RETOS Y OPORTUNIDADES DEL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL. CASO, VALLE DEL PARAÍSO, PUEBLA.

Tesis para obtener el grado de Doctorado en Procesos Territoriales

Presenta:
Mtro. José Miguel Méndez Coxca
Matricula: 219570636
CVU: 972704

Directora de tesis:
Dra. Gloria Carola Santiago Azpiazu
ID: 100128911
CVU: 73344

Codirectora:
Dra. Julia Judith Mundo Hernández
ID: 100467500
CVU: 37167

Asesores:
Dra. María Lourdes Guevara Romero
ID: 100521886
CVU: 336949

Dr. Juan Carlos Rivera Arenas
CVU: 499957
Dr. Héctor Uciel Juárez Paulino
CVU: 48578

Puebla, Puebla. Diciembre de 2023

ÍNDICE

Introducción 3
Metodología 6
El modelo Investigación-Acción 8
Capítulo 1. El concepto de Democracia en convivencia 10
Democracia participativa que complementa la democracia representativa 10
Democracia participativa para la escala local 13
Condiciones básicas para el ejercicio de la democracia participativa 15
Instrumentos participativos para territorios vulnerables 18
Capítulo 2. Marco normativo para la democracia participativa y sus prácticas 22
Marco normativo de los procesos participativos en México 22
Democracia participativa en las Leyes de Participación Ciudadana 25
Puebla, la deuda pendiente para expedir la Ley de Participación Ciudadana ... 31
Regulación de la participación en el municipio de Puebla 35
La práctica de la democracia participativa materializada, los casos de la Ciudad de México y del municipio de Puebla. 37
Capítulo 3. Valle del Paraíso el territorio, retos y oportunidades para el ejercicio de la democracia participativa 48
Valle del Paraíso, territorio de atención prioritaria 48
El origen de la colonia y el proceso de urbanización. 50
Características de población, vivienda y sociales de Valle del Paraíso 57
¿Cómo participa Valle del Paraíso? 63
Capítulo 4. Proceso de construcción de la democracia participativa para incidir en el ámbito local. 70
Primeros acercamientos. La necesidad de una intermediación. 70
Sondeos preliminares para conocer la intención de participación 71
La travesía para promover la participación 74
Otra alternativa de participación ciudadana para Valle del Paraíso 80
Conclusiones de tesis 88
Reflexión Epistemológica 90
Bibliografía 93

Introducción

Cuando se refiere el término democracia, se establece de antemano una relación entre ciudadanía e instancias gubernamentales. De manera general, es posible asociar la participación ciudadana con la celebración de jornadas electorales para elegir mediante el voto libre y secreto a quienes serán nuestros representantes en los poderes Ejecutivo y Legislativo de los distintos órdenes de gobierno.

El sistema de gobierno prevaleciente en México, posibilita la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público mediante distintos mecanismos e instrumentos diseñados a partir de los postulados de la democracia reconocidos en las Constituciones General y de las Entidades Federativas; las modalidades de participación son cada vez más diversas, estableciendo de antemano los objetivos y los alcances para los que han sido creadas institucionalmente de cara a la incidencia directa en las políticas que afectan a la sociedad.

Así pues, en el primer capítulo, se desarrolla una discusión teórica sobre el concepto de democracia y las distintas modalidades que conviven para ejercer la participación ciudadana en la sociedad actual, lo anterior con el propósito de identificar conceptualmente a la democracia participativa como complemento de la democracia representativa (es decir, la delegación del poder ciudadano en quienes lo representan), conceptos que conviven, sin embargo se implementan a través de mecanismos e instrumentos distintos y con alcances diferentes.

Como resultado de la discusión teórica, se contribuye con una reflexión sobre la identificación de las escalas territoriales en las que incide la práctica de la democracia participativa, es así como se identifican los mecanismos para la escala nacional o estatal y aquellos instrumentos con atributos factibles para desarrollarse e incidir de manera directa en la escala de barrio, colonia o fraccionamiento.

Una vez definida la base teórica sobre el concepto de democracia participativa, en el segundo capítulo se analizan los instrumentos jurídicos que norman las formas de participación a nivel nacional y en cada entidad federativa del país a efecto de identificar el reconocimiento de los espacios participativos y sus distintos fines, en específico se evidencia la carencia de una legislación en materia de participación

ciudadana para el estado de Puebla, sin embargo, se analizan las distintas prácticas participativas emergentes, que aún con la ausencia de una ley específica, se han desarrollado para el municipio de Puebla en los últimos 12 años.

En el tercer capítulo se describen las condiciones de marginación y pobreza en el entorno urbano de Valle del Paraíso, se prefiguran los tipos de organización comunitaria para la atención de las necesidades de la demarcación y se identifican los principales actores involucrados, así como los intereses que derivan de los vínculos entre grupos al interior de la colonia y al exterior con el gobierno municipal u otras instancias públicas.

Para analizar los postulados teóricos en el ámbito territorial, el cuarto capítulo evidencia el proceso de promoción de la democracia participativa con los habitantes de la colonia; se muestran los resultados de los sondeos, entrevistas, los recorridos al interior de la colonia, la convocatoria y el desarrollo de las reuniones conjuntas. Lo anterior como marco de análisis para caracterizar los retos y oportunidades del ejercicio de la participación ciudadana en la escala de colonia.

El *problema* es que se observa una deficiencia en los instrumentos de democracia participativa implementados por el gobierno local, lo que limita la oportunidad de que las personas que habitan en colonias periféricas de la ciudad se involucren de manera efectiva en actividades que les permitan incidir en políticas públicas orientadas a la atención de los problemas prioritarios que prevalecen en el entorno próximo.

En tal sentido se plantea la *hipótesis causal* de que, la deficiencia de los instrumentos participativos es consecuencia de una confusión generalizada entre estos y los ejercicios participativos de carácter electoral; adicionalmente, ante la carencia de una legislación en la materia que establezca y regule los mecanismos e instrumentos democráticos, así como las obligaciones de las autoridades locales, como el caso del municipio de Puebla, para la promoción de la participación ciudadana, no existen instancias que doten de capacidades y recursos a la

ciudadanía para su involucramiento efectivo en la toma de decisiones públicas relacionadas con la transformación territorial en la escala local.

La *hipótesis de solución* considera que, mediante la dotación de información y dotación de capacidades a la ciudadanía organizada de colonias marginadas para ser parte de los espacios de democracia participativa, así como la implementación de un marco jurídico e instituciones específicas para promover la participación ciudadana, la brecha existente en las relaciones entre ciudadanía y gobierno disminuye, creándose oportunidades para que las personas incidan en las decisiones públicas que transforman su territorio más próximo.

Por tal motivo, el *objetivo general* de esta investigación consiste en determinar las condiciones institucionales y jurídicas para la promoción de instrumentos de democracia participativa en el municipio de Puebla que permita el involucramiento efectivo de las personas habitantes de colonias periféricas de la ciudad para incidir en las decisiones públicas relacionadas con la transformación de su entorno territorial próximo, a través de los siguientes *objetivos específicos*:

- Desarrollar una discusión sobre los conceptos relacionados con la participación ciudadana en un régimen democrático, contrastando los ejercicios de carácter electoral con los espacios participativos disponibles para los gobiernos locales con incidencia en la transformación territorial.
- Identificar la regulación de las diversas modalidades de participación ciudadana, los mecanismos e instrumentos disponibles, las instancias encargadas de su promoción y las escalas territoriales de aplicación en las leyes de participación ciudadana vigentes en el país.
- Evidenciar los retos y las oportunidades de la democracia participativa en la colonia Valle del Paraíso para el involucramiento de sus habitantes en la toma de decisiones de carácter público para la transformación territorial.

Metodología

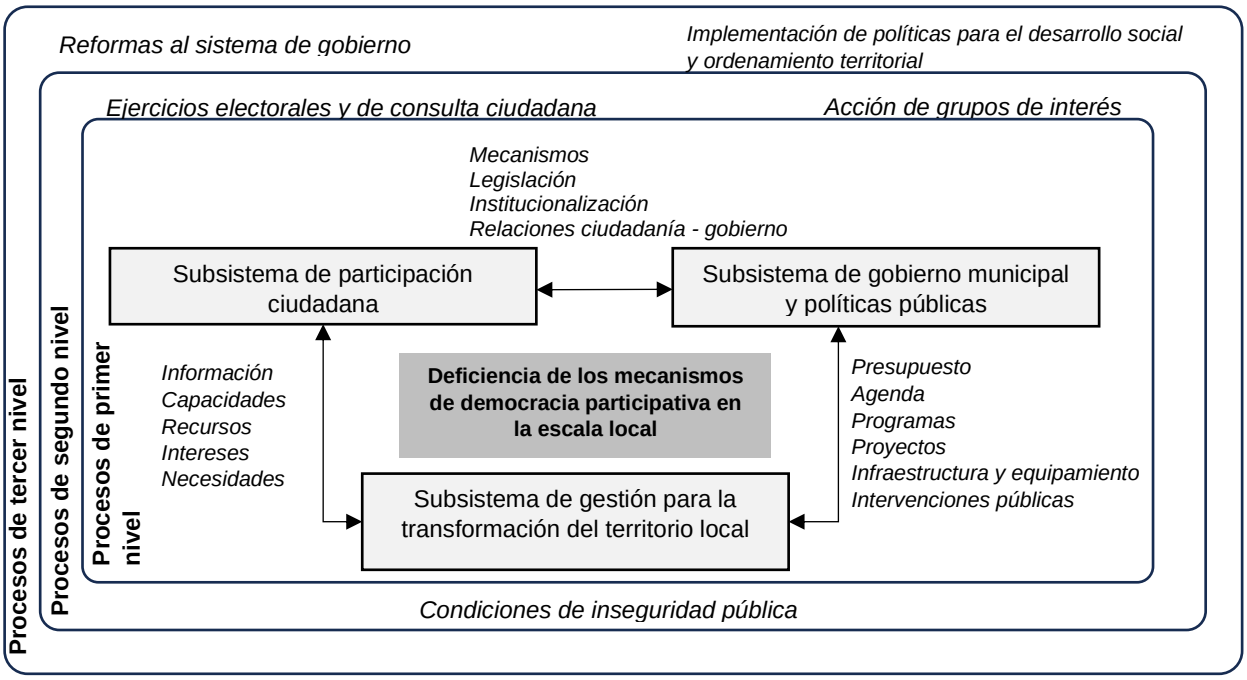
El enfoque empleado para la presente investigación toma como base la epistemología constructivista de los autores Habermas (1992), Piaget (1982) y García (2000; 2006) mediante la que el conocimiento se construye a través de las dinámicas cognoscitivas sobre las actividades que la sociedad coordina en los niveles familiar, escolar, académico, social, teniendo como referente al individuo integrado dentro de las relaciones sociales de las que forma parte (Salgado, 2020).

Lo anterior resulta en delimitar un recorte de los datos concernientes a la actividad humana que permita caracterizar mediante aproximaciones sucesivas la totalidad relativa, este recorte incluye comportamientos, situaciones y actividades (incluyendo aquellas que están institucionalizadas) que se considera tienen un carácter cognoscitivo (García, 2000 citado en Salgado, 2020).

Adicionalmente, se toman como base los conocimientos previos del investigador, aquellos que se encuentran condicionados por el mundo de la vida (Habermas, 1992) para determinar el objeto de investigación, realizando procesos de abstracción y generalización característicos de la epistemología constructivista (García, 2000 citado en Juárez Paulino, 2021)

La situación problemática se aborda desde 3 subsistemas que se interrelacionan y que permiten explicar la situación actual que prevalece en el territorio estudiado, de esta manera se analizan los subsistemas de participación ciudadana, el de gobierno municipal y políticas públicas, así como el de gestión para la transformación del territorio local. Se identifican, además, los procesos de segundo y tercer nivel ya que se considera, influyen en el comportamiento del Sistema Complejo. (ver figura 1).

Figura 1. Delimitación del Sistema Complejo para el proceso de investigación



Fuente: Elaboración propia con información de campo.

El análisis de los subsistemas a nivel conceptual requirió de la revisión bibliográfica de diversos libros y artículos. Derivado de las discusiones y reflexiones encontradas en dicho material, fue posible confirmar el uso del concepto “democracia participativa” para su vinculación en los procesos de transformación territorial en las escalas locales.

Se identificó de igual manera el marco jurídico aplicable para el ejercicio de la participación ciudadana y en específico se exploró la disponibilidad de espacios para la práctica de la democracia participativa consignados en los instrumentos jurídicos de los ámbitos nacional, estatal y municipal con el fin de verificar la articulación y soporte de las acciones que en la materia han implementado los distintos órdenes de gobierno.

A través de entrevistas semiestructuradas, se registraron los testimonios de personas funcionarias con experiencia en la aplicación de acciones en materia participativa para el municipio de Puebla, también se registraron las declaraciones de las personas habitantes de la colonia Valle del Paraíso para obtener una

referencia sobre el nivel de conocimiento de la implementación de acciones participativas convocadas por el gobierno municipal y para conocer la intención de involucramiento en dichas dinámicas.

Durante el proceso de investigación, se tomó el curso autoinstruccional denominado "El presupuesto participativo en la Ciudad de México", del que derivó la determinación de acciones para convocar a una asamblea informativa en la colonia Valle del Paraíso en la que se dio a conocer a las personas asistentes el proceso y las ventajas de formar parte de las decisiones públicas para materializar transformaciones necesarias en el entorno próximo.

Para evidenciar la situación de marginación y pobreza que prevalece en la colonia, se analizaron mediante un Sistema de Información Geográfica, los indicadores publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como las publicaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los resultados se representaron en mapas que muestran las principales carencias en el territorio analizado.

Por último y con la colaboración de estudiantes de la Licenciatura en Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, se realizaron distintos recorridos por la colonia en los que se identificaron necesidades básicas relacionadas con la poca disponibilidad de servicios públicos, motivo por el que se desarrollaron materiales didácticos sobre procesos constructivos como herramienta de capacitación y se desarrollaron proyectos conceptuales para intervención de espacios públicos con el fin de incentivar el involucramiento de las personas en la gestión ciudadana ante las autoridades locales para materializar eventuales obras públicas.

El modelo Investigación-Acción

El modelo de investigación-acción que promueve el programa del Doctorado en Procesos Territoriales de la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad de Puebla, ha facilitado el acercamiento y vinculación con la Universidad Iberoamericana campus Puebla por medio de Casa IBERO, cuyo inmueble se localiza dentro de la demarcación territorial estudiada, permitiendo el acercamiento

directo con las personas habitantes de la colonia para aplicar entrevistas y encuestas. A la vez se programaron actividades para llevar a cabo convocatorias, asambleas y espacios destinados para exponer información dirigida a las personas involucradas.

En paralelo, se diseñaron instrumentos de recolección de información para personas expertas en la materia a manera de entrevistas semiestructuradas mediante las que se obtienen referencias teóricas y empíricas de sus experiencias que han sido de utilidad para ajustar los planteamientos de la presente investigación.

El proceso de investigación se integra de cuatro etapas para la obtención de los resultados, reflexiones y aportes al conocimiento. El proceso no se considera como una lógica lineal, sino que cada etapa se explora y se robustece de acuerdo con las aproximaciones que el investigador realiza para el análisis de los ámbitos de estudio y la documentación de la acción y función de los actores involucrados. (Ver figura 2).

Figura 2. Proceso de Investigación en Valle del Paraíso

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 1. El concepto de Democracia en convivencia

El propósito de este capítulo es desarrollar una discusión teórica sobre el concepto de democracia mostrando las distintas modalidades que conviven para ejercer la participación ciudadana en las ciudades, se considera pertinente enfocar las características particulares de la democracia participativa como vehículo que dispone de amplias posibilidades para la transformación de territorios en condiciones de marginación y pobreza, lo anterior de manera complementaria a las prácticas propias de la democracia representativa.

Democracia participativa que complementa la democracia representativa

Afirmar que el hecho de ser integrante de una ciudadanía posibilita a la vez ser partícipe de las decisiones de orden público, se debe a la preexistencia de un régimen democrático, sin embargo, de acuerdo con Dahl (2022) la democracia tiene características complejas y polifacéticas en su definición. Según la postura del autor, las democracias son sistemas políticos que tienen una cierta plasmación “real” que implica no saber plenamente qué es la democracia sin estudiar cómo se materializa en la actualidad y cómo se ha materializado en sus diferentes manifestaciones históricas, al tiempo de entender a la democracia como un “ideal” que tiene una naturaleza normativa cargada de valores como justicia, igualdad, seguridad, decencia, entre otros.

El estudio de la democracia “ideal” (de fines ideales) es y seguirá siendo la materia prima para el debate permanente de la academia especializada, no obstante, existe una definición de partida que permite identificar los rasgos de interés en un escenario de actualidad, es así que es posible referir a la democracia como “la única forma de gobierno que, al ser inspirada por valores como los de igualdad, justicia, libertad y tolerancia, genera grandes dosis de legitimidad” (Vázquez Anderson, 2004). La misma autora afirma que históricamente, los sistemas democráticos han demostrado mayor estabilidad que los regímenes autoritarios. Lo anterior se entiende a partir de la lógica de que cuando la ciudadanía no está de acuerdo con sus gobernantes en un régimen autoritario, la única opción de cambio es generar movimientos sociales para derribar el régimen. De manera contrastante, en un

sistema democrático, si los ciudadanos no están satisfechos con el desempeño del gobierno, los procesos electorales les permiten escoger otro distinto; en ese momento los gobernantes cambian, pero el sistema permanece.

Para robustecer el análisis de los enfoques sobre democracia, Salazar Ugarte (2004), realiza un análisis de tres grupos de teorías de la democracia para referir a la participación ciudadana como la dimensión del espacio de decisión colectiva que le corresponde al *demos* y a las modalidades de su participación. Según el autor:

> El realismo de la teoría económica y elitista de la democracia propuesta por Schumpeter sugiere que no debemos hacer cuentas alegres y tenemos que aceptar que la única democracia posible es la que la realidad impone, aunque eso suponga avalar la apatía, el desinterés, la desinformación y la acumulación oligárquica de los poderes político, económico e ideológico. Por su parte, el idealismo de la teoría deliberativa cae en la trampa de proponer y promover una concepción de la democracia que no se hace cargo de lo que Bobbio, llama la "cruda materia", con lo que no sólo se manifiesta irrealizable, sino que, paradójicamente, puede resultar peligrosa: como advierte el propio Bobbio "nada es más amenazante para la democracia que el exceso de democracia". Por último, las teorías constitucional/sustantivas terminan delegando a los jueces las decisiones relativas a las cuestiones fundamentales, con lo que la participación ciudadana se reduce a un valor decorativo (Salazar Ugarte, 2004).

A manera de referencia, para el caso de México, el 65.2% de la población de 15 años y más, considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (INEGI, 2020). Pero conviene cuestionarse, ¿Qué se entiende como aquella democracia que se prefiere en lugar de otra forma de gobierno?

Si el entendimiento común del concepto "es el modelo schumpeteriano de democracia, el cual enfatiza la competencia electoral entre élites partidistas por los votos de la población, sugiere que los ciudadanos lo son únicamente por un día mientras se llevan a cabo los comicios" (Cameron et al., 2012). Entonces, sugiere al mismo tiempo que después del ejercicio electoral, la ciudadanía se deberá ocupar

de sus asuntos privados. Por lo tanto, surge un nuevo cuestionamiento, ¿El derecho de elección y la voz sobre demandas y aspiraciones quedan limitadas a las urnas?

Resulta conveniente aclarar si la participación en las elecciones es la única manera de practicar la democracia y en qué medida la ciudadanía da por hecho su involucramiento en asuntos de carácter público, si como lo expresa Sartori (1993) votar es votar y basta, dicha situación representa un desafío para identificar otras incidencias de la participación ciudadana en el entramado teórico y más aún, en su propia aplicación empírica.

Así pues, con el propósito de clarificar en cierta medida la acción de la participación ciudadana en las ciudades, se propone ubicar el concepto en una suerte de convivencia, esto significa retomar lo referido por Canto Chac (2011) al afirmar que en el siglo XXI la participación ciudadana es un elemento constitutivo de la democracia, que no tiene un efecto contrapuesto con la democracia representativa (es decir, la delegación del poder ciudadano en quienes lo representan).

