendería a “más de un millón y medio de habitantes, lo que equivale a casi el 20% de la población de la ciudad de México” ▶ 26. Esto significa, por un lado, la posibilidad de incorporar a la ciudadanía organizada (funcionalmente) en la resolución de problemas de desarrollo urbano de la ciudad, financiar en gran parte las necesidades de mantenimiento de vivienda colectiva de la ciudadanía, y por otro, invertir en un conglomerado humano de un “potencial democratizador y generador de ciudadanía” enorme (PROSOC, 2001).

Por otro lado, representa para el gobierno de la ciudad un instrumento que intensifica los esfuerzos por abrir espacios democráticos de nuevo tipo (arquitectura institucional, canales) a través de los cuales poder generar capital político innovador (institucional o “democracia”, y social o “ciudadanía”) que demuestre formas de trabajo coordinado a nivel regional y local (coordinación entre “ciudadanía” e instancias de gobierno competentes).

26 ◀ “En algo más de 500 UH de interés social se concentran 300 mil viviendas; según la PROSOC.

27 ◀ Las cifras son de la PROSOC.

28 ◀ Ver situaciones problema que aquejan la convivencia y la gestión de UH en la ciudad en Duhau, Mogrovejo y Salazar (Duhau y otros, 1998).

Ahora bien, las UH del DF son consideradas por el gobierno de la ciudad como residencias colectivas de alta inversión pública (se señala que tienen un valor comercial aproximado que rodea los 100 mil millones de pesos) que alojan a un núcleo humano de vastas dimensiones (5.000 conjuntos de interés social y/o popular) y que en su habitar colectivo expresan actualmente, tanto fuertes diferencias sociales internas, entre ellas, problemáticas económicas y sociales diversas ▶ 27. En efecto, son unidades de residencia colectiva que se caracterizan por tener origen constructivo diferente. Responden a lógicas muy disímiles, entre ellas: desarrollos urbanos en los 70s o desarrollos habitacionales en los 80s y 90s, tienen tamaño diferente, alojan población de características sociales y económicas distintas, presentan problemas socio económicos tales como: “falta de cultura condominal y el pago de cuotas de mantenimiento, desconocimiento de situación jurídica y falta de organización legal, falta de mantenimiento, anarquía en los estacionamientos, inseguridad, cambio del uso del suelo y ocupación de áreas comunes” (PROSOC, 2001). Estos problemas han provocado situaciones de riesgo social bastante importantes en la población residente que han ido deteriorando la imagen física de la ciudad ▶ 28.

2.1.1 La dimensión administrativa y de gestión.

El PRUH es un esfuerzo institucional del Gobierno del Distrito Federal destinado a mejorar la calidad de vida de la población residente en UH de interés social del Distrito Federal y está implementado - como sub programa- por la Procuraduría Social formando parte del llamado Programa Integrado Territorial PIT de Desarrollo Social del Gobierno del

DF. En sí, sería un esfuerzo de inversión territorial en la dimensión vivienda colectiva con el cual generar instancias de cooperación Estado - ciudadanía.

Los objetivos generales del programa son elevar la calidad de vida de la población de las UH del DF, mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias; consolidar y fortalecer la vida condominal de las UH, revertir el deterioro físico y social que se presenta en las UH, fomentar una cultura de apropiación de espacios públicos en beneficio de la comunidad, y fomentar los valores de convivencia: tolerancia, respeto, cooperación y participación; mientras que los objetivos particulares son: destinar recursos a la conservación y el mejoramiento de las áreas comunes de las UH con el propósito de rescatar a estos inmuebles del deterioro y abandono en que se encuentran; distribuir recursos a las UH de manera equitativa y al margen de intereses personales y grupales; procurar que los habitantes decidan en que se va a gastar el monto asignado, quienes van a realizar las obras y quienes van a administrar los recursos; y establecer compromisos de co responsabilidad entre el gobierno de la ciudad y los residentes de las UH.

Como señaláramos, el programa consiste en una serie de actividades coordinadas entre el gobierno de la ciudad y la comunidad de residentes de UH, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población. Es un sub programa de inversión territorializada que cuenta con una serie de procedimientos, de instancias y de etapas organizadas en función de lograr los objetivos políticos trazados.

En el programa se han planteado las siguientes dos etapas de trabajo:

- (a) La etapa de planificación, donde los procesos organizacionales principales son: la solicitud a la PROSOC, la generación o promoción de una asamblea informativa, la construcción de consensos, la firma de compromisos y la toma de decisiones ciudadanas frente a la instancia de gobierno habilitada para tal efecto, en este caso la PROSOC. Para esto, se considera organizar “asambleas vecinales de la UT o una asamblea informativa de la UT con ciudadanos y representantes convencionales y formales;” “reuniones de trabajo para la construcción de consensos;” la “firma de compromisos ciudadanos y la emisión de la convocatoria de la asamblea ciudadana de la UH;” la preparación de propuestas, la “recepción y evaluación de propuestas;” la “presentación de las propuestas a la comunidad;” y la “asamblea ciudadana de la UH y los procesos de toma de decisiones;” y
- (b) La etapa de gestión, donde los procesos organizacionales principales son: el “trámite organizativo, el inicio, el desarrollo, la conclusión y la inauguración de las obras.” Para esto, se considera el “trámite administrativo;” el “depósito de anticipo e inicio de la obra;” el “depósito de pagos parciales y supervisión de avances de obra;” “conclusión de la obra;” “último pago parcial o finiquito” e “inauguración.” Ahora, para generar mecanismos de coordinación se implementó un comité de coordinación llamado Comisión de Conservación y Mejoramiento de UH que cumple

las funciones de “coordinación general del programa, integrar los equipos de trabajo, recibir, revisar y en su caso desechar las propuestas de los trabajos, evaluar el avance del programa y las demás funciones que establezca el programa” (PROSOC, 2002). Además, como el PIT establece una coordinación de instituciones responsables de cada subprograma (se piensa en establecer una coordinación con las Delegaciones Políticas del DF con lo cual buscar la construcción de una red de trabajo interinstitucional de cobertura interdelegacional), el PRUH siendo parte de éste, también dispondría de esta coordinación de instituciones para efectos de operación. ▶ 29

Para efectos de una buena implementación del programa, la ciudad se ha dividido en 4 regiones y 18 zonas de trabajo, para lo cual se nombran coordinadores regionales zonales. Con este diseño el PRUH ha intentado enfrentar problemas que caracterizan a las UH como son, en cuanto a deterioro social, la falta de cooperación entre vecinos, morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento, falta de participación vecinal que genera desentendimiento sobre los problemas comunes de la unidad, conflictos inter-vecinales, problemas de convivencia, delincuencia, asaltos, robos a personas, casas y vehículos, ausencia de tolerancia y respeto entre vecinos, y alcoholismo, drogadicción y mal vivencia; y en cuanto a deterioro físico, áreas verdes abandonadas, instalaciones eléctricas en situación de riesgo, equipamiento hidráulico averiado, humedades en sótanos, azoteas y paredes, mal aspecto y suciedad por falta de pintura, juegos infantiles y áreas deportivas en desuso,

desconocimiento de la situación legal de la propiedad y en el uso del suelo, y anarquía en el uso y aprovechamiento de áreas comunes.

La característica fundamental del programa es la promoción de la participación de los interesados, por lo cual se han diseñado los siguientes instrumentos de participación: la Asamblea Ciudadana y las reuniones de trabajo, las cuales tienen por objetivo generar los consensos y tomar las decisiones correspondientes; los Comités de Administración, los cuales tienen por finalidad administrar los procesos económicos y constructivos; y los Comités de Supervisión, los cuales tienen por finalidad monitorear la evolución del programa y el buen desempeño de los comités de administración. Los resultados observados para el programa en un documento de evaluación interna elaborado por la PROSOC (2002), confirman que casi la totalidad de las UH en donde se implementa el programa está organizada en función de los objetivos particulares y generales de éste; que se han entregado la totalidad de los recursos presupuestados; y que existen un gran número de UH donde ya se han finalizado los trabajos programados.

Por otro lado, las principales obras efectuadas son las siguientes: mejoramiento y reparaciones mayores de las áreas comunes; limpieza; seguridad pública; reparación de vialidades internas; y solicitudes, sugerencias, quejas e impugnaciones realizadas durante el primer año de ejecución. En el año 2001 se benefició a 584 UH mientras que en el año 2002 a 896. Los datos del año 2003 exceden los fines del estudio.

29 4 Los acuerdos operativos en esta acción coordinada son considerados y expuestos en el documento llamado “Compromisos Ciudadanos y los Convenios de Corresponsabilidad”.

2.1.2 La dimensión socio-política.

Las UH beneficiarias del programa son seleccionadas mediante los siguientes criterios de incorporación debido a que no existe normatividad alguna que precise qué es una UH y cómo se integra: para el año 2001, que la UH tenga más de 120 viviendas, desde el año 2002 son 100, y desde el 2003 son 40; que la UH sea de interés social (se entenderá por UH a lo definido en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el DF, donde se indica que los “conjuntos condominales deberán ser de 120 o más viviendas”, de donde se toma la referencia. Otro criterio a considerar para definir una UH como de interés social es que haya sido construida por un “organismo público de construcción de viviendas (como INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FIVIDESU) (PROSOC, 2002); y que la UH tengan una antigüedad de 5 años o más, y que sus áreas comunes tengan un grado de deterioro evidente y un requerimiento de mejoramiento urgente.

Ahora, durante el 2002 y el 2003 se decide que si hay una UH que haya sido construida por alguna institución privada (como instituciones bancarias) pero que requiera de obras de mejoramiento evidentes el apoyo estatal se considerará obligado. Por último, en la versión 2003, y luego de evaluaciones internas respecto de la eficiencia de la inversión, la PROSOC señala que para este año focalizará el gasto de inversión en función del indicador “grado de marginación de las Unidades Territoriales (UT) seleccionadas”, para de esta manera llegar a las unidades más pobres y menos favorecidas de la ciudad.

2.1.3 La dimensión técnico-económica.

Los tipos de actividades a financiar son los siguientes: mejoramiento y reparaciones mayores de las áreas comunes, calles y andadores, estructuras, infraestructura hidráulica, equipamiento, inmuebles, otras áreas comunes, recolección de basura, seguridad pública, bacheo, y cambio o instalación de luminarias. Para la definición de las áreas comunes, para la definición de los rubros en los cuales se pueden celebrar convenios con los conjuntos condominales de interés social, y para la definición de los conceptos a financiar, se ha considerado lo establecido en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el DF.

Ahora, para la modalidad de asignación de recursos y plazos de implementación (rangos de trabajo), se señala que para “evitar un manejo discrecional o clientelar de los recursos, la modalidad de asignación de recursos del programa es proporcional al número de viviendas de que disponga cada UH. En ese sentido, el procedimiento consiste en generar “parámetros de trabajo definidos” que organicen las UH en rangos específicos de número de viviendas y de montos asignados. ▶ 30 El monto disponible que asignó el GDF el año 2001 para el financiamiento de iniciativas locales de mejoramiento condominal fue de \$100.000 y el concepto de asignación utilizado fue

30 4 Tabla de asignación de viviendas (los montos están expresados en pesos mexicanos).

Número de viviendas por UH	Monto asignado por cada UH
121 a 450	\$40.000 a \$150.000
450 a 1200	\$150.001 a \$400.000
1201 a 2400	\$400.001 a \$800.000
2401 a 6000	\$801.000 a \$1.700.000

la figura del subsidio por vivienda por UH. Los plazos de implementación también dependen de la pertenencia a cada rango, por lo que se diseñaron cronogramas de trabajo generales con lo que organizó un calendario de ejecución, que para el caso de los años 2001 y 2002, consideró proyectos que fueron desde los 3 a los 9 meses de duración (PROSOC, 2002).