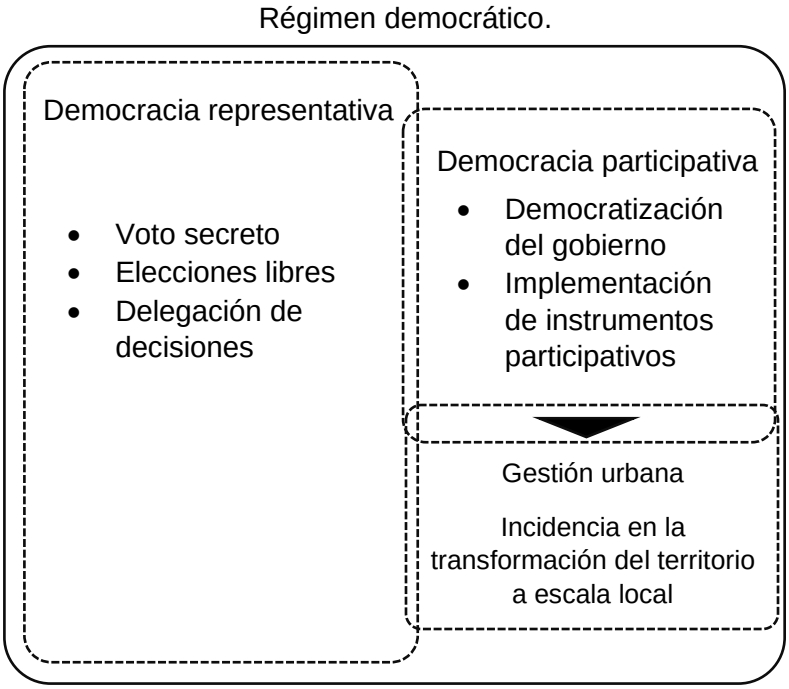
En el mismo sentido, Hurtado Delgado & González Fuentes (2019) coinciden en que la democracia participativa surge como respuesta a las características elitistas y excluyentes de la democracia electoral (representativa), así “el derecho de participación se encuentra extendido, sin ningún tipo de discriminación, ni de exclusión, al mayor número posible de miembros adultos de la comunidad” (Salazar Ugarte, 2004), a través de la expansión de la esfera pública y empoderamiento de grupos que tradicionalmente han sido excluidos (Montambeault, 2012) del acceso a ejercicios democráticos.

De acuerdo con Ziccardi (2012):

> Más allá de la elección de los gobernantes locales por parte de la ciudadanía, lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio de gobierno de las ciudades no solo se define en el ámbito de la política sino también en el de la gestión urbana.
>
> Por ello, es en estos escenarios donde se advierte la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, las

elecciones libres y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, a una democracia participativa, lo cual supone la democratización de la forma de gobierno incorporando a la ciudadanía, a través de diferentes instrumentos en los procesos de planeación y gestión local (Ziccardi, 2012).Ver figura 3.

Figura 3. Democracia para la gestión urbana



Fuente: Elaboración propia

Democracia participativa para la escala local

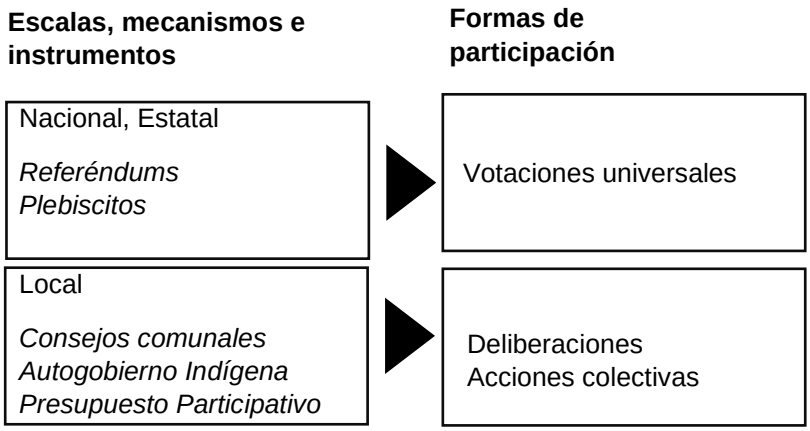
La democracia participativa encuentra el espacio de actuación ante las inminentes crisis de representación. La ciudadanía expresa descontento ante la deuda de los representantes electos una vez que asumen los cargos públicos y omiten rendir cuentas sobre los compromisos que realizaron durante los procesos electorales, por lo tanto, al no encontrar respuestas ante sus principales demandas, la ciudadanía no se siente representada con las causas que promueven los partidos políticos.

Los estudios de Cameron et al. (2012) refieren que América Latina es una muestra de la transformación democrática que puede explicar la crisis de representación, ya que durante las últimas décadas, en distintos países, los regímenes autoritarios han cedido terreno a gobiernos elegidos democráticamente, además en los últimos diez años, los países muestran signos de que las instituciones democráticas están siendo reconfiguradas, con esto, han surgido mecanismos de participación directa y popular que son diferentes, pero que no se contraponen con los mecanismos representativos y electorales asociados con las formas de democracia en Europa Occidental y en los Estados Unidos.

De acuerdo con Dahl (2022) en una unidad política pequeña, como lo es una ciudad, la democracia de asamblea (participativa) permite que los ciudadanos mismos puedan gozar de oportunidades para incorporarse al proceso de gobierno, algo que la democracia representativa en una unidad amplia simplemente no es capaz de proporcionar.

Los nuevos mecanismos e instrumentos democráticos participativos en América Latina pueden clasificarse en dos escalas relacionadas con su ámbito de aplicación territorial. Por una parte, los referendos y plebiscitos dependen de votaciones a escala nacional, mientras que los consejos comunales, los presupuestos participativos o los autogobiernos indígenas incluyen deliberaciones y acciones colectivas en la escala local. Ver figura 4.

Figura 4. Escalas, mecanismos y formas de participación en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Los plebiscitos y referendos son aplicados para que los ciudadanos puedan tomar decisiones de manera colectiva sobre un asunto generalmente de interés nacional sin la mediación de sus representantes, manteniendo la figura del sufragio. Los mecanismos participativos en el ámbito local en cambio promueven el intercambio de la comunicación cara a cara que permite la construcción de consensos en pequeñas comunidades donde los integrantes se conocen, en estos espacios los ciudadanos deliberan sobre la toma de decisiones que afectarán de manera directa e inmediata a las comunidades involucradas.

Un atributo relevante de los mecanismos participativos en el ámbito local es que tienen el potencial para hacer que los ciudadanos adquieran hábitos y predisposición necesarios para deliberar y actuar de manera colectiva. Sin embargo, es igualmente importante anticipar los riesgos que conllevan, ya que pueden ser únicamente una pantalla para los intereses relacionados con el clientelismo o para tratar de legitimar una decisión previamente tomada. Con frecuencia las expresiones de pérdida de tiempo, suelen ser los principales motivos para evitar que prospere la participación y por lo tanto, se diluya.

Condiciones básicas para el ejercicio de la democracia participativa

Otorgar calidad efectiva a la democracia supone que quienes toman parte de las decisiones públicas disponen de recursos y capacidades para el ejercicio de la participación, entre otras: un marco institucional que la sustente y promueva; transparencia; voluntad y compromiso político; programas formativos para la promoción de la cultura cívica en la búsqueda de acuerdos y en el aprendizaje colectivo. (Rodríguez Benavides & Jara Iñiguez, 2020).

Tal como lo señala Luis F. Aguilar (2011), se vislumbra un escenario adverso para el impacto de la participación ciudadana si se carece de aquellas capacidades básicas para aportar a la resolución de un problema público. De esta manera, la ciudadanía demanda adquirir capacidades informativas, cognoscitivas, técnicas, organizativas, morales, financieras, cívicas, de vinculación, etcétera. Sin disponer de estas capacidades, el ejercicio de la participación corre el riesgo de manifestar

simplemente quejas, opiniones o movilizaciones por intereses particulares, dejando de lado el beneficio del conjunto social.

Además, respecto de lo que sostienen (Viñas et al., 2009) si se considera que "es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno", se advierte que estos actores se encuentran inmersos en procesos de constante atención por parte de las instituciones promotoras de la participación ciudadana a través de la difusión de información pertinente, instaurando programas de capacitación permanente e incluyendo el producto de los ejercicios participativos en el diseño e implementación de las políticas públicas.

> Díaz Aldret (2017) sostiene que el contraste en la manera en la que burocracia y ciudadanía se aproximan a la participación muestra que el involucramiento de los ciudadanos implica retos y costos potenciales pero que también puede aportar beneficios en términos de apoyo a ciertas políticas y programas que de otro modo fracasarían. Sin embargo, para que esto sea posible, es necesario que se establezca con claridad el objetivo para el cual se incorpora la participación y que los procesos participativos resulten significativos para la ciudadanía, lo cual supone clarificar expectativas y generar capacidades en ambas partes.

La implementación de ejercicios democráticos se enriquece en la medida en que la ciudadanía se informa, prevalece la confianza entre las personas y ejercen la deliberación en torno a asuntos públicos. Adicionalmente y no menos importante, los grupos conocen y respetan la ley, permanecen abiertos a conceder y adoptan la tolerancia ante las diferencias que pudieran surgir. Estas condiciones propias de la proliferación de instrumentos de participación a nivel local pudieran representar una "escuela de la democracia" (Cameron et al., 2012).

La lógica formativa del ejercicio de la participación, de acuerdo con Canto Chac (2012) sugiere que la ciudadanía se forja a través de un proceso de construcción,

en el que se desarrolla la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo.

De este modo, la construcción de ciudadanía necesariamente conduce a una relación con lo gubernamental, lo que a su vez implica diversas asimetrías; una de ellas se da por las distintas capacidades de los diversos grupos sociales para influir sobre el gobierno, por ejemplo: conocimiento, reconocimiento, recursos comunicativos, capacidades organizativas, de generación de influencia política, etcétera. (Canto Chac, 2012)

Se requiere comprender que no todos los grupos de ciudadanos pueden influir por igual sobre los asuntos de interés público. Por lo anterior, las instituciones de promoción de la participación ciudadana en el ámbito local podrían integrar en los diseños de los mecanismos de democracia participativa aquellas estrategias que tiendan a reducir las asimetrías de quienes se involucran en tomar parte de las decisiones de orden público como factor de fortalecimiento a la dimensión social del ejercicio participativo.

En relación con el contenido social de la participación ciudadana Canto Chac (2012) afirma que:

> La mayoría de los análisis ponen la atención sobre el aporte de la participación a la democracia, pero no son muchos los que ven su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de la población cuya demanda habitualmente se presenta y reconoce como interés particular. La participación ciudadana implica también el fortalecimiento político de los excluidos como condición básica para que, con su participación en la redistribución de los bienes públicos, se reorienten hacia sus demandas. De otra manera, la participación ciudadana tiene que ver no solo con democracia sino también con desarrollo. En este punto hay que reconocer una limitación fundamental: la participación ciudadana adquiere eficacia en el ámbito local,

> pero es justamente este ámbito —por lo exiguo de sus recursos— el que menos puede aportar al desarrollo. (Canto Chac, 2012)

Se considera pertinente destacar que la práctica de la democracia participativa mediante su componente deliberativo, según Montambeault (2012), abre la posibilidad de conducir al desarrollo de una ciudadanía activa y razonable que va modificando sus preferencias en el transcurso del proceso participativo, ofreciendo a quienes forman parte de las decisiones de carácter público, la oportunidad de convertirse en mejores demócratas por el hecho de apoyar los intereses de la comunidad en su conjunto teniendo conciencia de la conveniencia del bien común antes que maximizar el interés personal.

Instrumentos participativos para territorios vulnerables

Las ciudades del siglo XXI son la representación fiel de las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a nuestras sociedades modernas, sin embargo:

> … quienes viven en las ciudades disponen de más posibilidades para acceder a una serie de bienes y servicios: cuidados de salud, educación, cultura o recreación. A pesar de ello, los sectores populares no logran acceder a una vivienda y a los servicios habitacionales básicos (por ejemplo, agua, recolección de basura y equipamiento) y, generalmente, deben aceptar vivir en la periferia pobre y lejana, en viviendas precarias sin seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra; en espacios donde existe un déficit o mala calidad en los servicios públicos. (Ziccardi, 2020)

El contexto anterior encaja en la categoría de *territorios vulnerables* (Grandinetti & Nari, 2016) ya que a nivel territorial se trata de aquellas zonas urbanas que son segregadas, con condiciones de hábitat degradadas y con restricciones (vivienda, servicios urbanos, conectividad), carencias y condicionamientos socioeconómicos y simbólicos que los exponen a constantes situaciones de riesgo y que afectan la reproducción social de los sujetos.

Además, si se considera a la marginación urbana como aquella condición que enfrentan de manera diferenciada los distintos grupos de población establecidos en un territorio y que a pesar de pertenecer a los sistemas sociales, económicos y de producción, dichos grupos padecen carencias temporales o permanentes de bienes y servicios a los que se debe tener acceso por el simple hecho de ser parte del conjunto de una sociedad (IMPLAN HERMOSILLO, 2012) se prefigura entonces uno de los principales retos para su involucramiento en dinámicas participativas.

Según expresa Canto Sáenz, (2016) al margen de las grandes agendas nacionales, existe un amplio campo de decisiones públicas en los ámbitos locales que requieren involucramiento ciudadano: decisiones sobre el ejercicio de los presupuestos municipales, sobre obras y servicios públicos, sobre temas de educación, salud, seguridad, transporte, medio ambiente, ordenamiento territorial, transparencia y otros más.

Sin embargo, no se debe perder de vista que en el caso de las poblaciones urbano-marginadas, se detecta baja capacidad organizativa, desgaste de las formas clientelares de liderazgo y un lento avance de nuevas instancias de organización (Cabrero Mendoza & Díaz Aldret, 2012), lo que representa otro reto para la implementación de estrategias integrales con miras a la institucionalización de la democracia participativa.

Ampliado lo anterior, Buenrostro Sánchez (2004) refiere que el reto contemporáneo de la democracia es la implementación de instrumentos que permitan la expansión y consolidación de la ciudadanía más allá de los ámbitos institucionales tradicionales y adicionalmente, diseñarlos de tal manera que no se contrapongan con instituciones representativas del ámbito local.

Un instrumento que en la literatura y en la práctica ha sido analizado como referencia exitosa es el Presupuesto Participativo, que después de su implementación en Porto Alegre Brasil en 1989 (Buenrostro Sánchez, 2004) es uno de los programas modelo de democracia participativa que promueve la inclusión de los ciudadanos comunes en los procesos de gobernanza municipal, dotándolos de voz en los procesos locales de toma de decisiones y en la definición de prioridades

colectivas de políticas públicas, a través de la deliberación cara a cara y de la cooperación con el gobierno local (Montambeault, 2012).

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre se rige por reglas universales de participación y por criterios objetivos e impersonales para la selección de las prioridades reivindicadas por las comunidades; de este modo, establece una dinámica de acceso a los recursos públicos que se opone al particularismo de gabinete como práctica tradicional de la administración municipal. (Canto Sáenz, 2016)

Es de interés destacar el enfoque social de este instrumento, ya que puede considerarse un ámbito de potenciación e inclusión social al colocar en primer plano a la participación y el efecto social como dimensiones de transformación territorial, Canto Chac et al.(2011), consideran que se ha convertido en un instrumento doblemente eficaz, en la medida que, por una parte, ha permitido “bajar recursos” de manera ordenada y consensuada para paliar las necesidades territorializadas y por otra, ha sido eficaz porque, al elegir a los integrantes que habrán de conformar los consejos organizadores de las demandas, potencian la participación y la conciencia sobre los problemas de cada espacio regional.

Los ideales en la implementación de este instrumento de democracia participativa aportan elementos para valorar su incursión a la categoría de justica social ya que, de acuerdo con Canto Sáenz (2016), ha conseguido una participación mayoritaria de la población pobre, alternando estratégicamente el balance de los costos y beneficios de la participación en favor de los sectores menos favorecidos.

A manera de síntesis Bátiz & Arana (2018) en el balance de estudio y evolución del Presupuesto Participativo en México concluyen que: la introducción de este instrumento de participación ciudadana presenta avances cuantitativos pausados e inconsistentes con retrasos cualitativos significativos; las condiciones institucionales son un gran factor a superar para su aparición, permanencia y dinámica participativa, pero las experiencias demuestran que dichas condiciones institucionales pueden ser menos importantes cuando la sociedad se involucra

activamente, sin embargo, esta acción representa un reto difícil de superar en el contexto mexicano.

Como conclusión del presente capítulo, se destaca la intención de dar un enfoque desde el punto de vista de los procesos territoriales al concepto de democracia participativa, el motivo estriba en que, al diferenciarlo con las prácticas de la democracia representativa, se vislumbra un ámbito de oportunidad para que los grupos organizados identifiquen que existen instrumentos alternativos a través de los cuales, se dan las posibilidades para incidir en las decisiones públicas que afectan su entorno próximo. Es de interés reconocer en las prácticas participativas las escalas territoriales en las que se da la incididencia del involucramiento ciudadano, esto es, por una parte, se toma en cuenta la participación para decidir sobre las políticas que habrán de aplicarse a nivel nacional o estatal y por otra, la participación que se tomará en cuenta para formular políticas o acciones en el nivel municipal y de colonia. Por lo tanto, cada escala tendrá distintos mecanismos e instrumentos participativos, las formas de participación también serán distintas, así como los alcances. Para el territorio local, los ejercicios de democracia participativa que se dan a partir de la deliberación entre los integrantes de una comunidad para identificar sus principales necesidades y priorizar su atención en colaboración con el gobierno local, pueden configurar una herramienta potencial para la transformación territorial y la mitigación de las principales carencias, sobre todo en las demarcaciones identificadas como territorios vulnerables por presentar condiciones de marginación, exclusión y pobreza.

Capítulo 2. Marco normativo para la democracia participativa y sus prácticas

El presente apartado refiere los instrumentos normativos que viabilizan la participación ciudadana en el sistema de gobierno que prevalece en las Entidades Federativas de México y en el municipio de Puebla, adicionalmente se realiza un análisis de las condiciones institucionales que posibilitan la implementación de mecanismos de democracia participativa tomando como referencia casos análogos de implementación exitosa con influencia en territorios locales.

Marco normativo de los procesos participativos en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación. Por su parte, el artículo 41 refiere que la soberanía del pueblo se ejerce mediante los Poderes de la Unión.

Lo anterior resulta relevante para el efecto de identificar en primera instancia que el régimen que prevalece en nuestro país considera a la democracia como elemento intrínseco de la función del Estado. Después, se reconoce que las relaciones entre ciudadanía y gobierno se materializan a través de la representación, por lo tanto, se vislumbra el ámbito de actuación de la democracia representativa.

Siguiendo con el análisis de la carta magna, el artículo 35 establece los derechos de la ciudadanía mexicana, entre los que se encuentran la posibilidad de iniciar leyes, votar en consultas populares y participar en procesos de revocación de mandato. Para el caso de las iniciativas de ley y las consultas populares, se ponen en marcha a través de la acción del poder legislativo; por su parte, la revocación de mandato es convocada por el Instituto Nacional Electoral a petición de la ciudadanía mediante especificaciones de porcentajes mínimos de representación respecto de la lista nominal de electores y la participación de por lo menos diecisiete entidades federativas.

Lo descrito anteriormente permite confirmar lo expresado por Chávez Alor & Preisser Rentería (2020) al señalar que: “En el ámbito federal se contempla

únicamente la iniciativa ciudadana y la consulta popular, sin que ésta se desarrolle de manera específica como referendo o plebiscito, situación que se replica en la legislación de los estados de la República", esto en relación con los conceptos sobre democracia participativa analizados en el capítulo 1, es decir, se deduce que no existe la diferenciación entre mecanismos e instrumentos participativos de incidencia vinculatoria para los Poderes y autoridades competentes.

No obstante, el artículo 26 de la misma Constitución, establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Hace hincapié que la planeación será democrática y deliberativa mediante los mecanismos de participación que establezca la ley (Ley de Planeación), recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Del análisis de la Ley de Planeación, se observa que consigna entre otros objetos, el de establecer las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas de desarrollo. La Participación Social en la Planeación se establece en el artículo 20, el cual señala que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas de desarrollo.

La Ley de Planeación regula entonces, que la participación de la población tendrá cabida mediante la expresión de opiniones y que serán organizaciones representativas de diversos sectores sociales, las que participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos relacionados con la actividad que desarrollan a través de foros de consulta popular que convocará el Poder Ejecutivo.

De nueva cuenta, resulta conveniente observar que los mencionados foros de consulta popular como espacios de participación, no se identifican con algún mecanismo o instrumento de la democracia participativa, adicional a que dichos espacios no se consideran permanentes, ya que su disponibilidad se encuentra condicionada al inicio de cada administración, lo que significa que la oportunidad de participar se da cada 3 o 6 años según corresponda el orden de gobierno.

En el año 2016, se identifica una reforma a la Ley de Planeación que la vincula con los procesos territoriales. Es así como el artículo 3 modificado en dicha Ley, integró los términos de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en congruencia con los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Por otro lado, el artículo 5 transitorio señala que se deberán incluir en los planes y programas de Desarrollo Urbano primordialmente, los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el Título Décimo Primero de la propia LGAHOTDU. Ver tabla 1.

Tabla 1. Materias de promoción de la participación social y ciudadana.

Formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada.	Supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.
Financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.	Ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas.
Protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población.	Preservación del ambiente en los Centros de Población.
Prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población	Participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos

Fuente: Elaboración propia

La participación que se promueve desde esta Ley se concatena con las etapas del proceso de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano; si bien es cierto se establecen claramente las materias en las que existe la oportunidad de participar, también lo es que no se determinan los mecanismos o instrumentos de la democracia participativa disponibles para el involucramiento ciudadano.

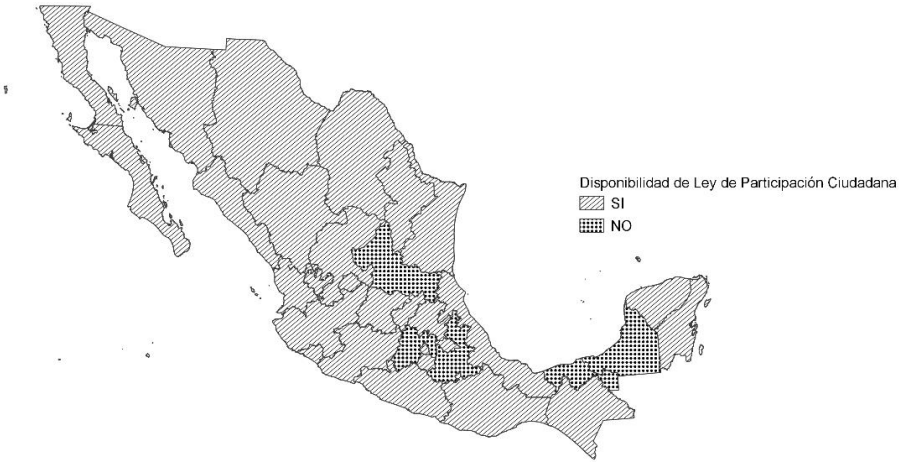
Las Leyes que se analizan en el presente apartado, dan cuenta de que en todos los casos se considera a la democracia como aspecto circunstancial del actuar normativo y que se brindan las bases para el ejercicio de la participación sobre temas relevantes de interés público, del ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Sin embargo, los mecanismos e instrumentos específicos de la democracia participativa que se analizaron en el capítulo I encuentran su regulación en las Leyes de Participación Ciudadana que se han promulgado en las Entidades Federativas del país, por lo tanto, se realiza un análisis con mayor detalle en el siguiente apartado.

Democracia participativa en las Leyes de Participación Ciudadana

La indagación sobre el marco normativo para la democracia participativa llevó a integrar la legislación en materia de participación ciudadana que ha derivado de las Constituciones estatales en México, el propósito es identificar si dichas leyes específicas brindan soporte a acciones deliberativas, colectivas que se regulen a través de mecanismos e instrumentos en diferentes escalas de actuación.

Para tales efectos se consultaron las páginas web de los 32 Congresos Estatales del País, dando como primer resultado que 27 entidades federativas han publicado y disponen de las mencionadas leyes específicas, sin embargo, en los casos particulares de los estados de Campeche, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco no se identificó la disponibilidad de legislaciones vigentes en la materia. Ver figura 5.

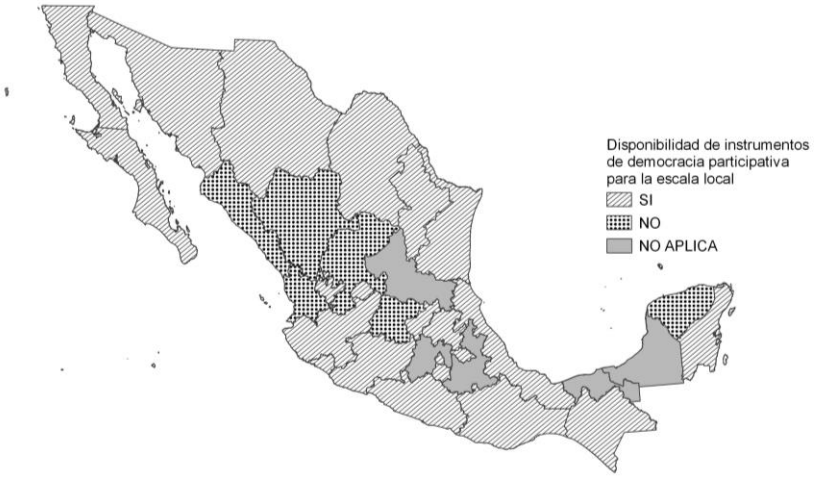
Figura 5. Disponibilidad de Ley de Participación Ciudadana o similar en las Entidades Federativas de México.



Fuente: Elaboración propia.

Los estados de Durango, Guanajuato, Nayarit, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, aun cuando disponen de legislación específica en materia de participación ciudadana, únicamente hacen referencia a los mecanismos de democracia participativa que tienen incidencia en la escala estatal, ya que norman los procesos relacionados con el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular. Ver figura 6.

Figura 6. Disponibilidad de instrumentos de democracia participativa para la escala local en las Entidades Federativas de México.



Fuente: Elaboración propia.

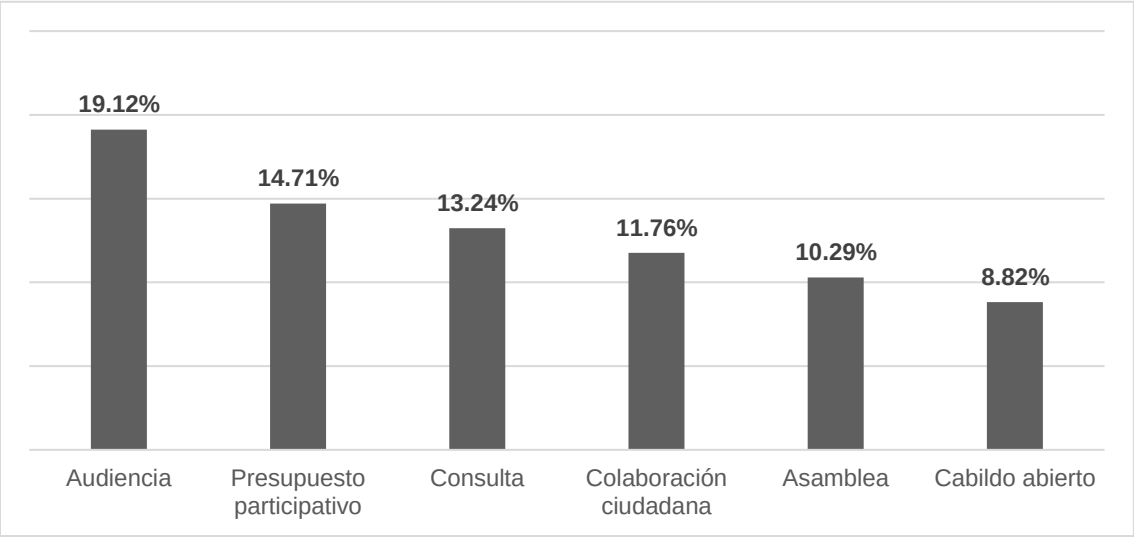
El resto de las entidades federativas norman una diversidad de procesos participativos que es posible relacionarlos con la escala local y agruparlos en 16 tipos (Ver tabla 2); dentro del mismo análisis se da cuenta de que las audiencias, el presupuesto participativo, las consultas, la colaboración, las asambleas y el cabildo abierto que representan el 77.94% del total, son los 6 instrumentos que aparecen normados con mayor frecuencia en las legislaciones estatales (ver figura 7), de ahí la importancia de su reconocimiento para la instrumentación y aplicación por parte de las instituciones en el ámbito local.

Tabla 2. Instrumentos de democracia participativa para la escala local identificados en legislaciones estatales de participación ciudadana o similar.

Asamblea	Audiencia	Cabildo abierto	Colaboración ciudadana	Comisión de participación comunitaria	Comité/ organización ciudadana	Comparecencia	Consulta	Coordinadora de participación comunitaria	Diálogo colaborativo	Mecanismo de participación de niñas, niños y adolescentes	Obra pública con participación ciudadana	Plebiscito/ referéndum municipal	Presupuesto participativo	Proyecto/ iniciativa	Silla ciudadana
		AGS			AGS		AGS						AGS		
												BCN	BCN	BCN	
	BCS		BCS		BCS		BCS								
	COAH		COAH												
COL	COL												COL		
	CHIS														
	CHI	CHI	CHI		CHI		CHI			CHI			CHI		
CDMX			CDMX	CDMX	CDMX			CDMX					CDMX		
GRO	GRO		GRO				GRO								
	HGO														
JAL		JAL	JAL			JAL			JAL				JAL	JAL	
													MICH		
MOR	MOR		MOR				MOR								
NL	NL												NL		
	OAX	OAX													
							QRO				QRO				
	ROO						ROO						ROO		ROO
							SON						SON		
	TAM		TAM				TAM								
		TLX													
VER	VER	VER													
7	13	6	8	1	4	1	9	1	1	1	1	1	10	2	1

Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. Distribución porcentual de instrumentos de democracia participativa previstos en legislaciones estatales de participación ciudadana o similar con mayor frecuencia de aparición.



Fuente: Elaboración propia.

Resulta conveniente destacar que de entre las distintas legislaciones estatales analizadas, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada el 12 de agosto de 2019 mediante la que se abroga la Ley de Participación del Distrito Federal, entre sus principales cambios en materia de participación se encuentran la definición de 3 tipos de democracia: la directa, la participativa y la representativa.

Se establecen 20 mecanismos e instrumentos de participación ciudadana divididos en 6 mecanismos de democracia directa, 6 instrumentos de democracia participativa y 8 instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública (ver tabla 3). La mencionada Ley también determina 7 autoridades encargadas de las democracias directa y participativa. Ver tabla 4.

Tabla 3. Mecanismos e instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Mecanismos de democracia directa	Iniciativa ciudadana
	Referéndum
	Plebiscito
	Consulta ciudadana
	Consulta popular
	Revocación del mandato
Instrumentos de democracia participativa	Colaboración ciudadana
	Asamblea ciudadana
	Comisiones de participación comunitaria
	Organizaciones ciudadanas
	Coordinadora de participación comunitaria
	Presupuesto participativo
Instrumentos de gestión, evaluacion y control de la función pública	Audiencia pública
	Consulta pública
	Difusión pública y rendición de cuentas
	Observatorios ciudadanos
	Recorridos barriales
	Red de contralorías ciudadanas
	Silla ciudadana
	Parlamento abierto

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Autoridades responsables de las democracias directa y participativa en la Ciudad de México

Poder Ejecutivo	**Poder Legislativo**	**Poder Judicial**	**Organismo Público Autónomo**
Titular del Poder Ejecutivo	Congreso	Tribunal Electoral de la Ciudad de México	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Alcaldías		Sala Constitucional	
Secretaría de la Contraloría General			

Fuente: Elaboración propia.

Por último, en materia de innovación tecnológica se prevé la creación de 2 plataformas de participación digital como herramientas para que autoridades, ciudadanía, vecinas, vecinos y habitantes de la ciudad participen en algunos de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, de las cuales, 1 de ellas se encuentra disponible en la web. Ver figura 8.

Figura 8. Plataformas de participación digital de la Ciudad de México.

Plataforma de participación del Instituto Electoral de la Ciudad de México

- Dirección web: https://plataformaciudadana.iecm.mx/#/inicio

Plataforma de participación del Gobierno de la Ciudad de México

- Dirección web: No identificada.

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de este análisis y derivado de la comparativa entre las distintas legislaciones estatales, se concluye que la Ciudad de México a través de su respectiva Ley de Participación Ciudadana, posee cualidades producto de la discusión teórica que sostiene que la democracia participativa, complementa a la representativa y que además, a diferencia de otros instrumentos, los de la democracia participativa son más accesibles para su aplicación en la escala local a través de la deliberación y organización de la comunidad para tratar los asuntos de beneficio común.

La referida Ley establece la diferencia entre mecanismos e instrumentos para la participación de la ciudadanía, además consigna las autoridades responsables y las instituciones orientadas a la consolidación del ejercicio de la democracia; considera herramientas de innovación tecnológica para aproximar los canales de comunicación entre instituciones y ciudadanía, por lo tanto, prefigura una referencia de éxito que puede tomarse como base de discusión para reformar las legislaciones de otros estados y formular las que se encuentran pendientes de expedir.

Puebla, la deuda pendiente para expedir la Ley de Participación Ciudadana

Puebla como otras entidades federativas, a través de la Constitución Política del estado, reconoce en el artículo 20 los derechos de la ciudadanía a votar en elecciones populares (democracia representativa) y a participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establece la propia Constitución.

El reconocimiento de otras formas de participación se consigna en el artículo 107, el cual hace referencia a que en el estado se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, de carácter democrático e integrado por planes y programas de desarrollo estatales, regionales, municipales y especiales. Para tales efectos se establecerán en la Ley de Planeación, los mecanismos que el gobierno pondrá a disposición de la ciudadanía para recoger aspiraciones y demandas de los diferentes sectores sociales e incorporarlos a los respectivos planes y programas de desarrollo.

En esta secuencia, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado prevé en el artículo 80 los mecanismos de participación ciudadana relacionados con la elaboración de planes y programas de desarrollo (ver figura 9). Es importante insistir en que los mecanismos considerados por la Ley de Planeación se ponen a disposición de la ciudadanía cada 3 o 6 años, es decir, al inicio de los periodos de gobierno de la administración pública municipal y estatal respectivamente o en su caso, al momento de elaborar algún plan o programa especial, por lo tanto, se les puede clasificar como mecanismos participativos “intermitentes”.

Por otra parte, Puebla dispone de una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el estado, misma que replica de la misma manera que lo hace la Ley General, las materias en las que se debe promover la participación ciudadana y social para los efectos del proceso de planeación del desarrollo urbano, ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano, por lo tanto, si bien se enlistan las materias con acceso a la participación ciudadana, no se determinan de manera específica los mecanismos o instrumentos de la democracia participativa para ejercer dicha posibilidad en las diferentes etapas del proceso de planeación urbana.

Figura 9. Mecanismos de participación para la planeación del desarrollo en el estado de Puebla.

Fuente: Elaboración propia.

A fin de cuentas, Puebla como estado carece de una Ley de Participación Ciudadana o similar que regule los tipos de participación, determine mecanismos, instrumentos y responsables para el ejercicio de la democracia en la entidad. Como iniciativa, el gobierno estatal que entró en funciones en el año 2019 emitió un proceso de consulta mediante el cual hizo pública la intención de formular una Ley de Participación Ciudadana.

A través de debates y foros, se pretendió llevar al pleno del Congreso un proyecto integrador para robustecer los mecanismos e instrumentos democráticos; el proyecto de ley tuvo como finalidad identificar y caracterizar los tipos de participación en todas sus manifestaciones, así como brindar elementos de utilidad para medir y evaluar los alcances y la intensidad que producirían las prácticas ciudadanas en el actuar de los gobiernos con el propósito de mitigar las principales carencias de la población.

Hasta el mes de abril de 2022 integrantes del H. Congreso del Estado continuaban con el análisis de la iniciativa en la Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción retomando los resultados del proceso de 2019, sin embargo, no se

ha establecido ninguna fecha comprometida para culminar con dicho análisis, someter a discusión, aprobar y expedir la ley conforme los procesos aplicables.

Sin embargo, la carencia de la Ley en la materia no ha resultado impedimento para expedir acuerdos y reglas de operación para un instrumento de democracia participativa específica. Como antecedente, a nivel estatal, se identifica que con fecha 2 de agosto de 2017 se publica el ACUERDO del Ejecutivo del Estado, por el que crea el "Programa Presupuesto Participativo" para el Estado de Puebla, mismo que tiene por objeto que:

> "…la ciudadanía participe y colabore con las autoridades, realizando propuestas de acciones que tengan por objeto promover la igualdad de oportunidades para la superación de la pobreza, la marginación social y la ejecución de infraestructura para mejorar las condiciones de vida de los habitantes…"(Publicación del PPP Estatal)

Los rubros del Programa consideran 5 vertientes y 17 ámbitos de actuación (ver tabla 5), los cuales se relacionan con acciones con alto potencial para transformar los territorios locales, sin embargo, se carece de información institucional y difusión en medios de comunicación acerca de los resultados de su implementación, seguimiento y evaluación.

27 días después de la publicación del citado ACUERDO, es decir, con fecha 29 de agosto de 2017, se publican las Reglas de Operación para el Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla, mediante el que se regula el funcionamiento del Programa con el establecimiento de objetivos, población beneficiaria, origen de recursos, proceso de implementación e instituciones involucradas.

Posteriormente, en febrero 2021, se publican las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Bienestar en el Estado de Puebla 2021, establece como criterio y requisito de participación el desarrollo de asambleas comunitarias en las que se define el tipo de apoyo a solicitar entre los que se señalan en el numeral 4.1 de las propias reglas de operación (ver figura 10).

Tabla 5. Vertientes y ámbitos de actuación del Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla.

Vertiente		Ámbito de actuación
I.	**Carencias sociales**	1. Servicios Básicos de la vivienda
		2. Calidad y espacios en la vivienda
		3. Rezago educativo
		4. Acceso a los Servicios de Salud
		5. Acceso a la alimentación.
II.	**Desarrollo de infraestructura**	1. Caminos rurales
		2. Alumbrado público
		3. Calles
		4. Guarniciones y banquetas
		5. Pavimentación
		6. Caminos o carreteras
III.	**Acciones y/o infraestructura productiva**	1. Infraestructura agrícola, apícola, artesanal, forestal, pecuaria e industrial
IV.	**Mejoramiento del espacio público**	1. Parques, espacios deportivos, espacios culturales
		2. Construcción e intervención integral de espacios públicos
V.	**Seguridad**	1. Casetas de vigilancia
		2. Acciones en materia de seguridad pública
VI.	**Dignificación**	1. Viviendas y/o Unidades habitacionales, hospitales, escuelas.

Fuente: Elaboración propia con información del ACUERDO del Ejecutivo del Estado, por el que crea el “Programa Presupuesto Participativo” para el Estado de Puebla.

Figura 10. Tipos de apoyos del Programa Presupuesto Participativo para el Bienestar en el Estado de Puebla 2021.

Calentadores solares	**Pintura**	**Tinacos**	**Paquete de materiales**	**Estructura para techos de lámina**	**Paquete de focos ahorradores**	**Luminaria para vivienda**

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaciones y regulaciones estatales expedidas para implementar el presupuesto participativo en Puebla muestran los primeros acercamientos en el uso de instrumentos de la democracia participativa para incidir sobre políticas y/o programas de gobierno. No obstante, se considera que estos esfuerzos son vulnerables, intermitentes y desarticulados, hasta no establecerse en la multicitada Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.

Regulación de la participación en el municipio de Puebla

La participación ciudadana en el municipio de Puebla puede entenderse como correspondencia a lo establecido en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, esto es, para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) que debe elaborar cada gobierno municipal al inicio de la administración local, se ponen a disposición de la ciudadanía foros de consulta estructuradas de acuerdo con la agenda que orientará al propio gobierno durante tres años formales de gestión.

Es así como la convocatoria para asistir los mencionados foros de consulta establece las temáticas, las sedes, la duración y la entidad responsable de la organización. La ciudadanía y representantes de distintos sectores de la sociedad tienen la oportunidad de acudir a expresar las aspiraciones y evidenciar sus problemáticas para que la autoridad determine la viabilidad de ser integradas al PMD.