Por otro lado, se señala que, y como beneficios adicionales, los residentes de las UH beneficiados por los recursos del programa han gozado de los siguientes beneficios adicionales, tales como: contratación laboral de vecinos para la ejecución de obras; generación de 6000 empleos directos en obras de construcción y mejoramiento de UH; participación de 584 empresas seleccionadas por los vecinos; aportes de trabajos adicionales y mano de obra sin costo; y el renovado interés vecinal.

3. ANÁLISIS DEL PRUH DE LA CIUDAD DE MEXICO ▶ 32

Pues bien, si los modelos de gestión urbana participativa en la región surgen a partir de los siguientes elementos: revalorización de lo local, valorización de micro planificación, flexibilización de los imaginarios administrativos, búsqueda de innovación en la gestión, y búsqueda de participación y co responsabilidad gobierno – sociedad civil; es preciso analizarlos desde el punto de vista de al menos dos factores críticos: los componentes de gestión propiamente tales y la estructura de la participación.

3.1. El PRUH y la gestión urbana participativa en ciudad de México.

3.1.1. Los aspectos administrativos involucrados en el modelo de gestión.

a. Marco normativo.

a.1. Instrumento en el cual se fundamenta el funcionamiento del programa.

El PRUH del DF -como programa- se apoya en la "Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el DF" publicada en el año 1998 y operada fundamentalmente por la Procuraduría Social del DF (PROSOC), lo que involucra un diseño particular de programa dadas sus características especiales como instrumento de inversión y de gestión urbana.

En efecto, el programa se apoya en la citada ley para intentar solucionar –ahora desde instancias gubernamentales- un problema que se viene presentando en la ciudad desde hace ya más de dos décadas y que se relaciona estrictamente con el tema de la rescate del parque residencial de vivienda colectiva en el DF, en el sentido que intenta -con ayuda de los residentes- rehabilitar la gran cantidad de inmuebles de propiedad colectiva construidos en la ciudad desde los años 50. Estos presentan actualmente un deterioro evidente, provocado por la falta de preocupación y de coordinación de los propietarios en la búsqueda de soluciones efectivas y eficientes. Efectivamente, nadie se había hecho cargo, hasta el momento del inicio de operación del programa, del deterioro de la imagen de estas micro ciudades ▶ 33 .

32 ◀ Este capítulo se ha desarrollado con información proveniente de encuestas del estudio citado más arriba y con entrevistas realizadas por el autor.

33 ◀ Ver capítulo sobre la reflexión acerca de la tragedia de los comunes y sobre el enfoque institucional para el estudio de la auto organización y la auto gestión en recursos de uso común (RUC) del libro de Elinor Ostrom "El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones colectivas"; UNAM / CRIM / FCE, México, 2000.

CUADRO 3: Distribución de UH, cantidad de viviendas y población y presupuesto del PRUH por delegación para el año 2001 (los montos están expresados en pesos mexicanos) ▶ 31

Delegación	UH	Viviendas	Población	Monto asignado	Monto entregado	% monto entregado
Alvaro Obregon	39	15,705	62,820	\$5,594,862	\$5,236,375	5.3
Azcapotzalco	37	23,996	95,984	\$9,100,816	\$8,009,030	8.0
Benito Juárez	6	1,984	7,936	\$671,863	\$704,625	0.7
Coyoacan	52	47,128	188,512	\$15,960,421	\$15,583,497	15.7
Cuajimalpa	1	356	1,424	\$368,592	\$118,643	0.1
Cuauhtemoc	109	13,643	54,572	\$4,419,101	\$4,786,291	4.8
Gustavo A. Madero	49	33,279	133,116	\$10,951,440	\$11,086,375	11.1
Iztacalco	25	15,848	63,392	\$5,114,293	\$5,342,586	5.4
Iztapalapa	149	88,646	354,584	\$28,427,553	\$29,489,818	29.6
Magdalena Contreras	2	2,637	10,548	\$1,009,128	\$877,933	0.9
Miguel Hidalgo	8	5,728	22,912	\$2,364,186	\$1,931,958	1.9
Tláhuac	35	14,924	59,696	\$4,980,987	\$4,986,162	5.0
Tlalpan	30	18,571	74,284	\$5,984,783	\$6,188,535	6.2
Venustiano Carranza	30	11,217	44,868	\$3,678,919	\$3,858,502	3.9
Xochimilco	12	3,888	15,552	\$1,373,054	\$1,295,733	1.3
TOTAL	584	297,550	1,190,200	\$100,000,000	\$99,496,063	100

Fuente: PROSOC, 2002.

CUADRO 4: Distribución de UH, cantidad de viviendas y población y presupuesto del PRUH por delegación para el año 2002 (los montos están expresados en pesos mexicanos)

Delegación	UH	No.Viviendas	Población beneficiada	Recursos asignados originalmente	Recursos Entregados
Álvaro Obregón	26	16,135	80,675	6'557,600	6'454,080
Azcapotzalco	70	24,773	123,869	9'826,400	9'909,505
Benito Juárez	5	1,996	9,980	864,000	798,400
Coyoacán	88	46,459	234,799	18'984,400	18'783,515
Cuajimalpa Morelos	1	356	1,780	142,400	142,400
Cuauhtémoc	114	15,419	77,095	5'942,000	6'170,000
Gustavo A. Madero	69	35,253	176,261	13'789,200	14'103,344
Iztacalco	48	15,980	79,900	6'721,600	6'392,000
Iztapalapa	296	101,118	518,835	41'321,600	40'241,073
Magdalena Contreras	2	2,634	13,710	1'053,600	1'053,600
Miguel Hidalgo	14	4435	22,175	2'440,800	1'775,600
Tláhuac	48	18,130	90,815	6'898,000	7'250,810
Tlalpan	50	22,999	114,995	8'272,400	9'179,605
Venustiano Carranza	50	13,476	67,380	5'489,600	5'347,200
Xochimilco	15	4,341	21,705	1'696,400	1'659,600
TOTAL	896	323,504	1,633,974	\$130'000,000	\$129'260,732

Fuente: "Conjuntos y UH, Espacios de Uso Social, Identidad e Integración Barrial. El PRUH en el DF", UAM A – PROSOC, 2003.

a.2. Dificultades legales para operación del programa.

Una de las principales dificultades legales de operación del programa es que la ley no ha sido muy efectiva y sólo a partir de la última versión se han ido incorporando aspectos ejecutorios (multas a condóminos morosos, p.e.) que le permitirán al PRUH una aplicación más efectiva y mejores resultados. Por eso hasta ahora sucede lo que los urbanólogos mexicanos dicen cuando señalan que las UH son legalmente ciudades dentro de otra ciudad, lo cual explica por qué es tan difícil dentro de ellas. En efecto, operar dentro ha significado hasta hoy actuar en terrenos que aun no están muy definidos legalmente y que implican tareas no muy internalizadas por los habitantes de la ciudad. Nos referimos a que el régimen de propiedad en condominio citado en la mencionada ley aún no se ha internalizado en la conciencia de los propietarios en el sentido de que no hay un conocimiento ni un respeto de los derechos y de las obligaciones correspondientes. La propiedad y la administración de los bienes colectivos no son conocidos a cabalidad y por lo tanto no son respetados, lo que involucra el creciente deterioro del parque residencial de vivienda en condominio de la ciudad, lo que no es menor en términos de calidad de vida residencial dado que aproximadamente el 20% de la población del DF vive en este tipo de vivienda.

La definición legal de lo privado, de lo colectivo y de lo público, la delimitación y operación de las áreas de uso común, la definición de la propiedad y la gestión colectiva de las áreas comunes no son realmente conocidas y respetadas (Duhau,

1998), lo que genera problemas de convivencia y de deterioro de los inmuebles, lo que atenta contra la imagen de la ciudad y de los barrios en los cuales se insertan, y lo que atentaría contra la mantención de la plusvalía de la propiedad y de sus alrededores (precio de los inmuebles y del suelo). Aparte de la Ley de Propiedad en Condominio no hay otro instrumento que permita a la PROSOC una acción más eficiente. Por esto, y como se menciona en las entrevistas realizadas a funcionarios, se estarían dando problemas de coordinación entre organismos de gobierno central y las delegaciones a la hora de implementar intervenciones de desarrollo o de rescate en las unidades y sus barrios ▶ 34.

Ahora, como mencionáramos más arriba, el programa se apoya en la ley condominal y no de la "Ley de Participación Ciudadana del DF". En este sentido, intenta ser un instrumento propio y que por razones de cobertura y funcionamiento institucional del GDF, ha definido sus propios objetivos, sus propios instrumentos de operación y sus propios universos de beneficiarios a trabajar. Funciona de manera paralela a los instrumentos de atención y promoción de la participación ciudadana en la ciudad, entendiendo el problema condominal como un problema específico a trabajar; toda vez que representa una situación que merece la mayor atención, no por ser un problema de desarrollo social en estricto rigor, sino por ser un problema de desarrollo urbano que implica el rescate de la ciudad incorporando a la ciudadanía en su operación y generando paralelamente instancias de promoción de una ciudadanía democrática y co responsable.

34 ◀ Esta situación se ve agravada por contradicciones políticas y diferencias políticas al interior del gobierno.

b. Modelo de gestión.

En términos generales podemos señalar que tanto el programa como la instancia que lo implementa están en un proceso de aprendizaje institucional bastante interesante. En efecto, creemos que el programa como instrumento de inversión y gestión urbana urbano se encuentra instalado en medio de la actual movilización de procesos socio - políticos y político - administrativos de apertura (fomento de cultura democrática) y de replanteamiento institucional que están ocurriendo en el país. En ese sentido, el modelo de gestión que se está implementando a través del programa, es un modelo que concuerda con el estado de transición de los imaginarios administrativos en el país (ver capítulos anteriores), es un modelo que presenta características ya probadas en el resto de la región pero que exige de recursos sociales, políticos y administrativos a veces bastante escasos, tales como la movilización y el empoderamiento de la ciudadanía y la sociedad civil (empowerment), la transparencia pública y la rendición de cuentas (accountability), la actitud hacia la flexibilidad, la generación de consensos, la co responsabilidad, la cooperación y la resolución de conflictos ▶ 35. En esa línea, podemos señalar que el modelo del GDF para el rescate de UH cumple con algunos de los requisitos señalados en el acápite anterior pero, como lo iremos señalando, requiere de profundizar sobre algunos otros. Al mismo tiempo, la institución de soporte, la PROSOC, venía facultada y acostumbrada sólo a realizar funciones de mediación legal en el tema condominal, es decir, resolución y conciliación de conflictos. Actualmente se ha venido enfrentando al desafío de implementar un programa de características propias,

innovadoras en muchos sentidos y de un perfil participativo rara vez visto en la estructura de la política social mexicana ni en la suya propia. Un programa al cual no está organizacionalmente acostumbrada y el que escapa a sus atribuciones y funciones regulares. No obstante ello, desde el comienzo de la implementación (año 2001) comienza a demostrar flexibilidad organizacional y un espíritu de innovación bastante interesante generando las instancias necesarias para una implementación eficaz y eficiente del programa, lo que le ha acarreado tanto re definiciones internas como re perfilamientos en cuanto a imagen pública.

En efecto, si bien es cierto la PROSOC nace en el año 1989 con funciones de conciliación y como oficina receptora de quejas, con los actuales instrumentos legales con que cuenta y sus respectivas modificaciones, va desarrollando funciones cada vez más amplias lo que la van configurando como una dependencia de mayor peso en el andamiage institucional y social del GDF ▶ 36, llegando a constituirse en un instrumento vital en materia condominal y urbana. De allí que para poder lograr objetivos de gestión corresponsable en el tema condominios, sea el ente perfecto desde el cual implementar el PRUH como iniciativa estratégica a la hora de plantearse rescatar la imagen de las UH promoviendo la participación de sus residentes.