Este tipo de participación es eventual, se activa cada 3 años, el formato no considera la deliberación para la toma de decisiones, el aforo es reducido al que asisten en su mayoría las representaciones de órganos colegiados, universidades y otros sectores. La ausencia de ciudadanos comunes que no están representados por ningún grupo es notable, por tal motivo, este espacio no se considera como tal un instrumento de democracia participativa como los que se analizaron en el apartado conceptual de la presente investigación.

Por otro lado, el marco jurídico municipal correspondiente al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (COREMUN), en el capítulo 8, establece la figura de los Consejos de Participación Ciudadana (CPC), la cual se define como un órgano consultivo auxiliar del Municipio que coadyuva con el Ayuntamiento y promueve la participación y colaboración de los habitantes del Municipio en los programas, acciones y actividades que propicien el bien común, conforme a los principios democráticos constitucionales.(Juárez Paulino, 2021), además el COREMUN regula su integración, organización, renovación y funcionamiento.

Los CPC deliberan, discuten y opinan sobre problemáticas sectorizadas, se integran por personas que acreditan contar con conocimientos y experiencia sobre la temática que se aborda en cada caso. Igualmente, tienen la posibilidad de organizar actividades de vinculación entre gobierno y ciudadanía, cuyo objetivo es incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas municipales.

Los retos de estas figuras para considerarse como instrumentos de la democracia participativa son en primer lugar, que preserva la representación como medio para gestionar las principales demandas ciudadanas ante el gobierno local y en segundo lugar es que, al constituirse como órganos de opinión y consulta, el efecto de la participación de sus integrantes difícilmente resulta vinculatoria para la realización de programas, obras o acciones de la administración pública municipal.

En el ámbito territorial, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ha tenido incidencia en el municipio de Puebla, de tal manera que en el mes de octubre de 2022 se instaló el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda como órgano plural, de opinión y análisis que promueve la participación ciudadana en la implementación de acciones en materia de ordenamiento territorial, conformado por representantes del gobierno municipal, colegios de profesionistas, universidades, gremios de la industria de la construcción. (H. Ayuntamiento de Puebla, 2022)

El Consejo tiene incidencia sobre la materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en este caso su instalación también obedece al proceso de actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla. No obstante, y a pesar de que este espacio de participación ciudadana se encuentra disponible en el municipio por lo menos una vez al año, no se considera equiparable con algún instrumento de la democracia participativa, ya que es una instancia de carácter consultivo y las personas integrantes se ostentan en calidad de representantes de distintos sectores especializados, es decir, no se identifica que se facilite el acceso de manera directa a cualquier persona interesada en la materia.

Ahora bien, con relación a los procesos de democracia participativa identificadas en la escala municipal, el 18 de febrero de 2020 se publican en el Periódico Oficial del

Estado las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, constituidas de 15 apartados, sus anexos y transitorios. Dicho instrumento de índole reglamentario establece el objetivo del programa, la asignación presupuestal, las etapas, procesos de implementación y los modelos de evaluación y seguimiento para la práctica de la participación ciudadana en las colonias del territorio municipal.

Las mencionadas reglas de operación tuvieron una reforma con fecha 29 de enero de 2021, ampliando el catálogo de acciones y determinando que el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) validaría los polígonos susceptibles de atención, mismos que resultarán de considerar indicadores del Censo de Población y Vivienda de INEGI, así como la actualización de las Zonas de Atención Prioritaria. Por sus características más próximas a considerarse una buena práctica de la democracia participativa en la escala de barrio o colonia, el Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla se desarrollará en el apartado siguiente.

La práctica de la democracia participativa materializada, los casos de la Ciudad de México y del municipio de Puebla.

A manera de referencia exitosa sobre la implementación de un instrumento de la democracia participativa conocido como presupuesto participativo, resulta conveniente dar cuenta de lo sucedido en la Ciudad de México. Según el Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022), el presupuesto participativo inicia en el año de 2001 de manera aislada en las entonces delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan. Fue hasta 2010 que la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal reformó la Ley de Participación Ciudadana para institucionalizar, entre otras, a la democracia participativa.

Con la reforma se estableció la consulta ciudadana para definir proyectos específicos en el ejercicio del presupuesto participativo en las distintas delegaciones, la cual debía ser organizada por el Instituto Electoral, situación que ocurrió por vez primera en el año 2011. Este ejercicio se orienta a fortalecer el desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes ejerciendo el

derecho a decidir sobre los recursos que se destinarán en su unidad territorial, mediante propuestas de proyectos emanados por la propia ciudadanía.

En términos presupuestales, desde el año 2019 se destina al presupuesto participativo un 3% de los recursos de las alcaldías, el cual se incrementa de manera gradual en un 0.25% por cada ejercicio anual, para llegar a la meta en 2023 de destinar a este instrumento participativo hasta el 4% del presupuesto total. Los recursos están orientados a acciones relacionadas con el equipamiento urbano, infraestructura, obras, servicios y proyectos de mejora, para el caso de las unidades territoriales. Respecto a las unidades habitacionales, se considera el mejoramiento, mantenimiento, obras, servicios y reparación de áreas y bienes de uso común.

El proceso de presupuesto participativo en la Ciudad de México se organiza en ocho etapas (ver figura 11), cada una de ellas establece actividades, responsables y plazos de ejecución. La mayor intensidad de participación ciudadana se da en la asistencia e involucramiento en las distintas asambleas, en la jornada de la consulta ciudadana y en el registro de los proyectos que proponen para la mejora de su entorno urbano (ver figura 12).

En caso de que el proyecto ciudadano propuesto, votado y ejecutado cuente con las características de innovación, replicabilidad, sustentabilidad, sostenibilidad, equidad y que incentive la cohesión social, el Instituto Electoral de la Ciudad de México los premia reconociéndolos públicamente en cada ejercicio anual. En 2022, se premiaron 16 proyectos innovadores que atendieron las vertientes de arte urbano, infraestructura deportiva, rehabilitación de equipamiento, rehabilitación de corredores urbanos, acciones alimentarias, entre otras.

A 12 años del reconocimiento formal del presupuesto participativo como instrumento de la democracia participativa en la capital de México, mismo que ha sido regulado para su implementación, determinando instituciones responsables, asignación de presupuesto público y recursos para la difusión pública, se considera que constituye un referente nacional que materializa la transformación del territorio en la escala de barrio o colonia mediante la participación directa de la ciudadanía.

Figura 11. Etapas del proceso de implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.

1. Convocatoria

- Emitida por el Instituto Electoral en la que se especifican todas las etapas del proceso.

2. Asamblea de diagnóstico y deliberación

- En cada Unidad Territorial se desarrolla una Asamblea Ciudadana para realizar un diagnóstico comunitario de necesidades y problemáticas.

3. Registro de proyectos

- Toda persona habitante puede presentar proyectos de manera presencial o digital ante el Instituto Electoral.

4. Validación técnica de proyectos

- El Órgano Dictaminador evalua la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio común y público de cada proyecto.

5. Día de la consulta

- Los proyectos dictaminados a favor se somenten a consulta de la ciudadanía el primer domingo de mayo.

6. Asamblea de información y selección

- Se convoca a una Asamblea Ciudadana en cada Unidad Territorial para dar a conocer proyectos ganadores y se conforman los Comités de Ejecución y Vigilancia.

7. Ejecución de proyectos

- Se realizan en los términos de la Legislación aplicable por parte de la instancia correspondiente de gobierno.

8. Asamblea de evaluación y rendición de cuentas.

- Se convoca a Asamblea Ciudadana para dar a conocer avances del proyecto y ejecución del gasto.

Fuente: Elaboración propia.

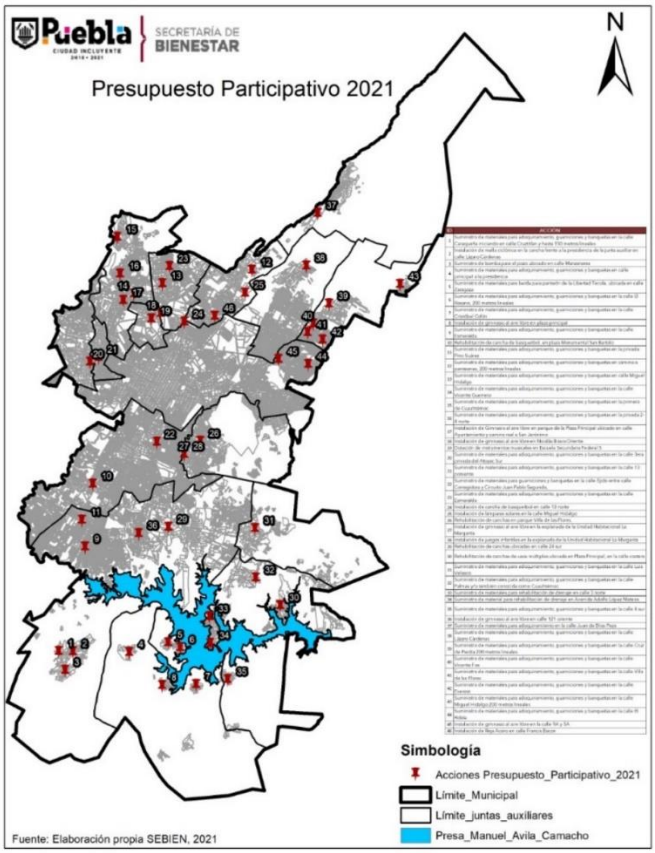
Figura 12. Etapa 5, día de consulta de proyectos para Presupuesto Participativo.

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En el caso del municipio de Puebla, como se señaló en líneas anteriores, se ha implementado el programa de presupuesto participativo desde el año 2010. Al inicio se orientó como un espacio de participación ciudadana piloto. Posteriormente, entre 2011 y 2014, se aprovechó como herramienta participativa para elaborar el instrumento de planeación denominado “Programa Integral Urbano Social (PIUS)”. En un periodo reciente, de 2015 a 2021, se formalizó como programa específico del gobierno municipal.

El enfoque del citado programa está orientado a atender colonias en condiciones de marginación y pobreza en distintas zonas de la ciudad (ver figura 13). Los rubros de atención están relacionados con la introducción de servicios básicos, mejoramiento de espacios públicos y educativos y construcción de obra pública. Según el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla del ejercicio 2021, se destinan a este mecanismo un total de 36 millones 50 mil pesos, lo que representa el 0.78% del total de egresos del gobierno local.

Figura 13. Distribución territorial de las acciones del Programa Presupuesto Participativo 2021 en el municipio de Puebla.



Fuente: Secretaría de Bienestar, H. Ayuntamiento de Puebla.

Durante las etapas de implementación del programa y de acuerdo con el proceso establecido en las “Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo del Municipio de Puebla” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2021), se han desarrollado convocatorias, asambleas (ver figura 14), diagnósticos comunitarios y consejos técnicos con la presencia de instituciones académicas, además de que se ha materializado la introducción de servicios básicos, obras públicas y mejoramiento de espacios educativos y públicos en colonias prioritarias de la ciudad. Ver figura 15.

Figura 14. Asamblea Territorial del Programa Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.

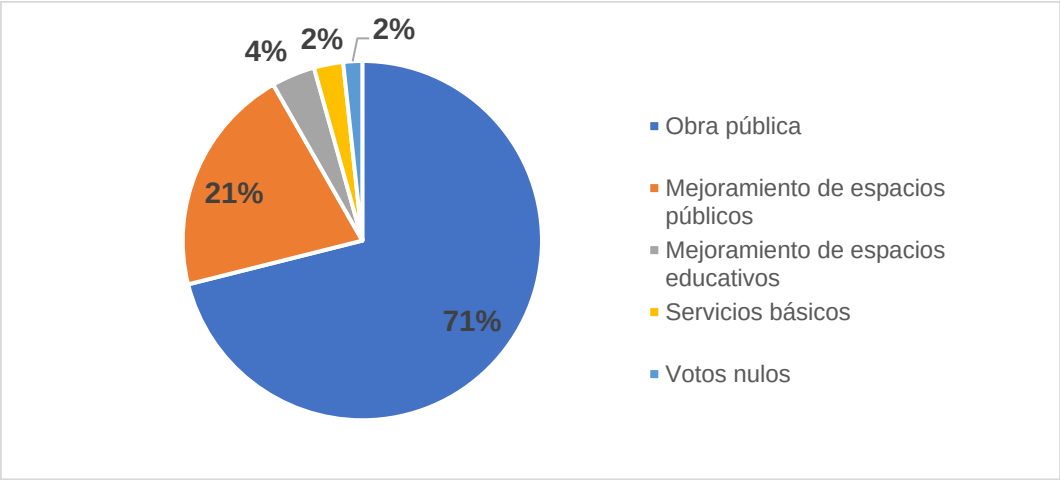
Fuente: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
https://oidp.net/es/practice.php?id=1192

Figura 15. Acción de Presupuesto Participativo 2021, colonia Héroes de Puebla.

Fuente: Diario Síntesis. https://sintesis.com.mx/puebla/2021/10/11/inaugura-ayuntamiento-puebla-5/

A pesar de las medidas implementadas por la presencia de la pandemia COVID-19, con información disponible del H. Ayuntamiento de Puebla, en 2021 se calendarizaron y desarrollaron 23 asambleas comunitarias en colonias y juntas auxiliares, en las que se involucraron 1,404 personas. Los resultados de la participación ciudadana (ver figura 16) muestran que los proyectos mayormente votados tuvieron relación con la construcción de obra pública y en segundo lugar la rehabilitación de espacios públicos.

Figura 16. Distribución porcentual de vertientes en las que se votaron proyectos para el Programa Presupuesto Participativo del municipio de Puebla 2021.



Fuente: Elaboración propia.

Las zonas con mayor incidencia participativa son las identificadas como surponiente, norponiente, San Miguel Canoa, San Andrés Azumiatla, San Francisco Totimehuacán, La Resurrección y San Sebastián de Aparicio, mismas que en su conjunto integraron más del 50% del total de las personas que participaron en el Programa Presupuesto Participativo 2021.

Es necesario destacar que 2021 fue el último año en el que se puso en marcha el Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla, la administración municipal para el periodo 2021-2024 no consideró en el Plan Municipal de Desarrollo la continuidad del instrumento participativo y por ende, no se determinó ningún porcentaje de recursos para su implementación como había venido sucediendo en años anteriores.

El Presupuesto Participativo se reformuló para convertirse en el programa de gobierno denominado “Construyendo Contigo” que de acuerdo a las autoridades municipales, se sustenta en la promoción de la participación ciudadana ya que mediante la organización de comités ciudadanos, integrados por la persona que los preside y distintas personas que fungen como vocales, realizan una solicitud al Gobierno Municipal para participar en algún programa que resulte factible de intervención a nivel de colonia.

En específico el Programa “Construyendo Contigo” tiene como propósito aportar material apto para construir calles de adoquín y proporcionar maquinaria pesada que realiza obras preliminares requeridas para la obra, mientras que los comités ciudadanos pueden contribuir con mano de obra o en su caso realizar aportaciones económicas para que un grupo de personas dedicadas al trabajo de albañilería construyan la nueva calle. Ver figura 17.

Figura 17. Propaganda del programa de gobierno “Construyendo Contigo” 2023.

Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla.

Según estimaciones del Gobierno Municipal, la distribución del costo total de la construcción de la calle corresponde en 60 por ciento al Ayuntamiento y 40 por ciento a la representación ciudadana. El Programa planteó una meta de intervenir

120 calles con un presupuesto de 50 millones de pesos en 2022 y para el ejercicio fiscal 2023 propone destinar el doble del presupuesto para construir mayor cantidad de calles de adoquín.

Los criterios para analizar la factibilidad de intervenir alguna calle son los siguientes:

- Alta densidad poblacional debido a que de esta manera se abaten costos y se beneficia a mayor cantidad de población.
- Disposición de los servicios básicos de infraestructura como redes de agua potable, drenaje y alcantarillado.
- Inexistencia de sanciones o afectaciones por proyecciones de ampliación, redes de líneas de conducción eléctrica, zonas de riesgo, etcétera, así como no tenga problemas de invasión por cuestiones de alineamiento.
- Restricción de circulación al tráfico pesado, debido a que el material a emplearse es susceptible a hundimientos por exceso de carga pesada.

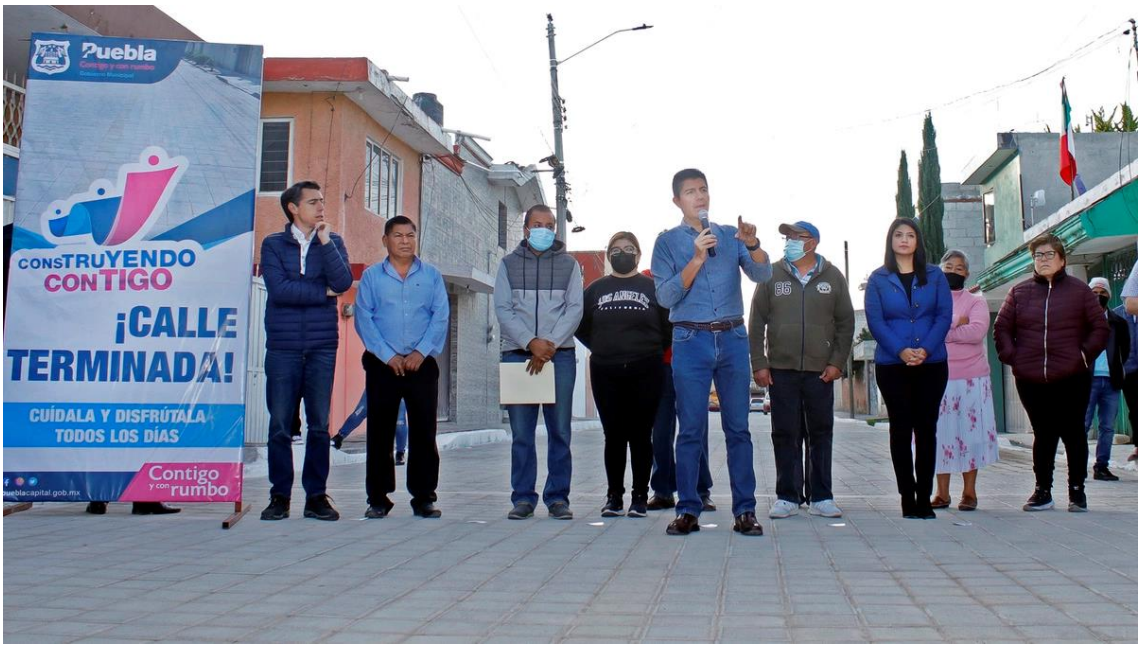
De acuerdo con lo expresado por las autoridades municipales, el proceso que debe seguir la ciudadanía organizada para participar en el programa es el siguiente:

1. Se realiza una petición por escrito dirigida a la Secretaría de Movilidad e Infraestructura del Municipio de Puebla.
2. La Secretaría de Movilidad e Infraestructura del Municipio de Puebla recibe la solicitud, analiza el contenido y determina con cuál de los programas gubernamentales es factible atenderla.
3. En caso de que reúna los requisitos para ser parte del Programa Construyendo Contigo, la petición se remite a la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana del Municipio de Puebla para que funja como enlace con el Comité Ciudadano que se haya integrado para los efectos del programa.
4. En caso de que la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana del Municipio de Puebla determine que existen condiciones de índole social relacionados con la organización vecinal y que existan acuerdos mayoritarios para realizar las aportaciones que le corresponde a la ciudadanía, el proyecto

de la calle se remite al Consejo del Programa Construyendo Contigo, integrado por personas funcionarias, quienes determinan la nueva calle que será construida.

5. En caso de aprobarse la construcción de la calle, personas funcionarias de la Secretaría de Bienestar del Municipio de Puebla, comunican al Comité Ciudadano beneficiado para coordinar las fechas en que se realizaran trabajos preliminares con maquinaria pesada, entrega de los materiales e inicio de la obra.
6. Representantes del Gobierno Municipal dan seguimiento al proceso de construcción de la calle y se coordinan con las personas representantes del Comité Ciudadano para el acto protocolario de la inauguración de la obra. Ver figura 18.

Figura 18. Inauguración de obra pavimentada mediante el programa “Construyendo Contigo”



Fuente: https://www.ambasmanos.mx/municipios/puebla-capital-duplicara-fondo-del-programa-construyendo-contigo/26035/

Como conclusión del presente capítulo, se considera relevante reconocer las limitaciones del marco normativo que regula los procesos de democracia participativa para las distintas escalas de intervención para la transformación

territorial. El diseño, formulación e implementación de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla se considera de igual manera necesaria para establecer los tipos y alcances de los mecanismos e instrumentos participativos disponibles.

La aportación que sugiere la presente investigación es que se establezca en la misma normatividad las escalas territoriales en las que influye la participación de las personas sobre todo en el ámbito urbano, esto es, especificar cuáles son los mecanismos y los instrumentos de la democracia participativa que tendrán incidencia en asuntos de interés público y de transformación territorial para la escala estatal, metropolitana, regional, municipal y sobre todo, para las escalas de barrio o de colonia.

El establecimiento de dichas consideraciones dará cabida para que las distintas iniciativas y movimientos participativos emergentes en las ciudades, en específico de los instrumentos de participación que se han implementado en el municipio de Puebla, adquieran un soporte más robusto, sin quedar sujetos a la voluntad de continuidad de la autoridad en turno, lo anterior, con miras a su consolidación institucional y social en el corto y mediano plazo.

Capítulo 3. Valle del Paraíso el territorio, retos y oportunidades para el ejercicio de la democracia participativa

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar a la colonia Valle del Paraíso como espacio territorial con retos y oportunidades para ejercer su derecho a conocer y participar en los instrumentos de democracia participativa que se han implementado en el municipio de Puebla. Asimismo, se analizan los actores, intereses, capacidades y recursos que existen en la colonia como contexto de la eventual intención de sus habitantes para involucrarse en la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público.

Valle del Paraíso, territorio de atención prioritaria

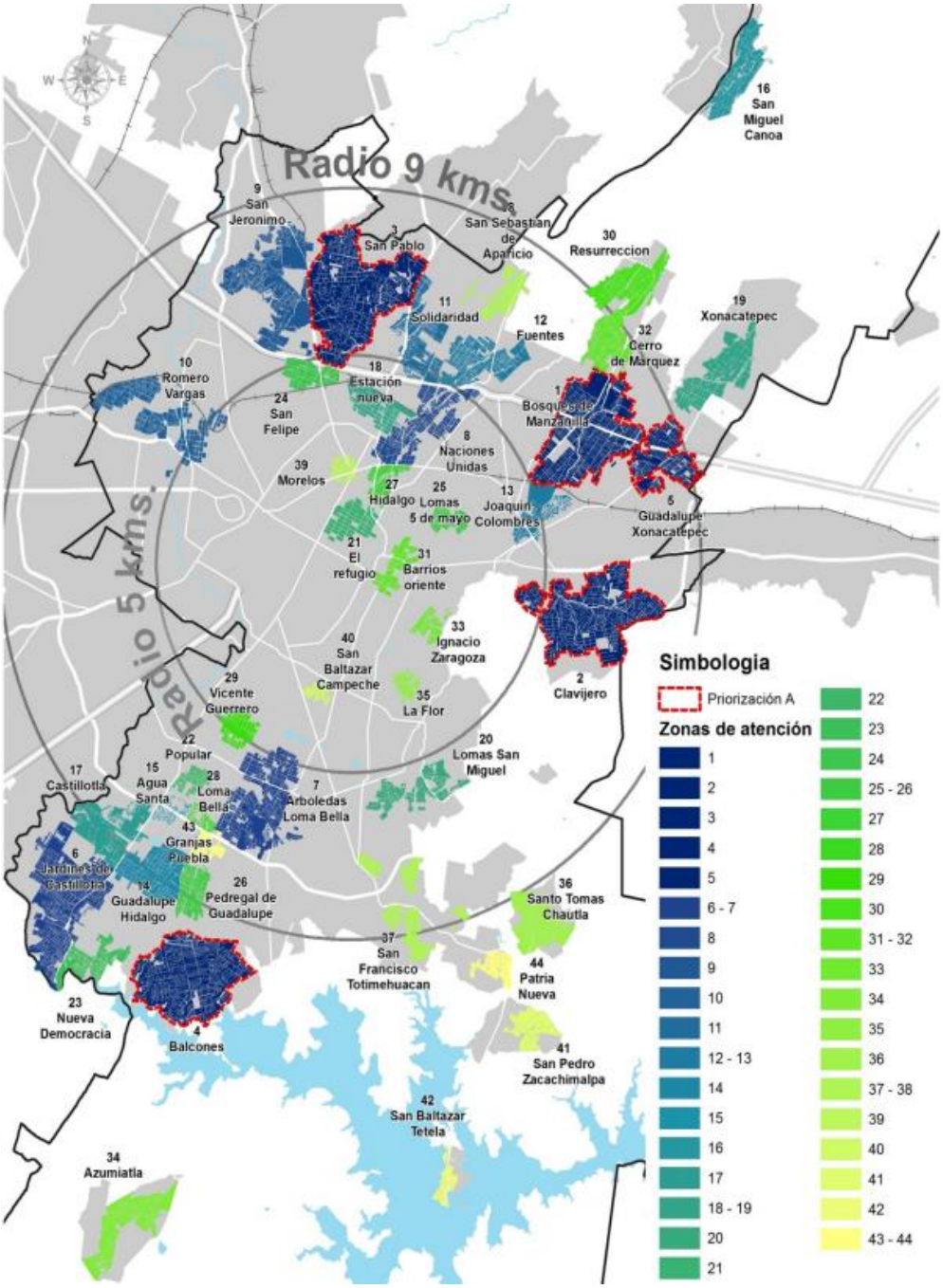
Partiendo de que el Programa Presupuesto Participativo, como instrumento participativo municipal, prioriza a las personas que habitan en localidades de marginación y rezago social del territorio, con el propósito de identificar las colonias de la ciudad que presentaran dichas características de desventaja, se realizaron análisis de gabinete tomando como base los resultados de la medición de la pobreza urbana en México 2015 de CONEVAL, las Zonas de Atención Prioritaria publicadas en el Diario Oficial de la Federación del año 2020 y las Zonas de Atención Prioritaria publicadas en las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla del año 2015. Ver figura 19.

Los mapeos arrojaron como resultado la delimitación de grandes extensiones territoriales clasificadas como de atención prioritaria, ubicadas de manera dispersa pero predominantemente en las periferias del continuo urbano de la ciudad de Puebla, esta situación implicó un reto inicial para seleccionar alguna colonia o un grupo de ellas que pudieran designarse como caso de estudio específico.

Sin embargo, en el marco de los foros de avances de investigación del Doctorado en Procesos Territoriales de la Facultad de Arquitectura de la BUAP, se identificó que se habían desarrollado trabajos de investigación en otras materias en una colonia localizada en el sur de la ciudad denominada Valle del Paraíso, considerada como de “atención prioritaria” y que, adicionalmente, se ubicaba un espacio de vinculación de la Universidad Iberoamericana Puebla denominado Casa IBERO

Segundo Montes SJ, que entre otras funciones, desarrollaba acciones de enlace con la comunidad organizada de la colonia.

Figura 19. Zonas de Atención Prioritaria en el Municipio de Puebla



Fuente: Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, 2015.

Por tal motivo, se buscó un acercamiento con representantes de Casa IBERO con el propósito de analizar la viabilidad de que las personas que residen en Valle del Paraíso se involucraran en el proceso de investigación doctoral y en su caso, elegir a la colonia como el estudio de caso que se desarrollaría a lo largo de la elaboración de la tesis.

De esta manera, se externó la intención de formalizar una colaboración académica entre ambas instituciones; se expusieron las actividades pretendidas con los habitantes de la colonia que consistían en aplicación de entrevistas, encuestas, desarrollo de talleres participativos, convocatorias a asambleas, entre otras, con miras al involucramiento de la comunidad organizada en los instrumentos de democracia participativa disponibles del municipio de Puebla.

Con la respuesta positiva de Casa IBERO, se agendó y se realizó de manera conjunta un primer recorrido en la colonia para observar las dinámicas sociales que en ese momento prevalecían en el entorno urbano, fue posible entablar comunicación con algunas personas, situación que resultó favorable a partir de la confianza que el centro comunitario ha construido por años en ese territorio.

El rol de Casa IBERO en la intermediación, resultó positivo para los efectos de la presente investigación ya que facilitó los canales de comunicación con las personas habitantes de la colonia, extendió la confianza hacia el equipo investigador, adicionalmente se tuvo la posibilidad de aprovechar las instalaciones del centro comunitario para desarrollar diversas actividades grupales.

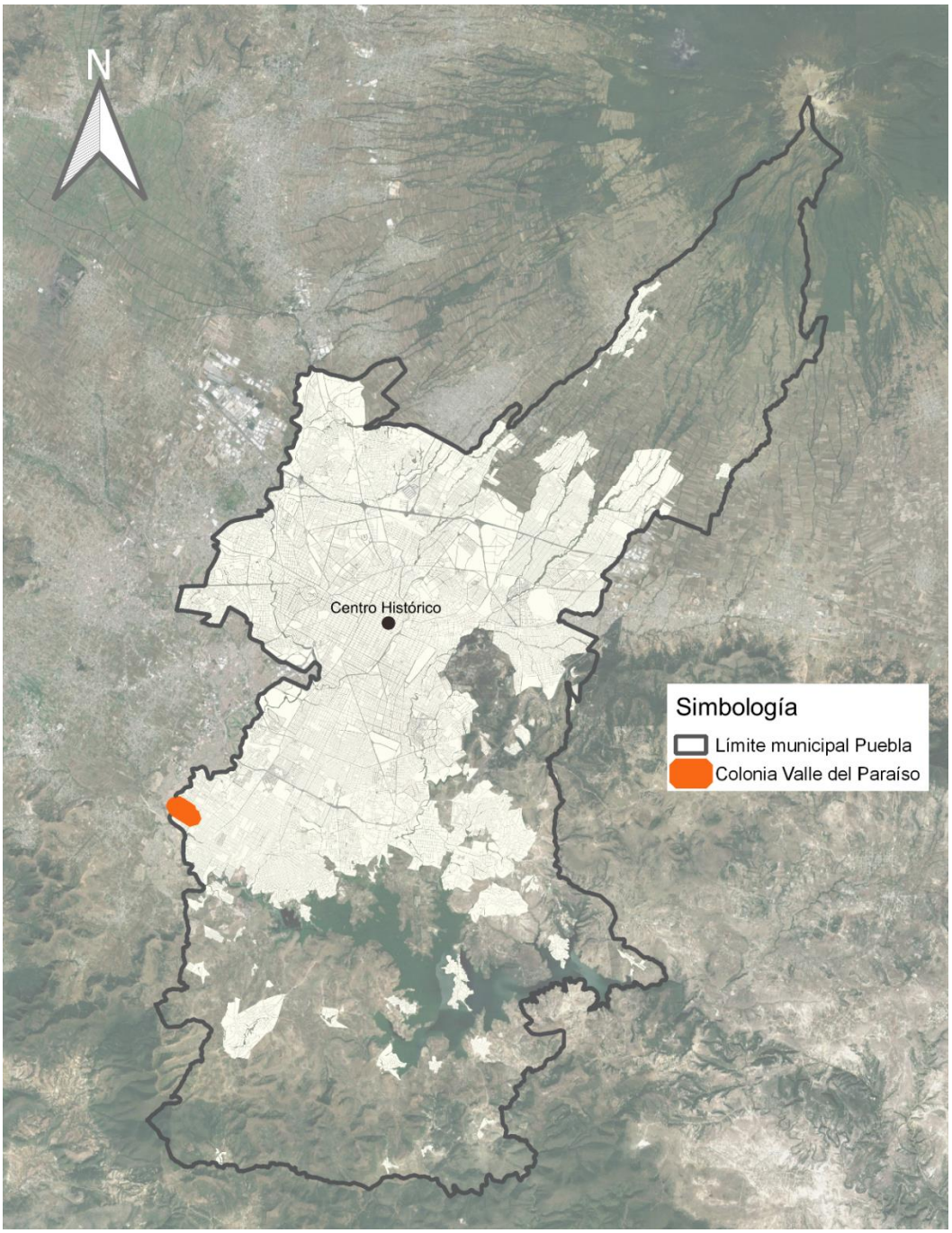
El origen de la colonia y el proceso de urbanización.

Valle del Paraíso, se fundó al sur del municipio de Puebla (ver figura 20) sobre terrenos de régimen ejidal entre 1990 y 1993, cuenta con una superficie de 306 mil 068 metros cuadrados, se integra por 47 manzanas y 821 lotes (ver figura 21). En el año 2012 se estimó que habitaban en el asentamiento 1930 personas aproximadamente (H. Ayuntamiento de Puebla, 2012).

Los primeros habitantes de la zona de estudio encontraron en esta zona la oportunidad de poseer bienes inmuebles a precios más accesibles aunque con

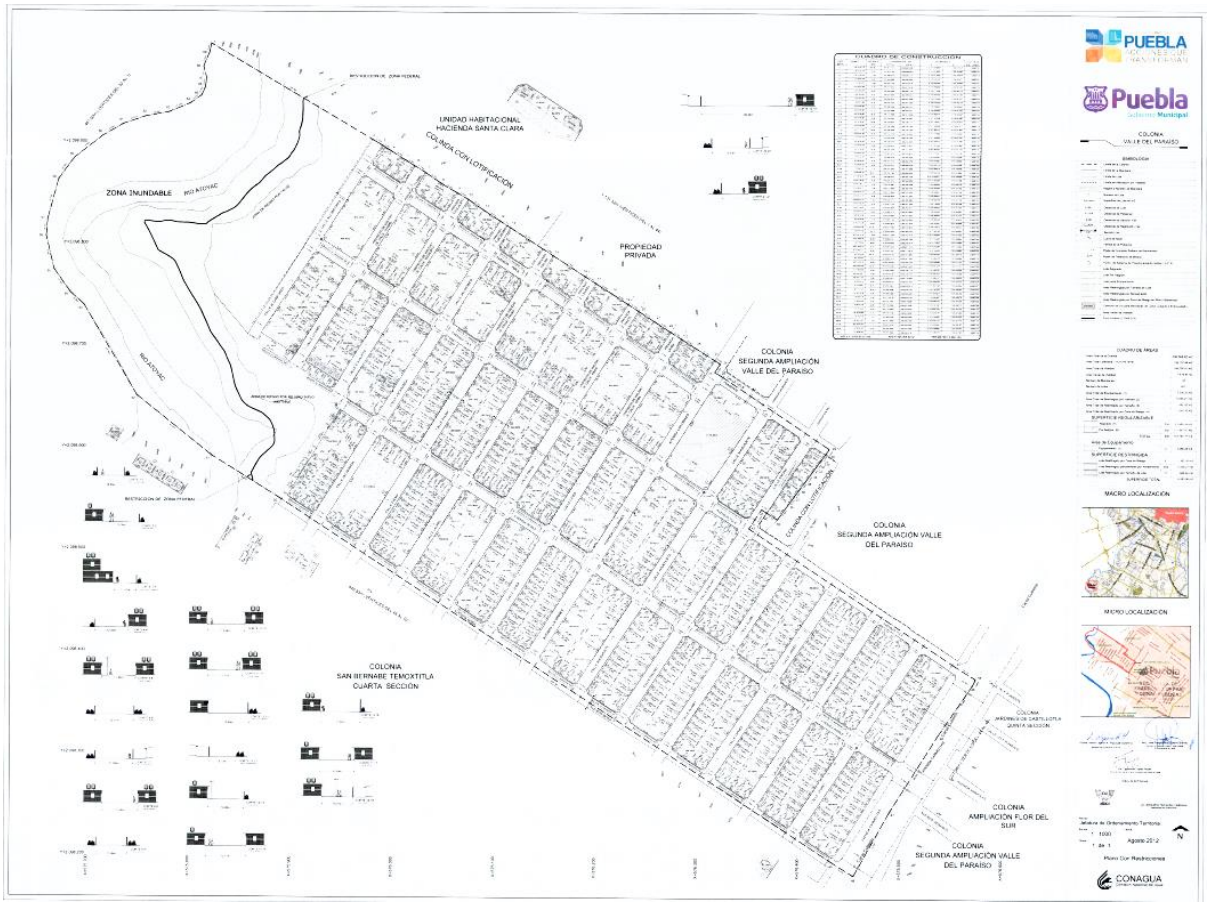
carencia de servicios, los vecinos originarios provienen de la Sierra Norte de Puebla, de los Estados de Veracruz y Oaxaca, así como de otras colonias del municipio de Puebla, como San Baltazar Campeche, Ignacio Romero Vargas y Mayorazgo.(Universidad Iberoamericana Puebla, 2015)

Figura 20. Localización de la colonia Valle del Paraíso en el municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 21. Delimitación oficial de la colonia Valle del Paraíso.



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla.

En el año 2012 culminó el proceso de regularización de la colonia para su incorporación al desarrollo urbano del municipio, en ese entonces la cobertura de servicios públicos presentaba déficits de más del 90% en pavimento, banquetas y guarniciones (ver figura 22), y hasta el 25% en energía eléctrica, agua potable, drenaje y alumbrado público. Los usos de suelo habitacional y baldíos predominaban en la composición urbana de la zona.(H. Ayuntamiento de Puebla, 2012)

Para abundar sobre la situación urbana de la colonia, se consultaron los resultados del Inventario Nacional de Viviendas 2020 realizado por INEGI, el inventario permite estudiar el entorno de las viviendas y las necesidades de infraestructura y servicios de la población total o de subpoblaciones específicas, como personas con discapacidad, niñas y niños, entre otros rubros.

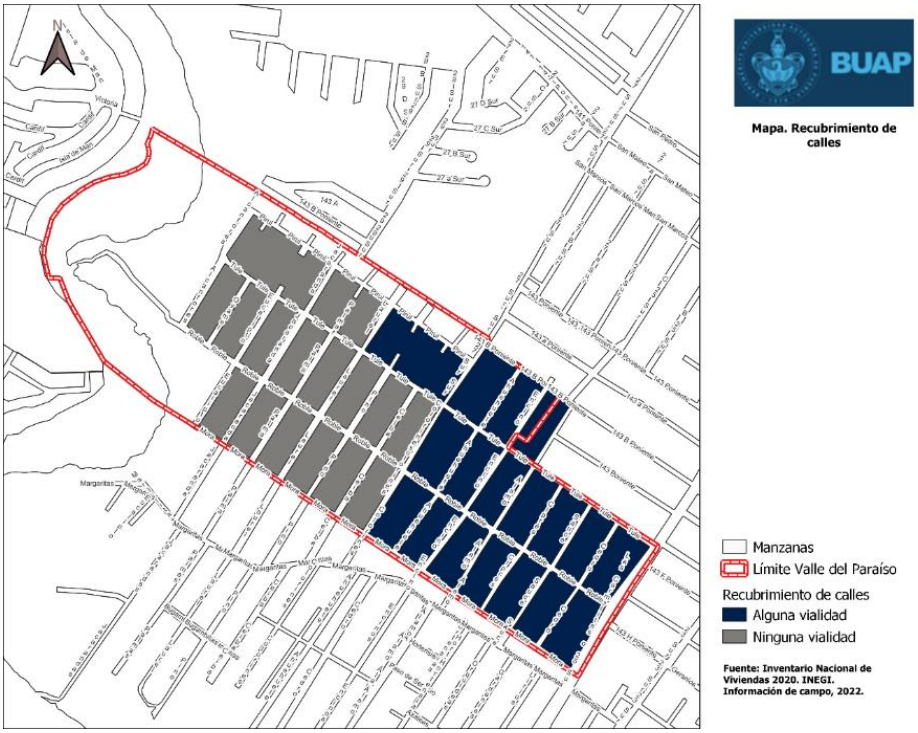
Figura 22. Evidencia de la carencia de servicios públicos en la colonia Valle del Paraíso.

Fuente: Google maps.

En el rubro de la configuración sobre recubrimiento de calles, los datos muestran que en 16 de 35 manzanas no existe recubrimiento de calle en ninguna vialidad (ver figura 23), con ello se puede interpretar que el 45.7% de las vialidades aún son de terracería en zonas donde a la vez se concentran una cantidad importante de viviendas particulares habitadas.