Por otro lado, la PROSOC se sitúa en medio de una marea democratizadora que ha ido

35 ◀ “En materia de programas sociales, el empoderamiento de los actores sociales en diversos niveles territoriales es la piedra angular, en los países en desarrollo, de esta segunda ola de reformas del Estado. Si la primera ola fue la externalización de numerosos servicios públicos, por medio de lo cual se otorgó un mayor papel a los proveedores privados y a los mecanismos de mercado, la segunda ola otorga a la sociedad civil organizada un mayor papel frente al Estado y a la empresa privada. Ello se debe al hecho de que en los países que externalizaron los servicios sociales del Estado no se han alcanzado en términos de eficiencia y de eficacia todos los beneficios esperados. Por una parte, hay en estos nuevos mercados muchas fallas que dificultan la posibilidad de mejorar los servicios por medio de la competencia; por otra, el Estado no es simplemente un agente más en el mercado, sino que funciona sobre la base de partidos políticos, lo cual abre las puertas, en la licitación de los servicios, a favoritismos y a clientelismos?” (www.cepal.cl)

36 ◀ Ver características, estructura, atribuciones y funciones de la PROSOC en estudio: “Conjuntos y UH, espacios de uso social, identidad e integración barrial. El PRUH en el DF”. PROSOC - UAM A, 2003.

de la ciudad y del país, donde se ha fortalecido el gobierno central de la ciudad pero no a las delegaciones o a otros organismos (como la propia PROSOC), lo que implica que ambos niveles de gobierno de la ciudad no están resolviendo juntos los problemas sociales tradicionales ni los emergentes. Se señala que en estos momentos existiría una autonomía extrema de las delegaciones, lo que hablaría de una autonomía mal entendida de parte de los gobiernos locales y de una falta de coordinación bastante preocupante, lo que atentaría actualmente contra la eficacia de los instrumentos y lo que hablaría de la existencia de una elite político-administrativa aún bastante poco modernizada. En estas condiciones, revisaremos algunos elementos que hemos considerado como vitales para poder analizar y evaluar el modelo de gestión del PRUH.

b.1. Convocatoria.

La convocatoria es realizada mediante actividades de promoción consideradas en el diseño original del programa. En este ámbito se admite que la convocatoria no es buena, sin embargo, se señala que ha ido mejorando en la medida en que la gente va viendo logros concretos y que se les va confiando responsabilidades dejando de lado las figuras y los roles anidados en la antigua matriz política corporativa mexicana. Lo importante de todo esto es que la convocatoria está mostrando a los vecinos que hay una oportunidad de ejercer derechos de organización y de incorporación a las decisiones tomadas a favor de la ciudad, es decir, que existe la oportunidad de ser parte de los procesos de toma de decisiones urbanas, lo que está generando organización en las UH.

b.2. Cobertura.

La cobertura, es decir, el universo de atención del programa, en los años estudiados (años 2001 y 2002) fue amplia y casi universal, pues se basó en criterios de asignación abiertos y flexibles, con los cuales se pudo entrar casi al universo de UH del DF (ver capítulo anterior). Metodológicamente se buscaron las variables adecuadas para poder atender a la mayoría de las UH posibles dados los recursos con los cuales se contaba y los objetivos que se perseguían. Ahora, en el año 2003 este aspecto se ha modificado bastante debido a la reducción del presupuesto, lo que lógicamente ha traído consigo la reducción del universo de atención.

b.3. Eficiencia administrativa y eficacia en los objetivos.

El programa, por su estructura y diseño, da posibilidades de eficiencia y eficacia ya que hasta ahora y según la información recabada, ha habido un buen manejo de los recursos. En efecto, en cuanto a eficiencia administrativa y eficacia de los objetivos, éstos se evalúan como altos. En este sentido, tanto los funcionarios como los vecinos entrevistados señalan que administrativamente los recursos (presupuestales, humanos, capacidades, tiempos) han sido bien organizados y manejados de manera de poder cumplir de buena manera con los objetivos trazados en el diseño del programa. ▶ 37 De hecho del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto habitacional, la mayoría declara que los recursos han sido bien manejados, aunque los que no participan son más críticos respecto de este aspecto.

37 4 "La segunda ola de reformas de las políticas sociales pone nuevamente en la agenda pública las cuestiones éticas de la equidad social y la participación democrática, sin descuidar por ello la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta transformación en ciernes de la política social se centra en la propuesta de fomentar una nueva sinergia entre el Estado y el capital social comunitario?" (www.cepal.cl)

b.4. Coordinación.

Si bien es cierto, la PROSOC plantea la necesidad de que coordinación inter institucional como un recurso de optimización del programa y que define como un área por mejorar, este aspecto presenta actualmente un bajo desempeño por las dificultades para interactuar con otras instituciones a nivel local. En parte, y como se dijo, esto tiene que ver con las condicionantes legales pero también con la inexistencia de mecanismos precisos de coordinación en la definición del programa, lo que impactaría negativamente en la sinergia que todo modelo de intervención en desarrollo social integral y participativo propone y busca.

Sin embargo, esto es reconocido institucionalmente cuando se señala que se busca coordinación y que desde la PROSOC se está buscando incorporar a otro tipo de entes que den sustentabilidad, continuidad y mayor peso a los logros conseguidos. En ese sentido, se señala que el PIT es un diseño programático innovador en cuanto a arquitectura institucional por cuanto busca el apoyo de las delegaciones políticas en la ejecución. En este sentido, y en cuanto a diseño, las delegaciones deberían ser el sujeto obligado en el apoyo al programa debido a la concurrencia que deberían tener por el tema la distribución territorial. En efecto, se señala que existiría una falta de articulaciones institucionales territoriales en el diseño de los programas del GDF, en el sentido de que faltaría en el diseño la mayor incorporación de otro tipo de instituciones (públicas, privadas) o actores (civiles, políticos o sociales) con las cuales trabajar en forma de red lo que impactaría favorablemente en los resultados a lograr.

Por otro lado, parece existir una cierta resistencia por parte de las delegaciones para implementar el programa por una supuesta invasión a la autonomía delegacional, y que el tipo de liderazgo (democrático), la militancia política y el estilo del titular político de la delegación, son factores que inciden en el apoyo dado y la coordinación lograda con el GDF en materia de implementación de programas.

b.5. Co financiamiento (co responsabilidad).

Respecto del co financiamiento, si bien es cierto que no viene considerado en el diseño del programa, los funcionarios de la procuraduría señalan que ha habido experiencias muy exitosas de co financiamiento o de aportación local de recursos (co responsabilidad), lo que han provisto, por un lado, de los incrementos presupuestales necesarios para la obtención de mejores resultados, y por otro, de alternativas de solución futuras en el sentido de ir suministrando al programa de ideas de mejoramiento programático. Por su parte los beneficiados con el programa señalan que por lo general no se les ha solicitado aportes monetarios, pero en más de un 20% de las familias encuestadas esto se ha dado.

b.6. Sustentabilidad.

Respecto a la sustentabilidad, podemos decir que es baja, por varias razones. Una es el escaso alcance de la estrategia de generación de capacidades de gestión y de cooperación en la población, lo que va a ser trabajado en el siguiente capítulo; y la más importante, ya planteada, es que no se ha logrado una coordinación institucional de calidad en el territorio.

Pese a ello, si bien la cooperación inter institucional no está planteada en el diseño, se han logrado

experiencias de cooperación en el territorio dignas de ser señaladas y que van en la dirección correcta.

c. Modelo de asignación de recursos.

La focalización del gasto social o racionalización de la oferta, se entiende como el proceso mediante el cual se identifica con un alto nivel de precisión al conjunto de beneficiarios de un programa gubernamental con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios sociales. La utilización de la focalización se hace en oposición a las políticas universalistas tradicionales en la política social, e implica la adopción de un proceso que busca concentrar el esfuerzo asistencial en los sectores más pobres y que tiene, al menos, dos fases esenciales: primero, determinar una población objetivo, y luego hacer los esfuerzos necesarios para canalizar la mayor cantidad de recursos a esa población.

En el marco de las políticas selectivas, la focalización es usada para llegar a la población definida como pobre, con bienes y servicios o algún tipo de transferencia monetaria, donde la exigencia es actuar con rapidez y eficacia. Los beneficiarios a quienes está dirigido el programa compensatorio, básicamente entran en la categoría de pobres producto del proceso de reforma y ajuste estructural de las décadas de los 80 y 90. En ese sentido, podemos señalar que el modelo utilizado por el PRUH en la ciudad de México es un modelo de asignación semi universalizado, abierto y flexible que se ha ido mejorando en la medida en que se ha

ido implementando y que no está centrado en la población pobre, por el contrario, está centrado en la población que requiere de subvenciones parciales para el mejoramiento del casco de las unidades habitacionales que habitan, es por ello, que el programa se topa con una población tan heterogénea social y económicamente, tal como se ha visto en el estudio.

Efectivamente, el programa comenzó utilizando criterios generales tales como: el número de viviendas (UH mayores de 100, 120, o 40, dependiendo del año de aplicación, 2001, 2002 o 2003, respectivamente), el tipo de vivienda (UH de interés social), el año de antigüedad (UH de más de 5 años) y deterioro evidente; y ha comenzado a utilizar criterios cada vez más técnicos desde el punto de vista de las políticas focalizadas de superación de pobreza, tales como el indicador “grado de marginación” lo que ha provocado – según los funcionarios - algunas des adecuaciones y complicaciones en la asignación de recursos.

c.1. Criterios de asignación de recursos.

Como ya se mencionara, el modelo de asignación de recursos ha ido evolucionando y mejorando incorporando otro tipo de criterios tales como el grado de marginación, que se descuelga del modelo de diseño de UT en la ciudad, lo que ha respondido a una decisión del jefe de gobierno de la ciudad que tiene relación con la escasez de recursos con los que se cuenta para el mejoramiento de las unidades y con la política de priorización de la inversión social territorial en la población considerada pobre.

Por otro lado, la subdivisión de grandes UH también ha aportado elementos para mejorar la focalización debido a que se ha ido demostrando que la escala es una variable importante en la operación de las decisiones y de los recursos; en efecto, tanto en las opiniones de los funcionarios como de los vecinos organizados, podemos rastrear que los resultados del programa mejoran en UH o en sectores de UH de menor tamaño.

c.2. Consecuencias de los criterios utilizados.

En función de las perspectivas y de las consecuencias de los criterios utilizados, tanto funcionarios como profesionales vinculados a las implementaciones, señalan que el modelo está bien pensado aunque aún presenta falencias que es necesario corregir, lo que se traduce, por ejemplo, en que el sistema de UT para la ciudad de México debe ser mejor trabajado dadas las características de heterogeneidad social y urbana que presenta la ciudad (complejidad de los tipos de poblamiento y falta de planeación en la ocupación y el uso del suelo), problema que provocaría que algunas UH de alta marginalidad social estarían siendo consideradas de baja marginalidad por los criterios utilizados en la metodología (principalmente acceso a servicios). Esto, estaría llevando a algunos funcionarios y asesores a plantear derechamente la necesidad de sacar al PRUH del PIT y de sus criterios focalizadores por no ser realistas para el caso del rescate de UH. Otra consecuencia importante es que se han estado incorporando conjuntos pequeños de 40 viviendas lo que ha ayudado a que se reciclen los recursos. Ahora, con todo, creemos que el programa no focaliza en la gente sino en la vivienda, lo que explica lo heterogéneo del universo de los beneficia-

rios y que define lo flexible de los criterios que deben seguir siendo utilizados.

d. Modelo de evaluación ex ante y ex post.

En cuanto a la metodología de evaluación utilizada, podemos señalar que no ha habido un proceso de evaluación de resultados hecho de manera profesional o estratégico, sólo se contaría con sistematizaciones de los montos de inversión, de las obras realizadas y de los problemas y quejas recibidas en las implementaciones en los años 2001 y 2002, sin embargo en la PROSOC se señala que este aspecto se ha definido como un “área de mejoramiento” y que se estaría trabajando actualmente en ello.

e. Resultados obtenidos.

En cuanto a los resultados obtenidos hasta la fecha, los funcionarios, profesionales y vecinos entrevistados plantean que el programa está dejando buenos resultados en materia técnica y en materia de calidad de vida residencial.

f. Las capacidades técnicas y políticas de los funcionarios del programa.