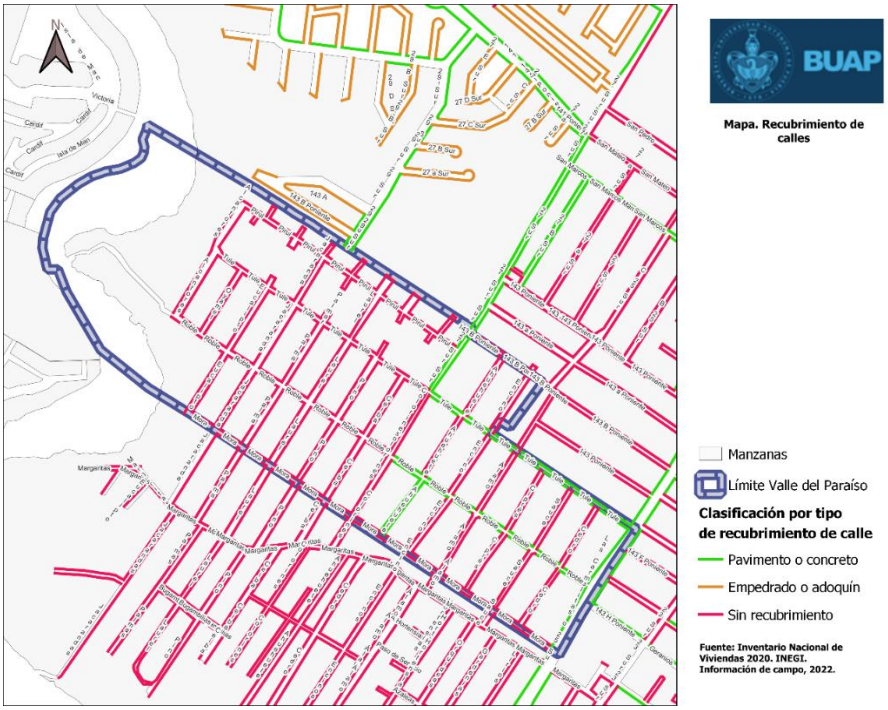
De acuerdo con la misma fuente de información, existen 209 tramos de vialidad considerados como frentes de calle de las manzanas que integran la colonia, los cuales suman 12.46 kilómetros lineales. De esta red de vialidades se muestra que únicamente el 15.18% dispone de pavimento, mientras que el 84.82% no dispone de ningún recubrimiento. Ver figura 24.

Figura 23. Recubrimiento de calles por manzana en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

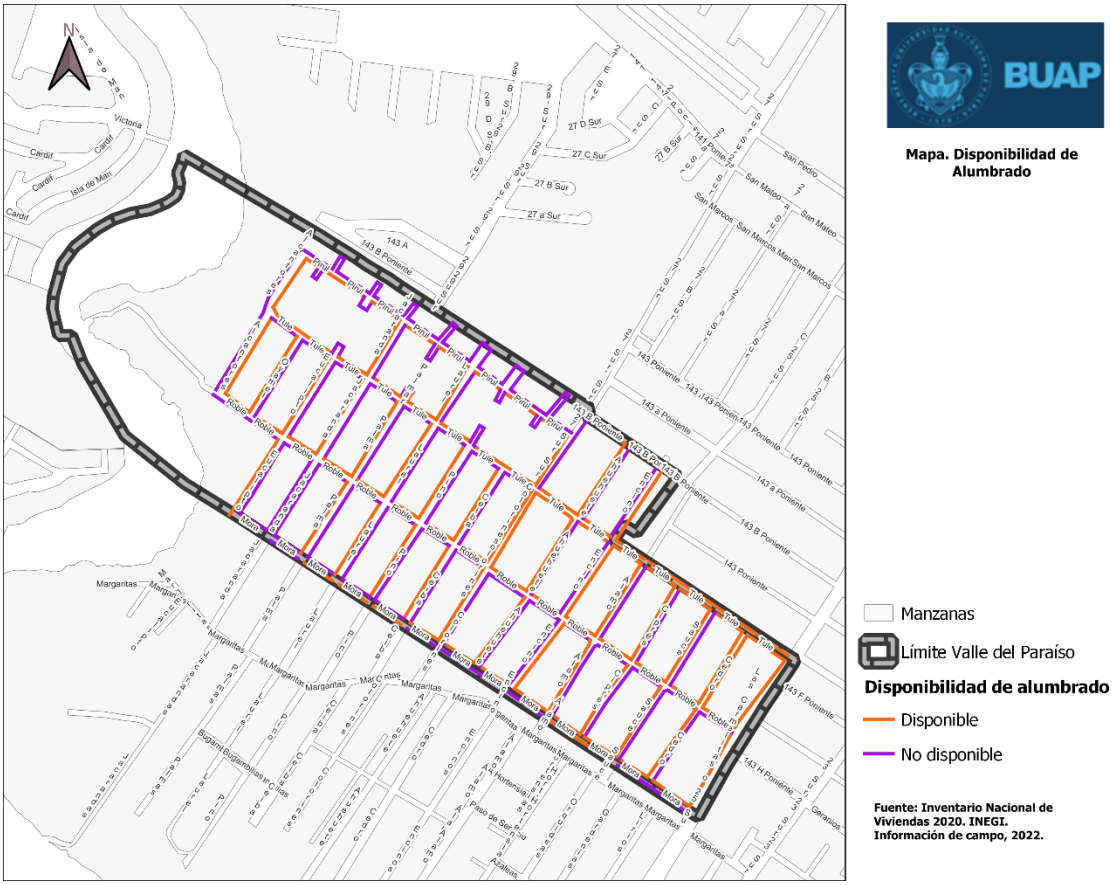
Figura 24. Recubrimiento de calles por tramo en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la disponibilidad de alumbrado público en la colonia, los resultados del análisis muestran que el 52.39% de los frentes de calle disponen del servicio, mientras que 47.61% carece del mismo (ver figura 25), ante este escenario, se evidencia el riesgo de la comisión de delitos en zonas sin cobertura de este servicio.

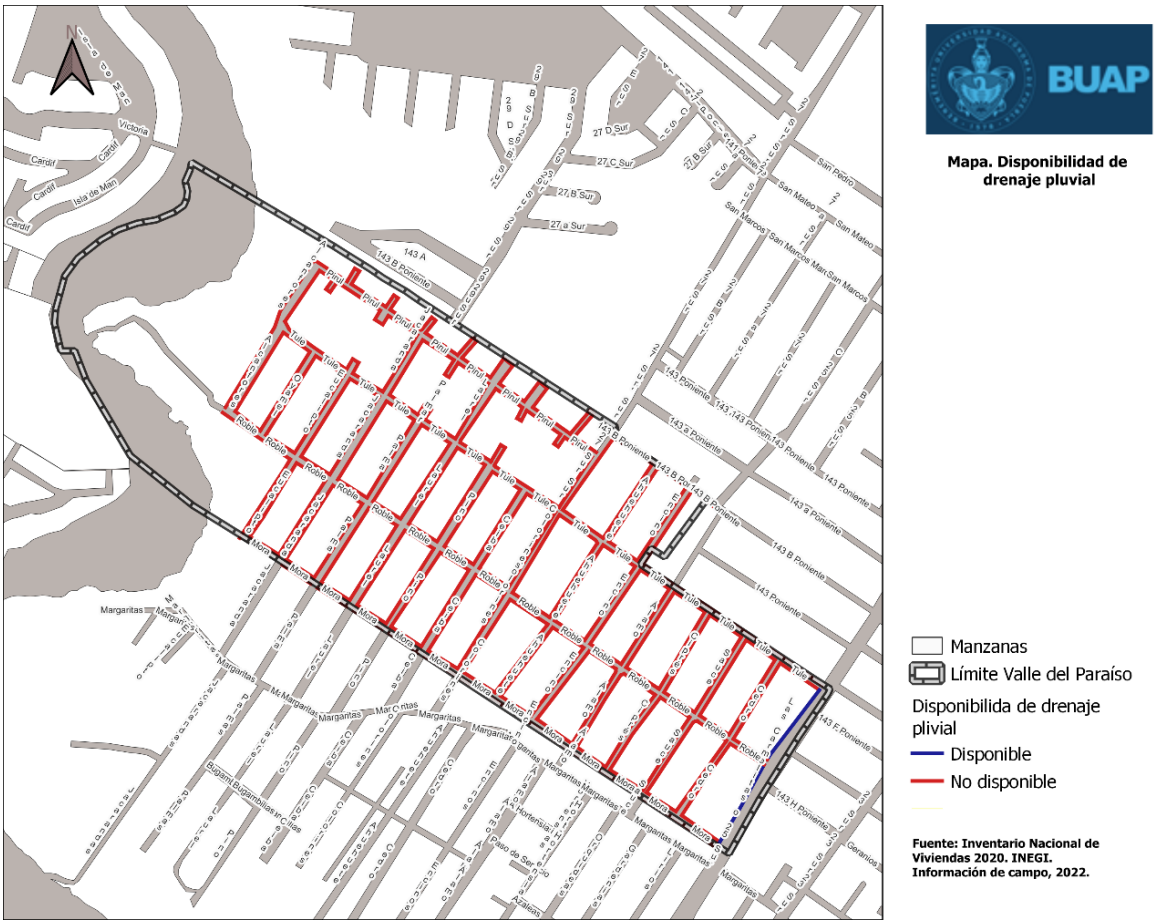
Figura 25. Disponibilidad de alumbrado en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la disponibilidad de drenaje pluvial, se registra que el 98.32% de los frentes de calle carecen del servicio (ver figura 26), por lo tanto, en temporada de lluvias tanto las inundaciones como los encharcamientos dificultan la movilidad peatonal y de transporte público para realizar los diferentes traslados con motivo de las ocupaciones de la población.

Figura 26. Disponibilidad de drenaje pluvial en Valle del Paraíso

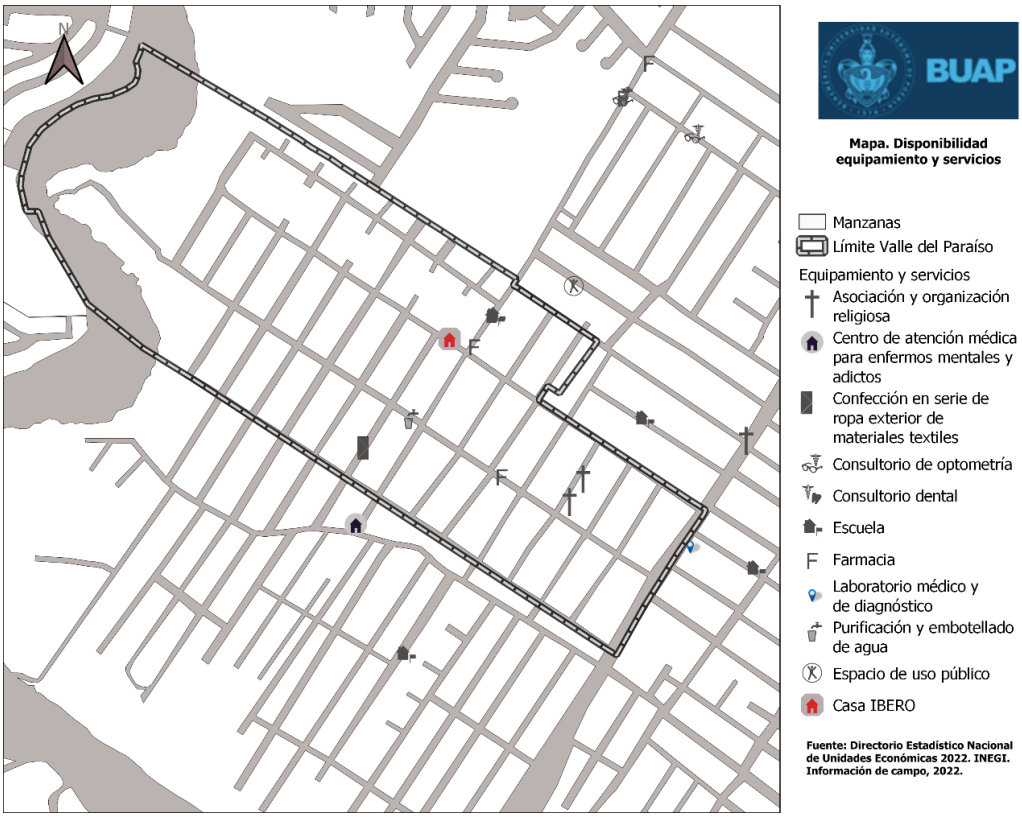


Fuente: Elaboración propia.

Con relación al levantamiento de equipamiento y espacios públicos (ver figura 27), los resultados muestran por una parte la carencia de parques, jardines u espacios para el esparcimiento vecinal y por otra, la ausencia de equipamiento urbano relacionado con la cultura, transporte, salud, deporte, comercio, administración pública y abasto.

La mayor representación de equipamiento urbano en la colonia corresponde a la disponibilidad de espacios educativos, comercio del sector terciario, servicios religiosos y no menos importante, la asistencia social que se materializa a través de las distintas actividades coordinadas por Casa IBERO.

Figura 27. Disponibilidad de equipamiento y servicios en Valle del Paraíso

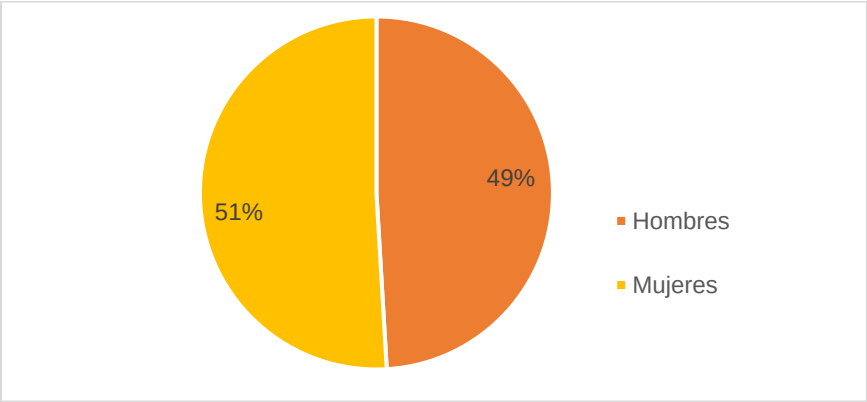


Fuente: Elaboración propia.

Características de población, vivienda y sociales de Valle del Paraíso

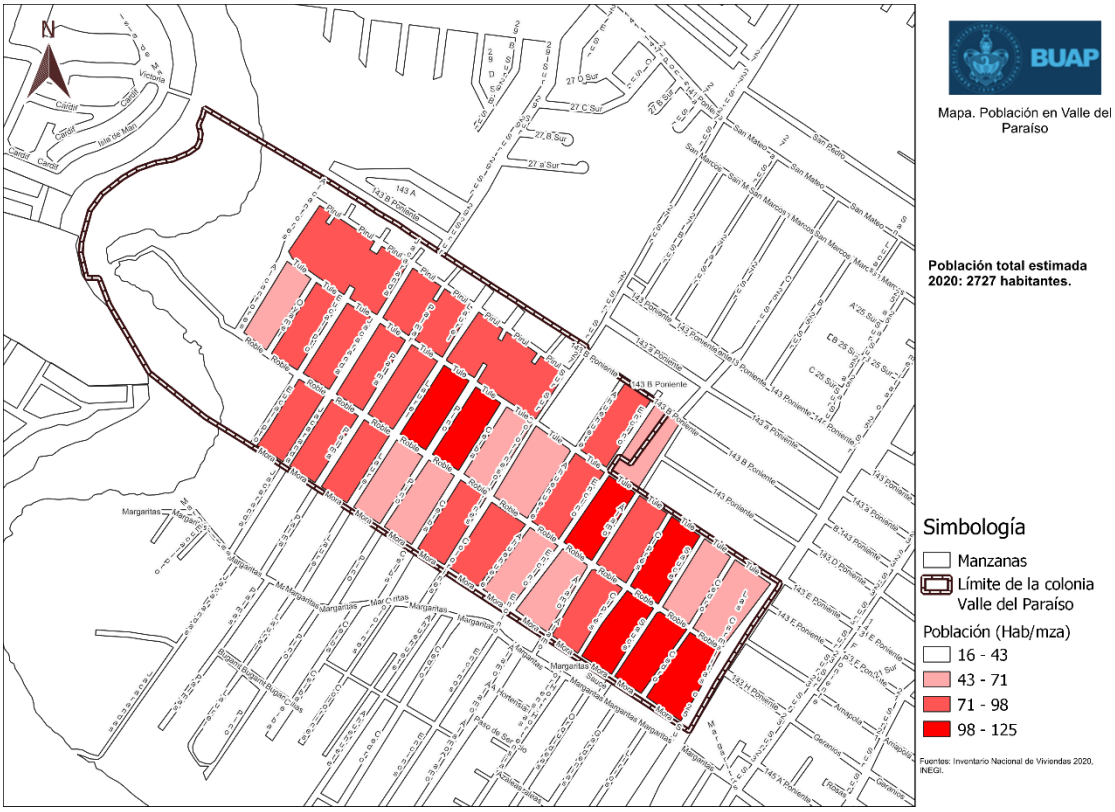
Conforme los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por INEGI, se estima que, después de 8 años de haber culminado el proceso de regularización de la colonia, han incrementado aproximadamente 800 habitantes en dicha demarcación. De acuerdo con dichos resultados, en 2020 habitan en Valle del Paraíso, 2727 personas (ver figura 28), de las cuales 1,389 son mujeres y 1,338 son hombres. Ver figura 29.

Figura 29. Distribución porcentual de la población de hombres y mujeres en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

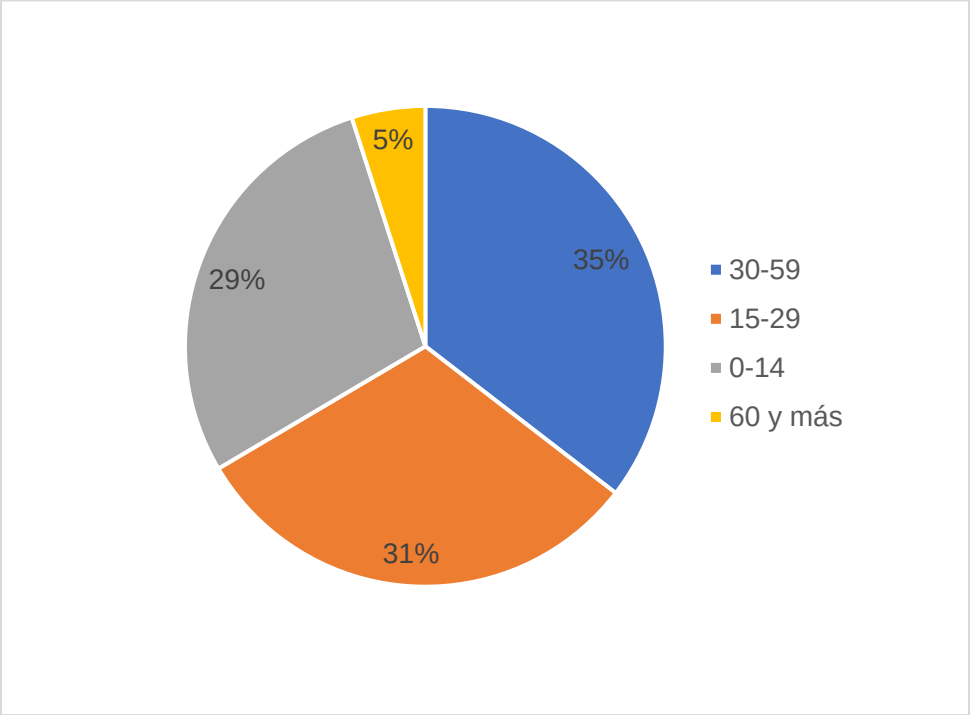
Figura 28. Población total en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

El rango de edad de la población que predomina en la colonia es el de personas adultas de 30 a 59 años, seguido por las personas jóvenes de 15 a 29, en tercer lugar, la población infantil de 0 a 14 y en menor representación las personas adultas mayores de 60 años y más. Ver figura 30.