Como vemos, ello ha traído consigo la implementación de un tipo de intervención gubernamental que encierra un punto central a la hora de analizar la gestión del programa: el PRUH como otras iniciativas de esta naturaleza incluyen un punto de

tensión y de encuentro entre los grupos más organizados de la sociedad civil y los nodos más débiles de la estructura gubernamental (funcionarios sólo regularmente entrenados), lo que se plantea como oportunidad de mejoramiento.

En relación a este aspecto, se señala que ha existido falta de capacitación y falta de orientación (“aprender haciendo”) y que, aunque deberían presentar mayores capacidades en materia desarrollo social y gestión urbana, los funcionarios y operarios de la PROSOC (por el lado positivo, fortalezas) provendrían de la práctica concreta en temas de litigio condominal lo que les daría ventajas por sobre otro tipo de funcionario público, y lo que técnicamente los ubica en buenos estándares de calidad para la implementación, dada la experiencia en temas de mediación en materia condominal con la que se cuenta. Sin embargo, el programa presenta ciertas debilidades relacionadas con el exceso de burocracia que aún caracterizaría a la acción pública en la ciudad (cultura organizacional) ▶ 38 y la falta de una normatividad adecuada.

Esto y tal vez el problema de la capacitación le reste impacto al programa, lo cual se constataría en la opinión de los encuestados cuando señalan no conocer a los promotores del programa. De hecho y como podemos ver en el siguiente gráfico, del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto, la mayoría declara que no conocen al promotor, mientras que los que no participan, aún menos, lo que podría indicar que

en algunos casos son los mismos vecinos los que promoverían el programa.

3.1.2. Los aspectos políticos involucrados en el modelo de gestión.

En lo que respecta a los aspectos políticos, quisiéramos señalar que pese a que el programa no señala que se busque apoyo electoral, una de nuestras hipótesis tiene relación con el rendimiento electoral y legitimatorio que alcanzan este tipo de instrumentos de inversión en la población, debido tanto a la cercanía y visibilidad del beneficio, como a la generación de actividad colectiva participativa y deliberante. Efectivamente, los funcionarios, profesionales y vecinos entrevistados señalan que los beneficios recibidos o logrados a través del programa en la dimensión calidad de vida residencial, se pueden traducir y deberían traducirse sin mayores problemas en apoyo político electoral.

En efecto, si bien es cierto, no tenemos instrumentos confiables para medir y apoyar tal aseveración, los últimos resultados electorales acontecidos en el DF podrían ser estudiados en el futuro cruzando, por ejemplo, en un Sistema de Información Geográfica (SIG), la localización de las UH y el comportamiento electoral por candidato en las secciones electorales para los años 2000 y 2003 en el DF y para las elecciones del jefe de gobierno del DF. Creemos que se obtendrían datos interesantes a la hora de profundizar un estudio como el que proponemos.

38 4 “El papel del servidor público también se redefine radicalmente en las propuestas del capital social. A diferencia de la idea tradicional del funcionario público que se supone imparcial y ecuaníme frente a todos los clientes impersonales por igual, en esta visión el funcionario debe contraer un compromiso profundo y una identificación emocional con el grupo que atiende, es decir, no con algunos individuos en particular, sino con la comunidad o grupo total, en forma asociativa.” (www.cepal.cl)

a. Aprobación de la gestión del GDF e intención de voto de los beneficiarios.

En las declaraciones de funcionarios y profesionales se deja ver que existirían elementos para pensar que los resultados logrados por el programa, sumados a los buenos resultados de las otras líneas de inversión territoriales del GDF (programa de subsidio a la tercera edad o el programa de créditos de lotes unifamiliares integrados en el PIT), y sumados el estilo del actual gobierno (mayor apertura, mayor credibilidad), podrían estar incidiendo de manera favorable en el apoyo electoral recibido por éste en las últimas elecciones realizadas en el DF. En efecto, algunos profesionales vinculados a la implementación señalan, por un lado, que la posibilidad de participación dada actualmente a la ciudadanía estaría generando un plus bastante importante a la hora de evaluar los resultados electorales de los ejecutores, y por otro, que los programas asistenciales tradicionales generarían menos visibilidad que los de diseño participativo.

En ese sentido, la propia Procuradora Social en entrevista con los autores señala, por ejemplo, que el PRUH, por su naturaleza participativa y pese a su escaso presupuesto, muy por debajo del programa de asistencia a la tercera edad o el de créditos de lote familiar, es el tercer programa más conocido en la opinión pública del DF de los programas del PIT. De hecho, del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades de la UH, la mayoría declara que el programa lo financia el GDF, luego la delegación, y

por último la PROSOC; mientras que los que no participan declaran que lo financia el GDF, lo que en todo caso puede ser un problema de percepción de la gente, en el sentido de que la PROSOC, como todos sabemos, es parte del GDF.

b. Implicaciones políticas del modelo de intervención.

En esa dirección la pregunta obligada dice relación con la necesidad de analizar la capitalización política que el gobierno central y los gobiernos locales pueden hacer respecto de este tipo de instrumentos territoriales y participativos. Al respecto, se señala por ejemplo que las inercias corporativas en la forma de entender la política social estaría afectando la manera de gestionar estos nuevos programas. Se estaría rompiendo la estructura de transferencias y de canales cerrados de integración que estuvieron intactos hasta la década pasada tanto en el país como en la ciudad.

Ahora, otro punto a nuestro parecer y que resulta bastante interesante desde el punto de vista socio político, es la idea de que este tipo de programas tendría alojados en su estructura programática un componente funcional, emergente (¿“cuasi liberal”?) llamado promocional, que contrastaría con el modelo corporativo acostumbrado. Es decir, habría una tensión entre un estilo de gestión promocional emergente versus un estilo de gestión corporativista en retirada y reactivo, lo que afectaría la “sana” aplicación de este tipo de instrumentos.

CUADRO 5: Cuadro de caracterización de la política social en el DF.			
Estructura política social	Modelo interventor	Modelo neoliberal	Nuevo modelo GDF
Enfoque de la política	Estado de bienestar	Asistencial /compensatorio	Promocional
Diseño y toma de decisiones de política	Centralizada y corporativa	Centralizada y corporativa	Participativa y democrática
Operación de la política y los recursos	Centralizada	Descentralizada	Centralizada / descentralizada
Operación de los servicios sociales	Estatista	Privatizante	Correspondiente entre estado, mercado, sociedad civil y comunidad
Evaluación política y programas	Ausente	Contraloría estatal	Contraloría social
Cobertura poblacional	Universal a través de trabajo asalariado	Focalizado a pobreza extrema y a grupos de alta vulnerabilidad	Universal diversificada con corresponsabilidad ciudadana
Condición esperada población	Homogénea	Libertad de elección: protección de derechos individuales	Equitativa con reconocimiento de la diversidad
Sociedad resultante	Desigual-integrada respecto a un proyecto social y económico	Desigual segmentada estratificada desintegrada	Integración social

Fuente: GDF, "Política social del GDF. 1998-2000", México, 1998.

Respecto de esto, la primera consecuencia sería la sensación de "amenaza" que este tipo de imagen funcional de la ciudadanía estaría generando en las categorías más corporativas de la estructura social y política de la ciudad, lo que, además, dejaría ver la falta de cultura de gobierno local a la que el programa se ve enfrentada.

Por último, otra de las implicancias de la implementación de este tipo de programas que se observa en las entrevistas es, por un lado favorable, la buena evaluación que se hace de la micro planificación como instrumento democratizador y de efectividad y eficiencia creciente, y por otro más crítico, la necesidad de plantear la noción de integralidad en las decisiones de inversión públicas y sociales.

Para concluir, quisiéramos señalar que un análisis pormenorizado del apoyo recibido por el gobierno de la ciudad respecto de la inversión realizada constituiría un tipo de estudio bastante interesante a la hora de evaluar los retornos políticos de la inversión territorial en políticas sociales promocionales. No obstante ello, creemos que ese tipo de estudio excede los objetivos de este estudio lo que nos deja la tarea de afrontarlo en el futuro.

3.1.3. Resultados de gestión.

a. Cantidad de inversión por territorio.

La cantidad de inversión por territorio para los años 2001 y 2002, ha sido la siguiente:

CUADRO 6: Inversión por territorio para los años 2001 y 2002 (los montos están expresados en pesos mexicanos)

Año	2001	2002	2003
Inversión	\$100,000,000	\$130,000,000	\$68,000,000
No. Familias	297,500	321,712	–
No. UH	500	900	–

Fuente: Elaboración propia en base a "Mecanismos de Operación 2003", PROSOC.

Las delegaciones que se llevan la mayor proporción de presupuesto por año son Iztapalapa, Coyoacán y GAM, seguidas por las de Azcapotzalco y Tlahuac, delegaciones que disponen de la mayor cantidad de población residente en unidades habitacionales.

b. Tipos de inversión realizada.

Los tipos de obras realizadas hasta la fecha han sido acciones vinculadas al mejoramiento y a las reparaciones mayores en áreas comunes, a limpieza, a seguridad pública y a reparación de vialidades internas.

c. Tipos de dificultades observadas.

Según los funcionarios entrevistados hasta el momento los problemas tienen relación con: la falta de participación, las mafias alojadas al interior de algunas UH, la falta de coordinación con algunas delegaciones, intenciones de captar el programa por parte de algunos personeros políticos, morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento, problemas con la calidad de los servicios prestados por terceros, entre otras.

d. Cruces de gestión con programas delegacionales.

El trabajo de terreno nos ha indicado que en algunas delegaciones políticas hay programas similares, que en algunas hay otros instrumentos de mejoramiento para UH, y que en algunas delegaciones se trabaja de manera coordinada en materias de logística y promoción.

e. Sinergia local.

Hay escasa sinergia por el diseño del programa, por la naturaleza de sus objetivos y por la escasa coordinación existente en terreno con otros tipos de institu-

CUADRO 7: Obras efectuadas en las UH años 2001 y 2002.

Trabajo	2001	2002
Inmuebles (vestibulos, escaleras, pasillos, elevadores, azoteas, fachadas, pintura e impermeabilización)	360	444
Infraestructura Hidráulica (sistemas de bombeo, cisternas, tinacos, tanques elevados, fosas, canales, pozos, albañales, conductos de distribución de agua, red de agua potable, red de alcantarillado de aguas negras y red drenaje pluvial)	276	313
Seguridad pública (colocación de rejas, bardas perimetrales, alumbrado, poda de árboles)	194	284
Equipamiento (plazas, patios, jardines, canchas deportivas)	85	125
Calles y andadores (banquetas, pavimentos, senderos, estacionamientos, guarniciones)	52	59
Infraestructuras eléctricas y de gas	30	32
Estructuras (cimientos, muros, losas)	13	5
Protección Civil	5	10
TOTAL	1015	1272

Fuente: Concentrado a partir de los listados de obras ejecutadas. Procuraduría Social 2001–2002. Estudio "Conjuntos y UH, Espacios de Uso Social, Identidad e Integración Barrial. El PRUH en el DF", UAM A – PROSOC, 2003.

ciones, ya sean públicas privadas, civiles o sociales. Cercano a ello también debemos considerar la actual competencia que se estaría generando entre el modelo y el estilo de intervención del GDF, el de las delegaciones políticas y las rivalidades políticas y sociales que vendrían acarreado grupos de dirigentes desde el pasado corporativo.

f. Calidad de vida residencial.

Los funcionarios, los profesionales, al igual que los beneficiarios, señalan que la calidad de vida residencial ha mejorado, aunque esto no se traduce en la consecución de objetivos centrales o de largo plazo como el de gestión integral de UH o el de superación de pobreza urbana en la ciudad, por ejemplo. De hecho, del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto habitacional, la mayoría declara que la unidad mejora con el PRUH, aunque los que no participan, no lo hacen con tanta certeza; del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto habitacional, la mayoría declara que la propiedad ahora vale más, aunque los que no lo hacen son más cautos en afirmarlo; y del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto habitacional, la mayoría declara que la unidad está mejor, mientras que los que no participan son más críticos al respecto.

3.2. Apuntes sobre la participación y el capital social en el rescate de UH en el DF.

3.2.1. La estructura de la participación social.

El análisis de la participación en el PRUH parte del conocimiento de quiénes son los beneficiarios y cómo ha sido su respuesta frente a este importante aspecto.

a. Perfil socio-demográfico de los residentes.

Respecto de la estructura de edad y sexo de los participantes podemos señalar que pese a que la mayoría de los jefes de hogar de las UH encuestadas son hombres, la mayoría de los participantes reales en el programa son mujeres, lo que se explicaría por la mayor vinculación que tienen las mujeres respecto de lo cotidiano, siendo las edades del jefe y de su cónyuge variables que se comportan de manera "típica", en el sentido de que son variables que arrojan distribuciones bastante normales en términos estadísticos, lo que indica que el perfil demográfico de la población de las UH no es diferente al del resto de la población.

b. Perfil socio-económico de los residentes.

b.1. Ingreso familiar de los residentes.

Respecto del ingreso familiar, podemos señalar que los datos que nos revela la encuesta nos indican que los ingresos promedio del jefe de hogar están por alrededor de los 5 salarios mínimos (SM), mientras que el de la cónyuge es más bajo, alcanzando cifras cercanas a los 3 SM. Se puede ver también que ambos

declaran tener ingresos extras por actividades económicas secundarias lo que incrementaría el ingreso total mensual por hogar.

b.2. Ocupación de los jefes de hogares.

Según el estudio cuantitativo, del total de personas encuestadas residentes en las UH y que señalan que participan en las actividades del conjunto habitacional, la mayoría declara que el jefe del hogar trabaja en el sector de servicios, sin embargo hay una leve tendencia que indicaría que las personas que no participan pertenecen a sectores económicos inferiores en la escala general de sueldos.

b.3. Lugar de residencia anterior.

Por lo general las familias que viven en estos conjuntos son familias que provienen de otras delegaciones del DF, que no eran propietarios y que no tienen mucha relación vecinal entre ellos. Son solamente agregados de población sin muchos intereses en común que viven en conjuntos habitacionales por razones de distribución estándar de viviendas y no por elección. Declaran que la actual vivienda es propia, que anteriormente vivían en otra delegación del DF; que la razón por la cual buscaron esta vivienda fue para tener un patrimonio propio (seguida por la localización y por la oportunidad de postulación); que la adquirieron a través de un organismo público o a un particular, y evalúan como bueno el tamaño de la vivienda.

b.4. Capacidades de gestión de los residentes de las UH.

Para los fines del estudio y para aproximarnos a la categoría "capacidades de gestión", hemos utilizado la variable "años de estudio" o "último año aprobado" y de "participación en organizaciones sociales" o en trabajos

de desarrollo social pues no disponíamos de otra más cercanas que fueran de naturaleza cuantitativa.

b.4.1. Años de estudio del jefe de hogar.

Pues bien, respecto de esta variable, los entrevistados declaran que los jefes de hogar de las UH no estudian y que preferentemente tienen un nivel de estudio de licenciatura seguido por estudios medios o de preparatoria, lo que indicaría que debería tener un nivel más que aceptable de preparación para la gestión de recursos gubernamentales, es decir, teóricamente contarían con un capital cultural suficiente como para hacer frente al desafío de gestionar y comprender de manera efectiva los contenidos y objetivos programáticos diseñados. Ahora, analizando las diferencias educacionales (socio-económicas) entre los que participan, podemos decir que los datos de la encuesta señalan que los grupos o familias que tienen menor nivel educativo participan menos que los grupos con niveles educativos más altos, lo que indicaría en este caso, que la gente con mayor preparación participaría más y mejor.

b.4.2. Experiencia anterior en programas sociales del jefe de hogar.

Sin embargo, no dispone de experiencia anterior en gestión de recursos, no por incapacidad sino por falta de tradición participativa, como se verá más adelante. Respecto de esto, y como se señalará más adelante, el programa debería ser orientado hacia la capacitación ciudadana en el sentido de que puede ser instrumentado como recurso generador de ciudadanía, en el entendido de que la ciudadanía en ciudad de México no sabría como gestionar recursos frente al Estado (presión versus negociación).

3.2.2. Percepción de la estructura de la participación por parte de actores.

a. Perfil de la participación.

Respecto de la participación, como hemos visto, el programa busca fomentar la participación. Esto se ha logrado de manera parcial aunque ésta ha ido creciendo a causa de los beneficios demostrados. En efecto, si bien es cierto, muchas de las UH apoyadas han demostrado niveles importantes de organización interna y de participación en los procesos generados y apoyados, otras no muestran gran interés por organizarse o participar. E este sentido con la información disponible no podemos demostrar cabalmente si ciertas características de la población tengan que ver con la participación, por lo tanto habría que profundizar en las hipótesis acerca de la participación y el capital social instalado a fin de proveer de herramientas para mejorar las intervenciones.

Pues bien, los datos disponibles apuntan a decir –como lo señalan los funcionarios y coordinadores territoriales del programa– que los que participan más son las familias o grupos de familias que trabajaron juntos en el logro del objetivo de la casa propia. Estos son grupos de residentes que han tenido una historia de cooperación basada en la acción colectiva, que vienen de trabajar juntos en el movimiento popular urbano, en sindicatos, en procesos de adjudicación colectiva de vivienda o que disponen de experiencias colectivas en trabajo comunitario urbano o de apoyo social de algún tipo. En este sentido, y como podemos ver en el siguiente cuadro, respecto de los ingresos, los que han recibido un mayor

apoyo solidario de parte de sus vecinos son los que declaran ganar menos, lo que indicaría que los pobres generan lazos cooperativos mayores que los sectores más acomodados. Por el contrario, según los entrevistados, los que participan menos son o bien familias de ingreso socio-económico mayor, que no tienen mayor sensibilidad por lo colectivo/comunitario, que no requieren ni de la acción colectiva ni de demandas directas al Estado para obtener recursos de subsistencia, que disponen de mayores recursos educacionales y que poseen una cultura individualista más acentuada y de mayor visibilidad; o bien, familias residentes en UH de tamaño muy grande donde los canales de comunicación son restringidos y de mala calidad o donde la integración se da en función de objetivos políticos de corte corporativo.

Ahora, por fuera de ello y caracterizando de manera general la estructura de participación social en la nueva ciudad, podemos señalar que es escasa, que falta cultura de gobierno local, que existirían frenos y obstaculizadores, que faltaría una cultura de cooperación horizontal y que existiría una actuación social pasiva respecto de lo público (percepción del espacio público estatal), el espacio de las decisiones colectivas y de los imaginarios integradores.

b. El capital social.

Con ello, si tratáramos de listar los factores que contribuyen a generar o potenciar procesos de gestión urbana de calidad en la ciudad, diríamos –sin duda– que el capital social instalado en la ciudad a través de los acumulados organizacionales y cívicos de sus comunidades y grupos, es un elemento de

primera importancia a la hora de identificar factores de éxito. ▶ 39 En ese sentido, si bien es cierto que las UH, por lo “azaroso” de los procesos de asignación de viviendas, no son el tipo ideal de agrupamiento urbano en el cual rastrear capital social, podemos decir que existe y que se relaciona con los historiales y con los grandes acumulados de experiencia social en actividad colectiva (corporativa) de carácter urbano con los que cuenta esta ciudad.

En efecto, si bien es cierto que las familias de residentes son –en el mayor de los casos– postulantes a vivienda colectiva en arrendamiento o compradores individuales que provienen de distintas delegaciones de la ciudad y se instalaron en las UH que les asignaron, que (después de años aún) no conocen (mucho) a sus vecinos, y que el tiempo de residencia de las familias en las unidades se ha estado haciendo muy variable (lo que ha hecho subir el grado de heterogeneidad de las edades de los vecinos –y por lo tanto de los estilos de comunicación inter-generacionales–); las entrevistas señalan que el programa y su estrategia estaría generando organización aunque estaría utilizando fundamentalmente el capital social ya instalado en la ciudad como soporte de gestión (sobre todo la experiencia y la motivación de las mujeres). En ese sentido, y como señaláramos anteriormente, la mayoría de las familias de vecinos de las UH son preferentemente familias que no conocían a nadie antes de llegar a la nueva vivienda, por lo tanto, son grupos de familias que no tienen muchas amistades “históricas” (de larga data) ni muchos familiares en sus edificios ni en sus colonias, lo que explicaría lo débil de los lazos sociales horizontales (cooperación, confianza) existentes en

las UH y en sus entornos, y lo que a su vez, impactaría negativamente en la generación de redes de protección y de trabajo necesarias para enfrentar los problemas observados en las UH.

Por razones de naturaleza del particular tipo de poblamiento que representan las UH, existiría poco capital social en ellas, sin embargo, si cruzamos las preferencias sobre diversos aspectos sociales con participación social actual (participa en actividades del conjunto), podemos decir que la gente que participa o ha participado más, presenta mejores puntuaciones en los aspectos de la vida comunitaria y del apego y la identidad barrial (confianza en los vecinos, tiene más amigos, le gusta su unidad, tiene inclinación mayor y más favorable hacia el programa y hacia las actividades organizadas al interior del conjunto, le gusta más la colonia, le costaría más cambiarse de colonia, etc.) ▶ 40 que los que no participan, lo que apoyaría la hipótesis de que se pueden ir elaborando estrategias de creación de capital social nuevo con los vecinos organizados (logro de sinergia a partir de buenos resultados) y así ir contribuyendo a futuras implementaciones.

Efectivamente, si bien es cierto pareciera que la primera generación de residentes que llega a vivir en las UH no se conoce bien, puede ser que exista un proceso de habitabilidad que en muchos casos se podría potenciar para la creación de capital social utilizable en la implementación de mejoras en la calidad de vida de la gente y con la participación de ella. La solidaridad de los necesitados y el tiempo de maduración de

39 ◀ “El paradigma emergente del capital social sugiere a muchos investigadores que los programas de superación de la pobreza campesina y de fortalecimiento de la sociedad civil rural tendrían mejores resultados si tomaran en consideración los sistemas socioculturales de las comunidades. Esta propuesta se basa en la idea, bastante difundida ya, de que las relaciones económicas están inmersas o incrustadas en el tejido social, lo cual es determinante para las formas y los resultados de las actividades económicas” (www.cepal.cl).

40 ◀ Ver resultados estudio UAM – PROSOC citado.

las relaciones vecinales puede potenciarse en función de objetivos de generación de una ciudad más habitable. En otras palabras, si existen grupos de vecinos que han logrado crear y mantener relaciones vecinales productivas en términos sociales, es preciso indagar en las razones de éxito de dichos procesos, potenciar dichos procesos y exportarlos hacia otros territorios (sectores) generando gobernabilidad democrática y recuperando las zonas más deterioradas de la ciudad. En este sentido, y como podemos ver en el siguiente cuadro respecto del tiempo de residencia, los que han recibido un mayor apoyo solidario de parte de sus vecinos son los que tienen más tiempo de vivir en el conjunto, lo que indicaría que el tiempo de residencia en el conjunto iría generando con los años lazos solidarios mayores de pertenencia barrial.

c. La generación de ciudadanía en las UH.

Anteriormente se señalaba que el programa utilizaba el capital instalado en las comunidades. No obstante en este apartado debemos señalar que pese a que actualmente hay un gran número de UH organizadas o en proceso de organización, este tipo de organización es funcional, lo que acarrearía problemas para generar capital social nuevo; es decir, no se estarían generando las condiciones socio-políticas ni socio-administrativas para hacer que la gestión urbana democrática sea sostenible o sustentable en el tiempo, lo que sin duda estaría afectando y comprometiendo el futuro de la gestión social democrática en la ciudad. En ese sentido, uno de los aspectos que se extrañan en el diseño del programa y de la estrategia,

es el de la generación de ciudadanía, la cual puede ser traducida en capacidades de gestión y fundamentalmente de comprensión del proceso de apertura y de modificación del imaginario político de la ciudad y del país por parte de los actores involucrados. Es decir, si se están organizando es sólo por motivos funcionales y no por razones de contenido.