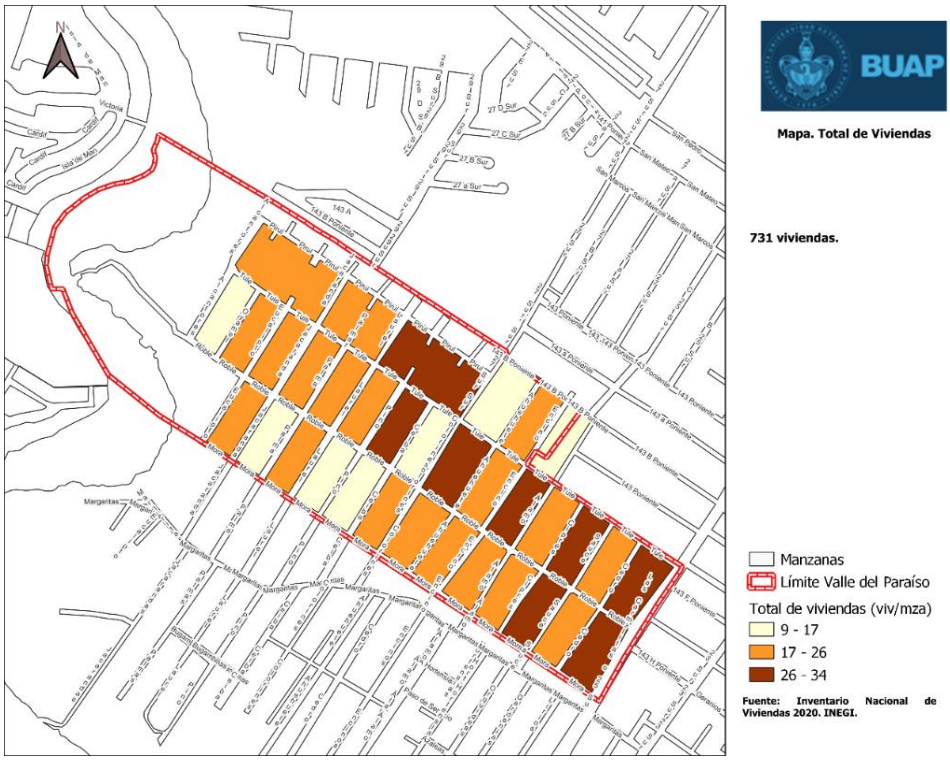
Figura 30. Rangos de edad de la Población de Valle del Paraíso.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto del número de viviendas, se estima que en 34 manzanas que configuran la traza urbana de la colonia existen 731 viviendas (ver figura 31) de las cuales 637 se clasifican como habitadas y 94 deshabitadas (ver figura 32), en este último caso y derivado de los recorridos que se realizaron en campo, se observa el deterioro de construcciones que propician vandalismo en la zona. Ver figura 33.

Figura 31. Viviendas totales en Valle del Paraíso

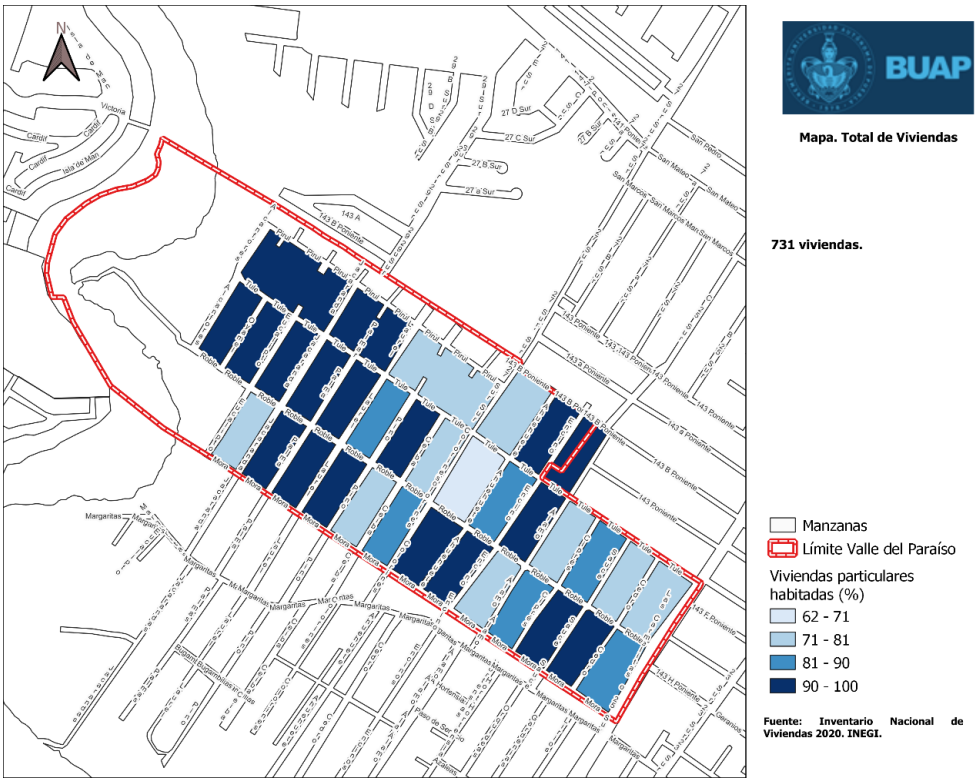


Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2020.

Figura 33. Configuración de las viviendas deshabitadas en Valle del Paraíso

Fuente: Google Earth.

Figura 32. Concentración de viviendas particulares habitadas en Valle del Paraíso

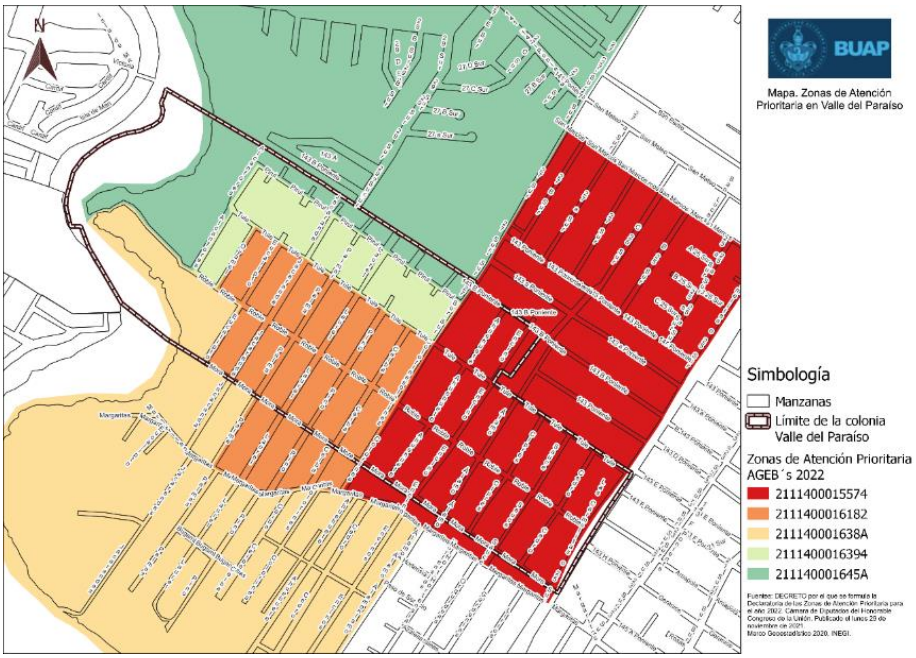


Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2020.

En materia de atención prioritaria, durante por lo menos los últimos 7 años, en Valle del Paraíso se han mantenido 6 polígonos AGEB clasificados como zonas de atención prioritaria urbana (ver figura 34), dicha situación evidencia que las condiciones de desventaja en la colonia no han podido ser mitigadas por ninguna autoridad local durante el periodo mencionado.

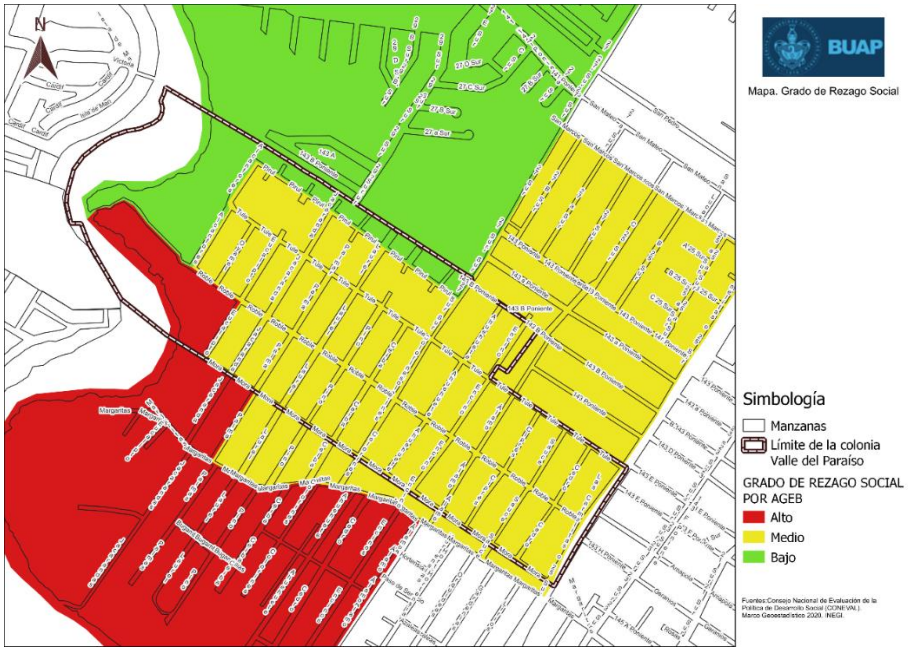
Respecto de las variables relacionadas con el Grado de Rezago Social, mismas que integran los déficits en materia de acceso a la educación, servicios de salud, así como la no disponibilidad de bienes y servicios en las viviendas, los resultados arrojan que, para el caso de Valle del Paraíso, el grado de rezago social se define como alto para 1 AGEB, medio para 3 AGEBS y bajo para 1 AGEB, por tal motivo en términos de extensión territorial, el 71% de la colonia se encuentra mayoritariamente clasificada con un grado de rezago social medio (ver figura 35).

Figura 34. Zonas de Atención Prioritaria en Valle del Paraíso



Fuente: Elaboración propia.

Figura 35. Grado de Rezago Social en Valle del Paraíso



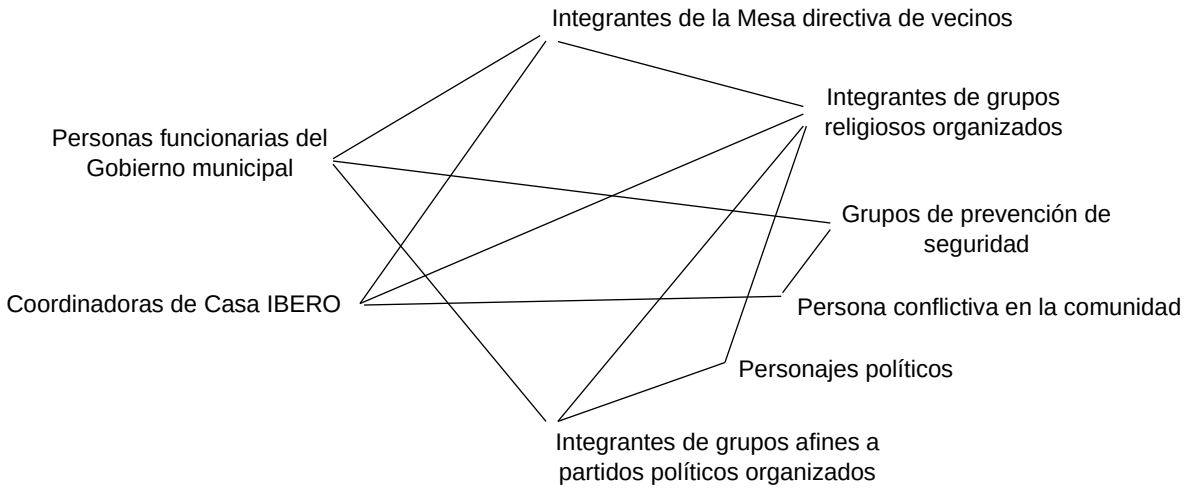
Fuente: Elaboración propia.

La situación descrita anteriormente, refleja los principales retos que enfrenta la población asentada en la colonia, ya que en su vida cotidiana, en general los integrantes de las familias en edad de trabajar, destinan la mayor parte de su tiempo en sus jornadas laborales, es decir, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI, el 68% de la población es económicamente activa y el 32% restante representa a la población pensionada, jubilada, estudiantes, personas dedicadas a los quehaceres del hogar o las personas con discapacidad permanente para trabajar.

¿Cómo participa Valle del Paraíso?

Como parte del proceso de investigación se identificaron los actores que inciden para incentivar o inhibir la democracia participativa en la colonia, dicha identificación se delimitó conforme los roles que desarrollan para la organización ciudadana, el fomento de actividades comunitarias y su vinculación con el gobierno municipal (ver figura 36).

Figura 36. Red de actores identificados que incentivan o inhiben la democracia participativa en Valle del Paraíso.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez esquematizada la red de actores, se consideró que se deberían identificar adicionalmente los intereses que motivan la acción de cada actor en relación con la organización ciudadana y en su caso con los procesos requeridos para la práctica de la democracia participativa. Ver tabla 6.

Tabla 6. Intereses de la red de actores identificados en la colonia Valle del Paraíso relacionados con la organización ciudadana y la democracia participativa.

Actor identificado	Interés
Personas funcionarias del Gobierno municipal	Ejercer acciones de gobierno, establecer vínculos con las mesas directivas de vecinos y mantener presencia política en la colonia.
Coordinadoras de Casa IBERO	Promover los objetivos de la instancia académica y poner en marcha actividades de carácter comunitario.
Integrantes de grupos afines a partidos políticos organizados	Promover a los partidos políticos entre las personas habitantes de Valle del Paraíso y mantener el vínculo con personajes políticos afines para gestionar apoyos a las personas integrantes de su grupo.
Integrantes de la Mesa directiva de vecinos	Preservar el contacto con el gobierno municipal a fin de abordar y contribuir a resolver problemáticas de la colonia.
Integrantes de grupos religiosos organizados	Preservar las creencias en torno a su fe desarrollando actividades religiosas, eventos de carácter comunitario, obras de caridad, entre otras.
Grupos de prevención de seguridad	Vigilar y en su caso denunciar la comisión de delitos que se presentan en la colonia, además de tener contacto directo con la corporación policiaca municipal.
Persona conflictiva en la comunidad	Amedrentar a otras personas para mantener un sentido de control e impedir actividades de organización ciudadana.
Personajes políticos	Ampliar el número de grupos organizados para volverlos afines a la carrera política particular y a las causas del partido que representa.

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones entre los actores evidencian los puntos en común y en ciertos casos las contrariedades de la organización ciudadana para alcanzar distintos fines y beneficios, por una parte, se prefiguran aquellos grupos que actúan para conseguir beneficios de carácter particular y por otra, los grupos que actúan para el beneficio

común de quienes habitan la colonia, estos últimos tienen mayor distancia con dinámicas politizadas.

El primer antecedente que se identifica en relación con la organización de las personas habitantes de la zona de estudio se remonta al proceso de regularización del asentamiento humano para su incorporación al desarrollo urbano; de acuerdo con el DECRETO del Ejecutivo del Estado, por el que se incorpora al Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla, el Asentamiento Humano Irregular denominado “Valle del Paraíso”, con fecha 1 de diciembre de 2009 las personas beneficiarias de dicha regularización solicitaron al Ayuntamiento del municipio de manera formal, el inicio del proceso administrativo correspondiente.

Para tales efectos las personas tuvieron que contribuir con las autoridades para el censo total del asentamiento, de la misma manera, tuvieron que comprobar su organización vecinal siendo reconocidos por el propio Ayuntamiento, el proceso de regularización desde la fecha de solicitud, hasta la de publicación y entrada en vigor del DECRETO mencionado, llevó más de 5 años.

Se distingue también que con fecha 26 de septiembre de 2011, la Dirección de Atención Vecinal y Comunitaria del gobierno municipal, emitió una convocatoria dirigida a las personas habitantes de Valle del Paraíso interesadas en participar como electores y/o como candidatos, propietarios y suplentes en el proceso de conformación de la Mesa Directiva de Vecinos.

La convocatoria estableció entre otras bases, la celebración de una jornada de votación para elegir a la planilla ganadora, dicha actividad se agendó para el día 16 de octubre del año 2011. Las personas integrantes de la Mesa Directiva de Vecinos electa, entraría en funciones a partir del día 19 de octubre de 2011 y durarían en su encargo hasta el día 19 de octubre de 2013. No obstante, se carece de información respecto de las personas integrantes de dicha instancia, así como de las acciones que hayan realizado en el desempeño de sus funciones.

Conforme la información disponible del portal web del H. Ayuntamiento de Puebla, se identifica que han existido mesas directivas subsecuentes, por ejemplo, para el

periodo comprendido entre el 29 de noviembre de 2016 y el 26 de noviembre de 2018, la presidenta de la mesa directiva es reconocida por las autoridades municipales y durante el periodo mencionado se llevaron a cabo acciones en materia de suministro de agua potable. (Ver figura 37).

Figura 37. Publicación en redes sociales relacionada con acciones gubernamentales de suministro de la red de agua potable en Valle del Paraíso.

Fuente: https://twitter.com/LuisBanck/status/1049377850166579201

Para identificar otro tipo de participación, Cervantes Sánchez (2016) refiere en un estudio realizado con los relatos de las personas habitantes de Valle del Paraíso que: “Lo político se mueve por el interés de las elecciones y es escenario no de organización sino de sumisión al poder en turno, que dicta la realidad que ha de ser desde su interés”.

La anterior afirmación es resultado de diversas manifestaciones expresadas por personas habitantes de la zona de estudio para referir que la organización vecinal se ve influenciada en gran medida por la acción clientelar de las autoridades, ya que existen actores que comulgan con la política, atentos a los cambios de partido del gobierno local, otros más con iniciativa de convocatoria para tratar asuntos públicos, refieren que la asistencia de los vecinos se condiciona a la entrega de apoyos por parte de personas relacionadas con la política o por representantes de los tres órdenes de gobierno.

La publicación de Cervantes Sánchez (2016), documenta adicionalmente el testimonio de la persona encargada de un comedor comunitario que funcionó en Valle del Paraíso, en dicho testimonio se manifiestan las dificultades de fungir como responsable del comedor, entre otras razones, por el hecho de que las personas representantes del gobierno municipal requerían que se llevara un control de las personas beneficiarias mediante sus credenciales de elector, y sugerían restringir el acceso a las personas que no tuvieran afinidad con el partido político del gobierno en turno.

Otro tipo de organización vecinal identificada es la que tiene como propósito la gestión de obras o acciones para la colonia por parte de personas líderes, este tipo de participación se da con mayor intensidad en campañas electorales, las personas se reúnen para los encuentros con los personajes políticos, escuchándolos y comprometiéndolos de alguna manera a dar respuesta a sus principales demandas si estos últimos alcanzan a ocupar los cargos públicos por los que están compitiendo.

En Valle de Paraíso prevalecen liderazgos afines a ideologías de partidos políticos (ver figuras 38 y 39), esta situación provoca que cuando se pretenden llevar a cabo acciones de organización vecinal en la colonia, se presentan disputas entre los liderazgos que creen representar a uno u otro movimiento político, esta situación se percibe como conflictiva e influye para inhibir la participación desinteresada de otras personas.

Figura 38. Reunión de representantes para tratar problemáticas de la colonia de Valle del Paraíso con regidor del H. Ayuntamiento de Puebla.

Fuente: https://twitter.com/jivanherrera_/status/1414749337586970627?s=48&t=Cl8Zgsx4kdjeUbgfUDKgo

Figura 39. Entrega de apoyos por parte de personaje político a habitantes de Valle del Paraíso.

Fuente: https://twitter.com/marioriestra/status/1687606875154722816?s=12

Adicional a lo referido anteriormente y de acuerdo con los testimonios de las Coordinadoras de Casa IBERO, la experiencia de gestión de juguetes para regalar a niñas y niños de Valle del Paraíso, programada para realizarse en domingo, tuvo que cancelarse por la molestia de las líderes de la colonia que argumentaban la proximidad de la celebración de comicios electorales, con lo cual, se pensaba que Casa IBERO apoyaba a algún partido político.

Como en otras latitudes a escala de barrio o colonia, los procesos democráticos son afectados por prácticas clientelares, de cooptación, exclusión, simulación, entre otros vicios. La escasa cultura cívica, la fragilidad de capacidades e insuficiencia de recursos de la población, son factores que determinan las limitantes de los instrumenos de democracia participativa (entre otros, el presupuesto participativo), lo que inhibe la incidencia de la participación ciudadana en las decisiones del gobierno para transformar el contexto socio-territorial.

Capítulo 4. Proceso de construcción de la democracia participativa para incidir en el ámbito local.