De acuerdo a ello, por ejemplo, algunos participantes involucrados en el programa, y en términos de cultura política, han señalado que antes de la implementación del programa no se había querido fomentar ni promocionar la cultura de la participación social ni la educación cívica por miedo a estar generando referentes de crítica y demanda fuertes y con posibilidades de rompimiento de las líneas de contención gubernamental. En esa misma dirección, se percibe, por un lado, que no ha habido una cultura o una tradición de obligatoriedad o de compromiso por parte de la gente, y por otro, que la crisis del corporativismo está posibilitando en la gente la emergencia de una percepción de lo público que haga visible un nuevo componente de lo público, lo público no estatal, o lo público-social, pero social, no político.

Ahora, en relación con las capacidades de gestión, componente básico de las estrategias participativas y fomentadoras de la co-responsabilidad, se señala desde fuera del ámbito de intervención del programa, que existiría una falta de costumbre de negociación por parte de la gente, no se sabría cómo gestionar, pues no se tendría la costumbre de enfrentar a la autoridad en un contexto o en un escenario de negociación y de colaboración (vertical) con las instancias gubernamentales.

El resultado de esta limitación sería la existencia de problemas suscitados sobre todo al comienzo de la implementación del programa que estarían conduciendo a una actual crisis de credibilidad vecinal y funcionaria respecto de la innovación en programas públicos de promoción, de ahí la necesidad de seguir profundizando en el estudio de estos aspectos del programa. En ese sentido, y como lo señaláramos en el capítulo anterior, el modelo estaría generando espacios de diálogo Estado – sociedad civil, pero en condiciones totalmente nuevas, donde los espacios no son los mismos, ni los actores, ni los mensajes (¿funcionalización invisible de lo social?, ¿liberalización silenciosa?).

3.2.3 Los casos exitosos y no exitosos de gestión según la PROSOC.

A continuación presentaremos, a modo de propuesta, un ejercicio de análisis y evaluación de algunas de las variables que fueron analizadas anteriormente para definir casos exitosos y no exitosos de la implementación del PRUH en el DF en los años estudiados. En efecto, la elaboración de una matriz de casos exitosos y no exitosos de gestión desde el punto de vista de la PROSOC representan para nosotros una forma de analizar el programa considerando algunas variables que nos provean de insumos para evaluar los resultados de gestión local participativa del programa. En ese sentido, las dimensiones del modelo de gestión que nos interesan para describir tales casos, serán las siguientes:

CUADRO 8: Definición de variables definidas para casos exitosos y no exitosos.		
Variable	Casos exitosos de gestión	Casos no exitosos de gestión
1. Convocatoria	Alta cantidad de participantes directos e indirectos involucrados.	Baja cantidad de participantes directos e indirectos involucrados.
2. Cobertura	Alta cobertura de resultados (beneficiarios).	Baja cobertura de resultados (beneficiarios).
3. Eficiencia	Alta cantidad de recursos invertidos en el logro de objetivos.	Baja cantidad de recursos invertidos en el logro de objetivos.
4. Eficacia	Alto grado de consecución de objetivos.	Bajo grado de consecución de objetivos.
5. Coordinación	Alto grado de comunicación con otras iniciativas públicas, privadas o sociales implementadas en el territorio.	Bajo grado de comunicación con otras iniciativas públicas, privadas o sociales implementadas en el territorio.
6. Co-financiamiento	Alta cantidad y calidad de aportes propios.	Baja cantidad y calidad o inexistencia de aportes propios.
7. Sustentabilidad	Existencia de dispositivos que aseguren continuidad de resultados.	Inexistencia de dispositivos que aseguren continuidad de resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Para ello, se entrevistó a dos grupos de dirigentes del programa (Comité de Administración y Consejo de Supervisión Ciudadana del programa), de dos UH intervenidas: la UH "Gitana 243" ubicada en la delegación Tlahuac y la UH "Girasoles III" ubicada en la delegación Coyoacán de la ciudad de México, lo que involucró la conversación con un total de 12 personas directamente involucradas como beneficiarios en la gestión del programa en terreno.

a. La caracterización del caso "exitoso": La UH "Girasoles III" de la delegación Coyoacán en la ciudad de México.

La UH visitada se puede caracterizar como un conjunto de clase media, de 50 edificios ubicados en la delegación Coyoacán. Su equipo ha estado unido trabajando por el conjunto durante años y poseen una buena experiencia en materia de seguridad ciudadana. Es gente que señala que no es necesario tener mucha educación formal y títulos universitarios para tener educación condominal y participar en actividades en común. Se señala que es un problema -país que arranca de la falta de sentido de pertenencia en los temas públicos.

a.1. Convocatoria. Convocatoria mayoritaria, se dispone de un grupo de trabajo afiatado, efectivo y eficiente en la promoción de actividades dentro del conjunto para el programa y para otro tipo de actividades.

a.2. Cobertura. Cobertura amplia y creciente de beneficiarios trabajando para el programa, se

declara que las actividades del programa han servido de estímulo para la generación de otro tipo de iniciativas.

a.3. Eficiencia. No hubo resultados extras pero sí ha habido más participación.

a.4. Eficacia. Se han conseguido los resultados esperados sin mayores problemas.

a.5. Coordinación. La coordinación entre dirigentes de la UH y entre dirigentes y la PROSOC ha sido excelente.

a.6. Co financiamiento. Se dio aporte local.

a.7. Sustentabilidad. Los resultados se han mantenido en el tiempo y la organización se ha incrementado en el tiempo desde la implementación de casetas de vigilancia hace tres años.

b. La caracterización del caso "no exitoso": La "UH Gitana 243" de la delegación Tlahuac en la ciudad de México.

La UH visitada se puede caracterizar como un conjunto de clase baja, de unos 7 edificios ubicados en la delegación Tlahuac. Su equipo de trabajo ha estado trabajando desde que comenzó el programa, hace 3 años y poseen una buena líder en materia de actividad condominal, razón por la cual creemos que se pudo implementar el programa. Sin embargo, en la procuraduría se señala de que hubo problemas de falta de solidaridad entre vecinos y de gestión en la

implementación del programa. Sólo la mitad de los departamentos está ocupado (lo que obliga a subir las cuotas que deben pagar los residentes efectivos cuando es necesario “hacer algo en común”) y gran parte de ese 50% de utilización efectiva es ocupada por arrendatarios (inquilinos). También señalan que no es necesario tener mucha educación formal y títulos universitarios para tener educación condominal y participar en actividades en común.

b.1. Convocatoria. Mala convocatoria, participación escasa pese a que hay un grupo de trabajo motivado por una líder.

b.2. Cobertura. Aproximadamente sólo la mitad de la cantidad de familias residentes apoya el programa.

b.3. Eficiencia. No hubo resultados extras.

b.4. Eficacia. Se consiguió con problemas la ejecución de los trabajos que el grupo pensó para la UH.

b.5. Coordinación. Sólo del grupo de 5 personas que ha trabajado.

b.6. Co financiamiento. No se ha dado aporte local en los 3 años de implementación.

b.7. Sustentabilidad. Sólo si el grupo se mantiene.

c. Perspectivas.

Existe diferencia entre capacidades de gestión entre grupos, lo que tiene que ver con su capital social, es

decir, con los acumulados y con la experiencia de gestión lograda y de acción colectiva instalada en las comunidades que dialogan con el Estado en este tipo de programas de desarrollo social urbano, lo que corrobora las hipótesis de entrada del estudio.

Obviamente resulta mejor la gestión que realizan las comunidades y grupos con stock de capital mayores o de mejor calidad que los que no tienen y así lo señalan los funcionarios y vecinos entrevistados. El programa funciona mejor en UH medianas, lo que ha obligado a los funcionarios a operar subdividiendo las grandes. Los grupos que funcionan mejor incluso han superado el diseño del programa y han realizado aportes, lo que ha sido bien considerado por la PROSOC.

Otro factor importante es la presencia de liderazgo y el estilo que asume este en las UH. En efecto, es uno de los factores importantes para caracterizar los casos de buen funcionamiento de la estrategia de gestión urbana participativa en el sentido de que un líder de tipo democrático y promotor de la participación sirve efectivamente para generar procesos de integración social al interior de los conjuntos.

Por su parte, un factor un poco más complejo en el análisis del problema, es la escala. Efectivamente, si apreciamos las implementaciones del programa en UH de menor tamaño (nivel micro), podemos observar sin mayores problemas que los resultados de gestión serán buenos, mientras que en UH de mayor tamaño (nivel agregado) los resultados serán menores. En ese sentido, se señala por ejemplo, que en muchos casos podemos observar que si bien es cierto existen grupos de vecinos de UH que trabaja-

ron por su vivienda a partir de movilizaciones en los años 60 o 70, la inercia provocada por el tamaño (escala gigantesca) o la descomposición social (desconfianza, individualismo, pobreza y "pobreza ciudadana") que invade las ciudades metropolitanas a partir de los 80 (y que socava el capital social de carácter político instalado en décadas en los actores urbanos), instalan un enorme desafío en las instituciones gubernamentales de promoción, a saber, abrir y ampliar de manera productiva (sinergia) los procesos de toma de decisiones en materia de desarrollo (urbano).

Hay otro caso en la delegación Iztapalapa que fue observado en el procedimiento de encuestaje que sería interesante de revisar y que tiene relación directa con el capital social instalado. Es una UH que está compuesta por dos sectores bien definidos. En uno de ellos vive las familias integrantes de un sindicato de obreros de la empresa RTP instalados ahí desde hace por lo menos dos décadas y en el otro, vive un grupo de familias de postulantes individuales que adquirieron la vivienda por medio de una institución bancaria hace aproximadamente una década. Los dos sectores poseen las mismas características arquitectónicas pero las relaciones vecinales en uno o en otro sector difiere diametralmente.

En efecto, las entrevistas exploratorias hechas a vecinos de ambos sectores en medio de la encuesta marcan las diferencias que existen en ambos grupos. El primer grupo resalta que se conocen desde hace años, que son personas cooperativas que resuelven problemas de manera conjunta, que son respetuosos en el actuar colectivo y que demuestran una solidari-

dad que no existe en los barrios de constitución (más actual; mientras que también señalan que "los del frente" son gente que no coopera, que son apáticos, individualistas y que no demuestran interés alguno por resolver materias de tipo condominal de manera conjunta con ellos, es decir, con este sector de obreros; lo que iría definitivamente en apoyo de la hipótesis de que el acumulado de experiencia colectiva instalada posibilitaría y potenciaría las buenas experiencias de gestión urbana de carácter local en la ciudad.

4. CONCLUSIONES

El PRUH es un programa que surge en medio de un escenario de reformas aun no concluidas en el DF y que actualmente lidian con un tipo de normatividad centralizada, con una ciudadanía poco movilizada, con la falta de credibilidad y de confianza en la población (horizontal y vertical), con una visión paternalista por parte de agencias gubernamentales; con la permanencia de organizaciones sociales de gestión clientelar y que responden con demandas muy específicas a un modelo corporativo de eficacia declinante y legitimado por décadas; con una sociedad civil débil, con conflictos de interés bastante álgidos; y con una visión funcionaria aún tecnocrática.

Pues bien, en ese marco y debido, por un lado, a la ausencia de una respuesta gubernamental sistemática y, por otro, a la falta de responsabilidad de parte de los condóminos en la mantención de las UH y sus áreas colectivas, se plantea el año 2000 el diseño de

un programa que con la ayuda vecinal organizada rescate las UH y que promueva la cultura ciudadana condominal en la ciudad. ▶ 41 En ese sentido, si bien es cierto la PROSOC disponía desde hace bastante tiempo de un alto número de quejas reunidas y clasificadas, no había habido esfuerzos serios por rescatar a estas enormes urbes dentro de la propia ciudad.

El programa, en términos generales, es sin duda muy novedoso en cuanto a que incorpora objetivos y formas poco consideradas hasta ahora en la política social como son: la generación de una concepción en la ciudadanía de que la acción gubernamental debería estar basada en la co-responsabilidad y no en las subvenciones (en la dicotomía solidaridad vs. derechos el nuevo Estado social se inclina claramente por lo primero); el rompimiento del imaginario corporativo (habría que ver hasta dónde se transforma en clientelismo); la instalación en el imaginario funcionario de la concepción de la micro planificación (planificación estratégica y planificación local); la generación de organizaciones sociales flexibles y empoderadas (aunque no sepamos aún hacia dónde vayan orientadas); el rompimiento de la concepción vertical de las organizaciones instalando y validando un nuevo imaginario y un camino posible de transición; la generación de cierto sentido de pertenencia territorial colectivo (valor político y sociológico) y no los “miércoles ciudadanos” (sentido gerencial de la participación); la generación de un tipo nuevo de espacio público democrático (se estarían modificando los contenidos del espacio público, recuperando lo público como el “espacio de todos”); la redefinición del rol de las ONG y de los organismos de coopera-

ción del mundo civil (re-funcionalización de capital político) para poder fomentar y acompañar los procesos de democratización y de la transición (ONG y OC como contraparte social de los procesos de apertura y transparencia –*accountability*–); y la redefinición del límite entre lo público y lo privado en lo que concierne por ejemplo a la cultura condominal y a la figura de cooperación sociedad–gobierno. ▶ 42

En cuanto a la evaluación preliminar que la propia PROSOC hace de los elementos institucionales internos favorables del PRUH (fortalezas), podemos listar: el diseño innovador altamente participativo y la territorialización del gasto como diseño global del programa; mientras que en cuanto a los desfavorables (debilidades para su implementación), podemos listar la falta de experiencia institucional y la “complejidad de los procedimientos administrativos” (PROSOC, 2002).

Ahora, respecto de los elementos del ambiente (externos) favorables mencionados (oportunidades para su implementación), podemos listar la alta demanda de ciudadanía por recursos públicos para implementación del programa y la existencia de una opinión pública proclive a los programas participativos; mientras que en cuanto a los desfavorables (amenazas para su implementación), podemos listar la inexperiencia de las organizaciones y de los vecinos para co-gestionar programas sociales territoriales, la existencia de una importante “cultura demandante de Estado”, la desconfianza ciudadana hacia instancias de gobierno, el alto grado de conflictividad vecinal, el alto

41 4 Ya señalamos que, según datos de la propia PROSOC, casi el 20% de la población del DF vive en UH.

42 4 “Un mercado competitivo –el arquetipo de las instituciones privadas– es en sí mismo un bien público. Una vez que se genera un mercado competitivo los individuos pueden entrar y salir libremente, ya sea que contribuyan o no con el costo de generarlo y mantenerlo. Ningún mercado puede existir por mucho tiempo sin instituciones subyacentes que lo mantengan. En escenarios de campo, más que existir en mundos aislados, las instituciones públicas y privadas con frecuencia están entrelazadas y dependen una de la otra” (Ostrom, 2000)

grado de desorganización vecinal, el “desinterés generalizado”, la “falta de organización”, y el rechazo total de parte de algunos residentes hacia el programa y todo lo que ello significa (PROSOC, 2002); todos elementos que de alguna manera nos han orientado para el análisis posterior realizado.

4.1. La gestión urbana participativa en la ciudad de México.

Si bien es cierto que los supuestos de una estrategia y un programa de gestión urbana participativa son el liderazgo democrático del alcalde y del consejo, los equipos de trabajo y desarrollo de RRHH de las agencias locales, la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada, y alianzas institucionales amplias y flexibles, ▶ 43 creemos que el PRUH estaría cumpliendo meritoriamente con las expectativas suscitadas en la población y en los equipos de gobierno en buena parte de las áreas de trabajo analizadas. Esto, principalmente por los resultados administrativos y políticos.

4.1.1. Los aspectos administrativos involucrados en la gestión.

En efecto, si nuestra hipótesis en el campo de la gestión era que el programa estaba siendo exitoso en términos de la relación costo de implementación (presupuesto) – retorno político (apoyo de opinión), en el sentido de

que siendo un programa de cobertura amplia y de bajo presupuesto, generaba legitimidad política en cuanto a aprobación de la gestión, y que teniendo bajo presupuesto, promovía en la población la percepción de que con este instrumento se estaban mejorando las condiciones de calidad residencial de las UH intervenidas, estábamos en la razón. Efectivamente, en términos de gestión y como vimos anteriormente, el programa es un instrumento eficiente dados los escasos recursos con que cuenta (en cuanto a recursos humanos, financieros, capacidades administrativas, etc.) y el alcance de lo que se ha hecho ha sido grande. Sin embargo, la información recopilada nos muestra que en cuanto a diseño de estrategias de desarrollo local y de gestión innovadora de recursos locales aún hay mucho que hacer y que la historia política mexicana aún pesa en la generación de nuevas concepciones de gestión. En ese sentido, detrás de la estrategia o del modelo de intervención analizado, habría alojada una tensión, aún no resuelta por las instancias gubernamentales que la operan, y que dice relación con la tensión teórica y metodológica que existe entre la categoría de gestión y la de administración. Con lo primero entendemos a los procesos organizacionales innovadores, abiertos y flexibles, que provienen de la matriz socio-política post-centralista, que proveen de soluciones efectivas y eficientes a problemas y que están orientados en función de objetivos y no de procedimientos (post-fordismo); mientras que por lo segundo, entendemos a procesos organizacionales que se insertan en los modelos fordistas y centralistas de organización, orientados a procedimientos y no a objetivos. Es decir, con la implementación del PRUH estaríamos observando intentos institucionales de innovación parcial.

43 4 “En esta última década en la región se ha puesto en el centro del debate y de las agendas públicas y sociales una segunda ola de reformas en política social, a la cual está convocada la sociedad civil para servir de contrapeso y poder ayudar a corregir las fallas del mercado en la provisión de servicios, sin por ello volver a alimentar las ineficiencias de las grandes burocracias centralizadas. Esta segunda ola supone una mayor participación de los beneficiarios en el diseño, la gestión y la rendición de cuentas de los proyectos y programas públicos. Las reformas se basan en algunos supuestos clave, entre los cuales se cuenta, como condición necesaria, la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo externo. Se supone, entonces, que existe un capital social, a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas. Otro supuesto clave es que haya una reforma real del Estado, que apunte a transformar los sistemas de clientelismo autoritario, partidario o paternalista, para constituir un sistema de verdadero servicio al público, de empoderamiento (*empowerment*) de los sectores débiles de la sociedad civil, y de rendición de cuentas de los servidores públicos ante los usuarios que deben atender”. (www.cepal.cl)

En relación a la comparación entre el modelo UN Hábitat (ONU-Hábitat, 2002) y PRUH podemos decir tras el análisis que, si bien es cierto se cumple con algunas recetas, hay también factores críticos que deben ser trabajados como áreas de mejoramiento. Hablamos –por ejemplo– de la coordinación inter-institucional, de la capacitación conceptual a los beneficiarios, o de la definición de tareas de co-responsabilidad horizontal (sociedad) y vertical (sociedad-Estado). En esa línea de análisis, debemos señalar que el programa no es de superación de pobreza sino de renovación urbana, pero que tiene potencialidades para abrir estrategias de desarrollo social no vistas en la ciudad y que se relacionan con estrategias de desarrollo local y social metropolitano. En efecto, dadas las cifras de pobreza urbana en el país y en la ciudad creemos que este tipo de herramientas pueden ir siendo utilizadas como presupuestos de apoyo incorporados en redes de protección y de promoción más amplias. En ese sentido, planteamos la necesidad de diseñar programas de gestión integral de las UH y no sólo de rescate de infraestructura, en la dirección de ir haciendo ciudad equitativa. Por último, es preciso señalar que se deben revisar algunos elementos prácticos y de carácter constructivo, administrativos y legales tales como el alto número de inquilinos presentes en las UH, el buen número de departamentos utilizados como oficinas o los rangos de tamaño de los conjuntos.

4.1.2. Los aspectos políticos involucrados en la gestión.

Como es sabido, el tipo de democracia y de la composición socio-política y socio-administrativa

mexicana (y de su ciudad capital) se encuentra pasando actualmente –y desde hace una década– por un tipo de transición bastante especial que va desde un centralismo corporativista de base industrial a un tipo de democracia liberal post-fordista con bastantes presiones desde el punto de vista social y político. En ese sentido, los componentes de legitimidad y de eficiencia de los sistemas administrativos y de gobierno estarían mutando, tal como se puede observar en las entrevistas analizadas, lo que plantea desafíos no menores en el sistema político a fin de generar condiciones y escenarios propensos al desarrollo democrático.

Por ese lado y en lo que respecta al PRUH, se señala –como ya lo mencionáramos– que el programa está ubicado en el tercer lugar en las encuestas de opinión que realiza el jefe de gobierno del DF y que miden conocimiento de programas del GDF, sólo después del sub-programa de subsidios a la tercera edad y del sub-programa de créditos de vivienda en lote unifamiliar, teniendo un presupuesto infinitamente menor que éstos. Esto hace pensar que se debería aprovechar la oportunidad de transformar este instrumento de gestión de UH generando condiciones de sustentabilidad social y no sólo de rescate y de renovación de infraestructura y del casco urbano, pensando en la gran cantidad de población alojada en estos conjuntos (20% aproximadamente) y en los resultados que estaría obteniendo el GDF en apoyo social a través de su estrategia territorial (PIT). ▶ 44 En esa dirección el programa estaría generando legitimidad política en los inversores y se presenta como

44 4 “Es necesario superar las políticas de participación basadas en el binomio contener y contentar. Contener para prevenir y evitar el conflicto. Contentar para garantizar la buena relación y la repercusión en la opinión pública de esta buena relación. Hay que decir, sin embargo, que en algunos territorios es una tarea bien difícil, atendiendo a la complejidad y falta de capacidad de sus asociaciones: “El marco relacional entre las asociaciones y las administraciones públicas”. Fernando Pindado. (http://www.alicante-ayto.es/documentos-p_ciudadania-jor1_texto_pindado.pdf)

herramienta generadora de democratización local en la gestión de problemas sociales incorporando el tema de la corresponsabilidad cívico-gubernamental en momentos de transición y apertura política. El tipo de gestión concuerda con la del partido político que gobierna actualmente la ciudad, el tipo definido en la bibliografía citada como "democrático popular". Este sería un modelo de participación amplio, que genera atención ciudadana en todas las direcciones de la administración, que considera una política de género específica, que dispone de un perfil medio o alto de calificación profesional de los funcionarios, que considera la existencia de un alto grado de estabilidad en el gabinete, la existencia de diagnósticos reales de demandas ciudadanas, la existencia de canales de información ciudadana, la promoción de instancias de participación a todo nivel, la participación como elemento clave en el discurso y en la práctica gubernamental, donde el regidor atiende y canaliza demandas de los ciudadanos, donde se genera un reglamento que se cumple, donde los regidores opositores perciben un gobierno incluyente y abierto a todos los sectores, donde se promueve la gestión ciudadana en todos los ámbitos de gobierno, donde existen convocatorias públicas, un gran número de atribuciones (cumplidas) de parte de los regidores y donde se generan planes y programas específicos de atención a la población.

En este estudio se ha partido del supuesto de que el modelo de gestión, pese a ser un modelo de izquierda social en México, contiene en su estructura contenidos "liberalizantes" que vienen a reemplazar el modelo de gestión corporativa imperante en la ciudad desde hace décadas. En ese sentido, sería un

modelo que en el ámbito local y en el plano de la gestión urbana participativa y co-responsable, viene a apoyar de manera "legitimante", tanto el proceso de retirada del Estado en cuestiones sociales en particular (de renovación urbana, por ejemplo) como el proceso de apertura democrática que vive la ciudad en general.

4.2. Sobre la participación generada o sobre la que se sustenta el modelo.

En capítulos anteriores mencionábamos que en el lenguaje de las ciencias sociales existirían una serie de categorías distintas y colindantes para poder analizar el concepto de participación social de manera rigurosa, tales como el de integración o simplemente el de organización social. En esa dirección, existirían distintos tipos de participación de la población frente al Estado con distintos tipos de contenidos socio-políticos, los que se podrían desagregar en las siguientes categorías a veces complementarias y a veces independientes: participación política (liberal, electoral, tradicional), participación ciudadana (constructo vacío y sin referentes estables) y participación social (pobres organizados). Dentro de ellas, creemos que la participación ciudadana es una categoría desarrollada a la luz del concepto de "governabilidad democrática" trabajado a partir de los 90, y que se descuelga de las llamadas nuevas tecnologías de gobierno (gerencia social, gerencia pública, etc.). Es una categoría funcional, vaciada de contenidos políticos (despolitizada), de estrecha referencia a la estructura social, e involucra a tipos de preocupaciones, objetivos y canales distintos y

específicos. Respecto de las cuatro modalidades de participación de los actores revisadas en los primeros capítulos, creemos que la modalidad a la que se adscribiría el modelo PRUH sería una mezcla entre la instrumental (funcional) y la ejecutora-administrativa (cogestión), lo cual deja planteado el desafío de seguir trabajando para modificar el enfoque y pasar desde este mix y llegar por lo menos hasta la consultiva (accountability vertical y horizontal), o por qué no, hasta la propia decisoria (política) (Márquez, 2001).

4.2.1. El capital social y los resultados asociables a participación.

Al comienzo señalábamos como hipótesis que el capital social disponible en las comunidades (entendido como redes de reciprocidad y confianza colectivas) y el capital cultural con el que cuentan las familias residentes (medido en años de estudio asociable a nivel socio económico) inciden de manera directa en la gestión social exitosa de recursos públicos. En este sentido, planteábamos que en niveles socio-económicos (NSE) bajos y medio-bajos, a mayor cantidad y calidad de capital social, mejores son los resultados de gestión de programas sociales, mientras que en niveles socio-económicos (NSE) altos o medio-altos, el capital social es menor pero el capital cultural mayor, lo que no implicaría necesariamente una gestión de menor calidad, sino por el contrario, que la ausencia de este capital social sería reemplazada, ya sea por las capacidades educativas de la población, por las redes de contactos políticos disponibles o por las capacidades monetarias que se

disponen para la contratación de servicios de administración y gestión de recursos, lo que aseguraría niveles de gestión altos, es decir, absolutamente funcionales, lo que nos llevaría a otros sentidos de lo exitoso en la gestión.

El estudio nos señala que el capital social instalado impacta de manera favorable en la gestión, aunque las UH no son el lugar idóneo para buscarlo. En efecto, opera satisfactoriamente en los lugares donde existe y lógicamente donde metodológicamente se puede rastrear (tarea bastante complicada y que excede los objetivos de este estudio, sobre todo para México), lo que nos da como resultado perfiles de éxito y éxito relativo ▶ 45 a la hora de evaluar experiencias de desarrollo en la ciudad.

Ahora, por el lado del capital cultural, si bien es cierto a través del estudio cuantitativo no se aprecian grandes hallazgos en materia de diferenciaciones educativas para entender la gestión exitosa, las entrevistas hechas a los funcionarios, a profesionales y a los vecinos seleccionados, nos apoyan en la hipótesis de que el capital cultural, medido en años de estudio o en lo que se podría llamar "cultura o actitud hacia la cooperación horizontal", contribuye a apoyar gestiones sociales exitosas de recursos públicos. En ese sentido, si bien es cierto los pobres actúan con sus redes horizontales de cooperación y de protección mutua generando contrapartes comprometidas con la comunidad, los sectores medios actúan frente al Estado con una actitud de compromiso más funcional e individual, lo que se relacionaría con sus horizontes de logro

45 ◀ Incluso de fracaso como se observó en las entrevistas exploratorias hechas a funcionarios.

familiares ▶ 46 y lo que nos traslada al terreno de la teoría de las capacidades sociales.

Por último, quisiéramos señalar que creemos que la sociedad mexicana, dada su peculiar estructura social y política, presenta un inmenso cúmulo de relaciones de cooperación horizontal y que la categoría que se trabajó en este estudio (el capital social) viene a tratar de contribuir a analizar lo social por fuera del campo

de la coordinación política. ▶ 47 En esa dirección hacemos la aclaración pensando y recalando la idea de que el concepto tiene varias variantes en el sentido de que puede ser leído desde perspectivas de izquierda como de derecha, de hecho existe un número de autores del más amplio espectro trabajando el tema. ▶ 48

4.2.2. La generación de ciudadanía.

En este aspecto el estudio nos señala que el programa no estaría siendo exitoso en términos de generación de ciudadanía pese a que estaría promoviendo la organización en las UH, ya que por un lado, no estaría generando capacidades sociales nuevas en la población, ▶ 49 y que estaría utilizando como soporte de gestión a actores y agentes sociales de distinto tipo ya instalados en el territorio, actores y agentes no originales y heterogéneos. En este sentido, se extraña una línea de trabajo generadora de capacidades de gestión en la población, área de mejoramiento que al igual que la de las

experticias de los funcionarios, debiera ser trabajada en el futuro. En definitiva, el programa tal como está planteado es un instrumento de desarrollo urbano con resultados de éxito relativo que se proyecta como un instrumento movilizador de una ciudadanía particular (funcional) en una ciudad donde aún abundan los movimientos sociales de tipo tradicional de base corporativa. ▶ 50

46 ◀ Sentidos de la participación, los pobres lo hacen por algo, los de clase media lo hacen por otra cosa, con objetivos y medios distintos.

47 ◀ Pareciera que el hartazgo por lo político en México es más fuerte que en otras sociedades, como la chilena por ejemplo, en donde la política y lo social, como horizonte y como conjunto de imágenes colectivas socialmente productivas, prácticamente no existe después de los 80.

48 ◀ Gabriel Salazar señala que el nacimiento de la categoría se entiende desde la historia social como producto de los horizontes de comprensión de lo social en momentos de descentralización del capital a nivel mundial y de retroceso del imaginario de la política: "...la exclusión de las dimensiones estructurales de la pobreza deja, por tanto, el concepto de participación sin ninguna connotación política..." (Salazar, 1998).

49 ◀ Componente de habilitación social básico en este tipo de estrategias, el que supuestamente debería generar ciudadanía.

50 ◀ La PROSOC acepta que trata de cumplir con ese objetivo sólo de manera paralela ya que no tiene presupuesto para ese tipo de tareas, pero reconoce que el programa cumple con ello aunque de manera auxiliar y complementaria a la tarea de renovación urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- **BÁEZ, Francisco; CANALES, Carmen.** "Capital social y estrategias territoriales de superación de pobreza", en Revista Proposiciones no. 28, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1998.
- **BAYARDO; RUBENS.** "El MERCOSUR, la diversidad cultural y la participación comunitaria". www.bioetica.org
- **BECK, U.** "La reinención de la política, hacia una teoría de la modernización reflexiva", Alianza, Madrid, 1997.
- **BOURDIEU, Pierre.** "Capital social, apuntes provisionales", Revista Zona Abierta no. 94, UAB, Barcelona, España, 2001.
- **BRUNNER, José Joaquín.** "Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué, exactamente, estamos hablando?", Santiago, 1998. www.pnud.cl
- **CAMOU, Antonio.** "Gobernabilidad y democracia", IFE, México, 1995.
- **CORDERA, Rolando.** "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en Revista Economía Informa, no. 264, febrero de 1998. www.rolandocordera.org.mx

- **DUHAU, E.; SCHTEINGART, M.** "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en "Transición política y democracia municipal en México y Colombia", Porrúa, México, 2001.
- **DUHAU; MOGROVEJO; SALAZAR.** "Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del INFONAVIT" en **SCHTEINGART; GRAIZBORD** (coord.), "Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. la acción del INFONAVIT"; COLMEX, México, 1998.
- **DURSTON, John; MIRANDA, Francisca** (comp.). "Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes"; División de Desarrollo Social CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- **HELD, D.** "Models of Democracy"; Policy Press, Cambridge, 1987.
- **HOLZMAN, Robert; JORGENSEN, Steen.** "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá"; BM, 2000.
- **INEGI.** "Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001."
- **IEDF,** Dirección de Estadística y Estudios Electorales de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Secretaría Ejecutiva. "Selección de Jefe Delegacional Resultados por Delegación 2000"; www.iedf.org.mx
- **IEDF,** Secretaría ejecutiva. "Cómputos oficiales Elección Jefe Delegacional"; www.iedf.org.mx
- **KENNEDY; SONNTAG; ARENAS, en BAYARDO, Rubens.** "El MERCOSUR, la diversidad cultural y la participación comunitaria"; www.bioetica.org
- **GDF.** "Programa General de Desarrollo GDF"; México, diciembre 2001.
- **GDF.** "Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social"; México, abril 2001.
- **GDF.** "Política social del GDF. 1998-2000"; México, 1998.
- **MÁRQUEZ, Francisca.** "Participación ciudadana en la gestión pública"; Revista Temas Sociales nos. 41 y 42, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 2001.
- **MAYER, M.** "The onward sweep of social capital: causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements"; en International Journal of Urban and Regional Research, Oxford, UK, 2003.
- **MUÑOZ GOMÁ, O.** (coord.). "Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador"; CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993.
- **MIDEPLAN.** "Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza"; Documento de trabajo, Santiago de Chile, 2002.
- **NICANDRO CRUZ, C.** "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional"; www.iigov.org
- **OFFE, C.** "Las contradicciones en el Estado benefactor"; Alianza, Madrid, 1990.
- **ONU-HABITAT.** "Herramientas para una gestión urbana participativa"; Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2002.
- **OSTROM, E.** "El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones colectivas"; UNAM / CRIM / FCE, México, 2000.
- **PINDADO, F.** "El marco relacional entre las asociaciones y las administraciones públicas"; (http://www.alicante-ayto.es-documentos-p_ciudadania-jor1_texto_pindado.pdf.url)

- **PRATS, J.** "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", 2001. www.iig.org
- **PROSOC.** "Mecanismos de Operación PRUH 2003", México, DF, 2003.
- **PROSOC – UAM A.** "Conjuntos y UH, espacios de uso social, identidad e integración barrial. El PRUH en el DF", México, DF, 2003 (en publicación)
- **PROSOC.** "Evaluación PRUH 2002", México, DF, 2002. ¿Qué entiende usted por participación?, Chile 1972" tomado de revista Panorama Económico 271 por Revista Proposiciones no. 28, SUR Profesionales, Santiago, 1998.
- **RODRÍGUEZ, A.; MCKARNEY, P.; HALFANI, M.** "Hacia una definición de gobernanza", Proposiciones 28, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 1998.
- **SALAZAR, Gabriel.** "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable", en Revista Proposiciones no. 28, SUR Profesionales, Santiago, 1998.
- **VELASCO, A.** "Liberalismo y republicanism: dos tradiciones en la democratización en México", Revista de Filosofía Política UAM – UNED no. 12, Madrid, 1998.
- **WEBER, Max.** "Economía y Sociedad", México, FCE.
- **ZUMBADO, Carla.** "Desarrollo y capital social: re-descubriendo la riqueza de las naciones". www.iigov.org

APOYOS ELECTRONICOS

www.bioetica.org
www.cepal.cl
www.iedf.org.mx
www.iig.org
www.iigov.org
www.mideplan.cl
www.pnud.cl
www.rolandocordera.org.mx
www.sitiosur.cl
www.uab.es
www.un.org