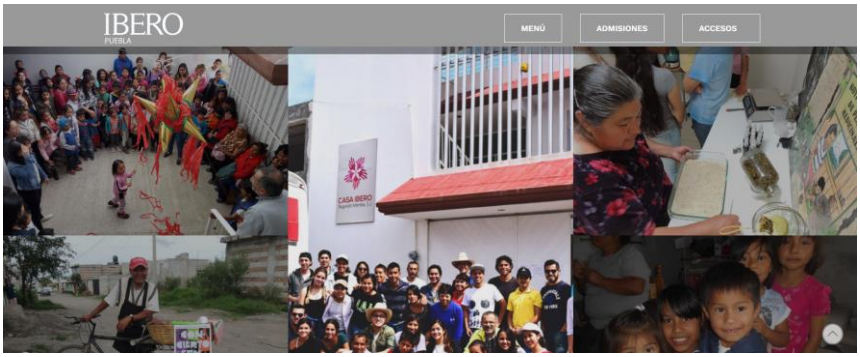
El presente capítulo tiene el propósito de analizar el proceso de integración al Programa Presupuesto Participativo implementado por el gobierno local, por parte de un sector de vecinos organizados de Valle del Paraíso en colaboración con un grupo de investigación de la Facultad de Arquitectura de la BUAP y representantes del centro comunitario Casa IBERO Segundo Montes SJ. Este caso de estudio, evidencia las posibilidades y también las restricciones para ejercer la democracia participativa en la ciudad de Puebla desde la escala territorial de colonia.

Primeros acercamientos. La necesidad de una intermediación.

En Valle del Paraíso como en otras colonias periféricas del municipio de Puebla, la participación ciudadana no es una actividad que se practique de manera natural; conforme la experiencia que se obtuvo a través de la presente investigación, la confianza ciudadana en alguna instancia que promueva la organización resulta fundamental para promover el involucramiento de los habitantes en asuntos de interés público.

Casa IBERO Segundo Montes, ha materializado diversas acciones para cumplir su propósito de convertirse en un espacio de vinculación universitaria para el encuentro con los habitantes de la colonia Valle del Paraíso y zonas aledañas (ver figura 40), a través de la acción reflexiva en un ambiente de fraternidad, diálogo y reconocimiento mutuo, con el compromiso conjunto de construir una sociedad más justa e incluyente.

Figura 40. Actividades organizadas por Casa IBERO en Valle del Paraíso.



Fuente: https://web.iberopuebla.mx/compromiso-social/casa-ibero-segundo-montes-sj

Durante el proceso de la presente investigación se concretó el vínculo con Casa IBERO y sus coordinadoras, a partir del planteamiento expuesto sobre los objetivos relacionados con el involucramiento con las personas y la intención de contribuir para la transformación de la situación actual de la colonia, se dio la apertura para el ingreso institucional a la colonia así como la convocatoria a las personas que integran su red de personas ligadas a las actividades de dicha instancia social.

En las reuniones iniciales se aclararon dudas respecto de las acciones en el papel de personas investigadoras, se recibieron contribuciones sobre la manera en la que habría de dirigirse a las personas habitantes y las dinámicas en las que habría oportunidad de involucrarse. Se resaltó el hecho de separar en todo momento el ámbito académico con el de gobierno para evitar confusiones entre la población.

El primer espacio de involucramiento se dio en el grupo de mujeres que integran las capacitaciones en materia de economía solidaria, con dichas integrantes se expusieron los beneficios de la organización vecinal como antesala para una eventual gestión de las principales problemáticas de la colonia ante el gobierno municipal. De dicho encuentro surgió el interés de las personas por conocer a detalle los procedimientos y detallar información respecto de las posibilidades de iniciar las acciones ciudadanas.

Las personas interesadas hicieron énfasis en no confundir en ningún momento la participación con el ámbito político ya que expresaron su insatisfacción por peticiones no atendidas del gobierno municipal en acciones emprendidas con anterioridad. De ahí que se clarificó el ámbito de actuación de una investigación académica que busca contribuir a la mitigación de las principales carencias de su colonia.

Sondeos preliminares para conocer la intención de participación

Con la finalidad de tener referencia sobre el nivel de conocimiento entre los habitantes de la colonia sobre el que entonces representaba un mecanismo de democracia participativa denominado “Programa Presupuesto Participativo” implementado por el ayuntamiento de Puebla, así como identificar las dinámicas de organización vecinal en la demarcación territorial y, por último, tener una

aproximación a la intención de participación en asuntos de interés público, se realizó un sondeo con sede en las instalaciones de Casa IBERO y en manzanas aledañas seleccionando domicilios de manera aleatoria. Dicho ejercicio se aplicó en el mes de abril de 2021 a 55 personas habitantes de Valle del Paraíso mayores de 18 años, mediante un cuestionario estructurado de 14 preguntas combinadas entre dicotómicas y de opción múltiple, en formatos digital o impreso. Ver figura 41.

Figura 41. Aplicación de sondeo a habitantes de Valle del Paraíso.

Fuente: Elaboración propia.

Se contó con una distribución de participación de 52.80% mujeres y 47.2% hombres, mientras que más del 60% de quienes contestaron la encuesta, corresponden por edad al rango de 24 a 40 años. Adicionalmente, en esta muestra, poco menos del 70% de los participantes declaró tener como ocupación el empleo.

Respecto al objetivo particular del sondeo, sobre si se disponía de conocimiento acerca del Programa Presupuesto Participativo implementado por el ayuntamiento de Puebla, únicamente el 28.3% declaró que sí lo conoce, lo que indica una baja

cobertura de difusión de información pública de este mecanismo participativo por parte de las autoridades municipales.

De las personas que declararon tener referencia sobre el Programa Presupuesto Participativo, la mitad de la muestra declaró haberse enterado por redes sociales, lo que sugiere que dichos medios digitales de comunicación se consolidan como de uso frecuente entre los habitantes de la colonia. Sin embargo, ante la pregunta a quienes estaban informados si se habían involucrado en la dinámica participativa, únicamente el 23% contesto de manera afirmativa, con lo que se estima que el mensaje enviado a la ciudadanía no es suficiente para motivar en las personas el interés por los temas relacionados con participación ciudadana. Una situación rescatable para la experiencia participativa es que según las personas que se han involucrado de manera directa en el Programa, el 80% volvería a participar.

Para el caso de quienes declararon desconocer el Presupuesto Participativo, al momento de exponer su funcionamiento, objetivos y alcances, el 80% de la muestra sondeada externó su interés para participar en decidir cómo y en qué se gasta una parte del presupuesto del municipio de Puebla con posibilidades para realizar obras y acciones en su colonia.

A sabiendas que las dinámicas de participación ciudadana se relacionan con la organización de comités, asistencia a reuniones vecinales y deliberaciones públicas para priorizar los proyectos y acciones importantes para la colonia, el 82% de la muestra refrendó su intención de participación, para lo que dedicarían, según el 87% de las personas sondeadas, de una hasta 3 horas de su tiempo a la semana para estos fines.

A manera de cierre del sondeo y con el propósito de identificar aquellas condiciones mínimas que se requieren para promover la participación ciudadana en asuntos públicos de la colonia, las personas indicaron que estarían de acuerdo con la implementación de plataformas digitales en las que sea posible ser parte de la priorización para la atención de los problemas de carácter público, que el gobierno local se comprometa a tomar en cuenta las propuestas de la ciudadanía organizada

y que se brindara información adicional y “digerible” sobre la importancia de la participación ciudadana para la trasformación de la ciudad.

La travesía para promover la participación

Con la intención de obtener conocimientos adicionales a lo adquirido mediante las referencias bibliográficas previas, el equipo investigador, tomó un curso denominado “Presupuesto Participativo en la Ciudad de México” impartido por el Instituto Electoral de la Ciudad de México en el mes de marzo de 2022 (Ver figura 42).

Figura 42. Constancia de participación en el curso “El presupuesto participativo en la Ciudad de México”

DEPCyC

El Instituto Electoral de la Ciudad de México

Otorga la presente

CONSTANCIA

a:

José Miguel Méndez Coxca

Por su participación en el curso autoinstruccional «El presupuesto participativo en la Ciudad de México» con una duración de ocho horas.

C.E. Ernesto Ramos Mega
Presidente de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana y Capacitación del IECM

Lic. Gustavo Uribe Robles
Encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva del IECM

Los datos de identidad que contiene esta constancia fueron capturados por las personas usuarias.

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El curso dejó conocimientos adicionales sobre las distintas etapas en las que se desarrollan los procesos participativos (Ver figura 43), de la misma manera, se conocieron recursos pedagógicos y herramientas para transmitir a la comunidad información sobre los beneficios y alcances de la democracia participativa a partir de la organización vecinal en la escala de colonia.

Figura 43. Etapas del presupuesto participativo en la Ciudad de México.

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, marzo de 2022.

Tomando como referencia las etapas de presupuesto participativo en la Ciudad de México y las reglas de operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla, se identificó que en primera instancia, es necesario informar a las personas sobre las características del mecanismo participativo, así como las diversas dinámicas que deben desarrollarse para involucrarse a través de la organización ciudadana.

Por tal motivo, en coordinación con Casa IBERO, se difundió la convocatoria dirigida a la comunidad de Valle del Paraíso para asistir a la primera asamblea informativa sobre presupuesto participativo (Ver figura 44). A través de la elaboración de diversos recursos gráficos, el equipo de investigación realizó recorridos para invitar

personalmente a los vecinos con la intención de contar con la mayor cantidad de personas el día de la actividad. Ver figura 45.

Figura 44. Cartel de convocatoria a la Asamblea informativa sobre presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia

Figura 45. Recorrido para colocación de carteles e invitación personal a Asamblea informativa

Fuente: Elaboración propia

La asamblea contó con la asistencia de 6 personas, en su mayoría mujeres que desempeñan un rol activo y de liderazgo en la colonia de acuerdo con las referencias de las coordinadoras de Casa IBERO. La preparación del material para informar a la comunidad sobre la función del presupuesto participativo se diseñó de tal manera que se evitaran en lo posible los tecnicismos y el uso de términos que se prestaran a la confusión, con esta intención, la exposición se estructuró en 6 subapartados que consideraron la participación dinámica de los asistentes. Ver figura 46.

Figura 46. Contenido de la presentación expuesta en la Asamblea informativa

Fuente: Elaboración propia

Entre otros propósitos, se consideró necesario delimitar específicamente las vertientes sobre las que actúa el Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, por lo tanto y para no generar falsas expectativas, se expuso el catálogo de acciones agrupado en aquellas relacionadas con servicios básicos, obra pública, espacio público e intervención en centros educativos. Ver figura 47.

Figura 47. Catálogo de acciones del Programa Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los recursos elegidos para dar a conocer la herramienta participativa, fue la exposición de una analogía que, mediante la narrativa de cuento, tomó como base una convivencia familiar en la que a inicios de año, una familia discutía cual sería la mejor manera de administrar el presupuesto familiar en función de satisfacer las necesidades básicas y posteriormente, votar entre todos, las compras prioritarias que beneficiarían a un mayor número de integrantes.

El cuento culminó con el siguiente mensaje: "…y de manera análoga, a nivel de la colonia, así funciona el presupuesto participativo, identificando las principales problemáticas con los vecinos, proponiendo proyectos de solución y como los recursos económicos son limitados, discutir y priorizar los proyectos que puedan beneficiar a un mayor número de personas que puedan realizarse en el corto y mediano plazo."

Las personas asistentes mostraron interés por el modelo participativo, se respondieron las dudas y quedó como acuerdo desarrollar una segunda asamblea, para lo cual, los asistentes invitarían directamente a otras personas conocidas que residieran en las inmediaciones de su domicilio. Ver figura 48.

Figura 48. Presentación de las características del presupuesto participativo a habitantes de Valle del Paraíso

Fuente: Equipo de investigación en Valle del Paraíso.

Esta actividad desarrollada de manera directa con la comunidad muestra un modesto, pero significativo avance en la construcción de la democracia participativa. La dotación de información como recurso, incentiva el interés de participación de las personas, porque ellas identifican una herramienta disponible como alternativa para la vinculación con el gobierno local en la búsqueda de solución a los problemas prioritarios.

Cabe señalar que se presentó un desafío importante relacionado con el trabajo que se llevaba a cabo junto con la comunidad de Valle del Paraíso, en 2021, con el inicio de una nueva administración pública municipal, el Programa Presupuesto Participativo modificó su denominación, recursos, objetivos y alcances; dicha situación impidió que se llevará a cabo la segunda asamblea vecinal acordada.

Ante tal situación, se decidió indagar sobre las características del instrumento de participación reformado por el gobierno municipal con el propósito de valorar la pertinencia de transmitir la información al grupo de habitantes que se involucraron en la asamblea y en su caso, promover su involucramiento a través de la dinámica

de organización vecinal que se había logrado. Esta etapa del proceso de investigación, por su importancia, se describe con mayor detalle en el siguiente aparatado.

Otra alternativa de participación ciudadana para Valle del Paraíso

A partir de la información recabada en notas periodísticas, boletines y entrevistas con personas funcionarias, se diseñó una encuesta que permitiera captar el nivel de conocimiento del nuevo Programa denominado “Construyendo Contigo”, la intención de participar en él por parte de la ciudadanía, así como tener referencia sobre la prefactibilidad de intervención de calles en Valle del Paraíso.

La encuesta se estructuró en diversos apartados relacionados con emitir un mensaje inicial de presentación, capturar las características de sexo y edad de las personas entrevistadas, registrar el conocimiento del Programa, registrar las calles que deben atenderse con prioridad y registrar las condiciones que deben existir para que las personas estén dispuestas a participar.

Previo a la aplicación de la encuesta, el equipo investigador desarrolló una estrategia para abordar a las personas habitantes de la colonia, la cual surgió ante la necesidad de explicar la desaparición del Programa Presupuesto Participativo, pero haciendo énfasis en que sería la organización vecinal una condición obligatoria para participar en el nuevo programa que oferta posibilidades de intervención en alguna vialidad de la colonia.

Por tal motivo, se retomaron las necesidades identificadas en la tesis de maestría titulada: “Alternativas para mejorar la Habitabilidad Urbana de la Colonia Valle del Paraíso en Puebla, en el marco de su ordenamiento territorial” del autor José Ricardo Olarte Riaño (ver figura 49), dichas necesidades se dispusieron de manera sintética en un cartel en el que se destaca como elemento prioritario la organización vecinal.

Se consideró que mostrar de manera gráfica las expresiones previas de la ciudadanía y en seguida, explicar de manera general la posibilidad de atender

algunas de las problemáticas mediante la organización vecinal, incrementaría el interés de las personas por involucrarse en procesos participativos.

Figura 49. Necesidades de la Colonia Valle del Paraíso

Fuente: Elaboración propia en colaboración con estudiantes de la Facultad de Arquitectura BUAP.

En el mismo sentido, a fin de incentivar el interés por la organización vecinal, se elaboró un cartel que muestra las intervenciones que se han realizado a 900 metros de Valle del Paraíso, la lámina muestra obras de equipamiento urbano recientemente remodeladas y al mismo tiempo, ejemplos de vialidades construidas a base de adoquín y elementos adicionales que las componen, como el caso de señalética, áreas ajardinadas y espacios públicos configurados como micro parques. Ver figura 50.

Figura 50. Lámina de ejemplos de intervención de calles con adoquín

Fuente: Elaboración propia en colaboración con estudiantes de la Facultad de Arquitectura BUAP.

Como material adicional, se diseñó un cartel gráfico que explica de manera general el proceso de construcción de una calle adoquinada (ver figura 51), mismo que se entregó a las personas que respondieron la encuesta con la finalidad de que tuvieran mayor conocimiento previo a las posibles reuniones de organización vecinal.

Figura 51. Cartel explicativo sobre el proceso de construcción de una calle de adoquín

Fuente: Elaboración de estudiante de la Facultad de Arquitectura BUAP.

Una vez mostrados los materiales, se procedió a realizar las primeras encuestas en sitio (ver figura 52), mismas que de manera general arrojaron los siguientes resultados:

Figura 52. Aplicación de encuesta sobre programa “Construyendo Contigo”

Fuente: Trabajo de campo en Valle del Paraíso.

En cuanto al nivel de conocimiento del Programa Construyendo Contigo, el 80% de la muestra desconoce su existencia. En caso de intervenir alguna vialidad, el 40% expresó que la calle Tule es prioritaria derivado de que es una de las principales calles de la colonia y en época de lluvias se vuelve intransitable para las personas que llevan a sus hijos e hijas a la escuela, además de que se han presentado accidentes de caídas de personas adultas mayores.

Respecto de la disposición de servicios de agua, drenaje y alcantarillado, característica que es requisito indispensable para la intervención de alguna calle mediante el Programa Construyendo Contigo, la mayoría de la muestra tiene conocimiento que existe cobertura en las calles que proponen se intervengan.

En el caso de la identificación de algún grupo de vecinos organizados, el 80% de la muestra, no reconoce su existencia en la colonia, mientras que el 100% se interesa por participar en un programa con las características del Programa Construyendo Contigo, es decir, aportando mano de obra o cooperando para que personas especializadas construyan la calle siempre y cuando se disponga del material y de la preparación preliminar del terreno.

La experiencia en la aplicación de la encuesta acompañada de los materiales gráficos que se elaboraron para generar confianza de las personas, al final se interrumpió por las expresiones de un habitante que consideró el ejercicio como una simple captación de información con fines personales, sin beneficio para quienes habitan Valle del Paraíso.

La situación se canceló cuando el habitante expresó adicionalmente que el lenguaje empleado por el entrevistador no era lo suficientemente claro y anticipó de manera intimidante que se corría el riesgo de sufrir algún asalto y hasta linchamiento por parte de algunos habitantes de la colonia Valle del Paraíso que no tomaran a bien la presencia de las personas investigadoras en aquella delimitación.

Ese día el equipo investigador tuvo que retirarse y acudir a las instalaciones de Casa IBERO para resguardarse preservando la integridad de quienes llevaban a cabo la actividad de recopilación de información. Ya en Casa IBERO, las administradoras reconocieron que prevalecen este tipo de situaciones en distintos puntos de la colonia.

No obstante, la coordinación de Casa IBERO, extendió una invitación al equipo investigador para acompañar una actividad denominada “Faena”, la cual consistía en colaborar con un grupo de vecinos organizados para realizar limpieza de hierba y maleza en el único parque ubicado en la demarcación de la colonia. Ver figura 53.

En la actividad, se esperaba la presencia de un número considerable de habitantes que estarían interesados en recibir la ayuda de otras personas para mejorar las condiciones del parque. La experiencia mostró bajo nivel de participación y las personas que asistieron no se integraron a la actividad de limpia, sino que tomaron una buena cantidad del tiempo para desarrollar un tipo de asamblea vecinal informal que no contó con objetivos, orden en las intervenciones ni minuta de acuerdos.

Figura 53. Participación en la actividad de limpia de parque aledaño a Valle del Paraíso.

Fuente: Trabajo de campo en Valle del Paraíso.

Al finalizar los trabajos de limpia del parque, hubo oportunidad de entrevistar a una persona que se ostentó como líder de la colonia, a quien se le explicó el proceso de organización vecinal para participar en el Programa Construyendo Contigo a lo que respondió que ha realizado con anterioridad solicitudes de pavimentación de calles a través de la integración de firmas y elaboración de escritos a las autoridades municipales, ante lo cual ha recibido respuestas negativas con el argumento de que la calle que propone intervenir no se encuentra incluida en el Programa Anual de Obra.

No obstante, puso a la disposición del equipo investigador la red de vecinos que ha creado para fines de gestionar ante las autoridades locales obras o acciones que puedan ser implementadas como alternativa de atención a las principales problemáticas de la colonia. Es conveniente precisar que la persona interesada no es habitante de Valle del Paraíso.

En los hechos, no se logró consolidar la participación de los habitantes en ningún instrumento de la democracia participativa del municipio de Puebla (Presupuesto Participativo y después, Construyendo Contigo). Los principales factores que limitaron la promoción de la participación ciudadana se enuncian a continuación.

Primero, la presencia de la pandemia por COVID-19 que impidió el contacto entre las personas y por lo tanto, se restringieron los espacios y en general todo tipo de encuentros para participar en asambleas o reuniones vecinales.

Segundo, la situación de inseguridad en la colonia, ya que, ante las amenazas recibidas durante la labor de investigación, se decidió suspender los recorridos por la colonia que tenían el propósito de informar o convocar a las personas a reuniones o asambleas.

Tercero, la vulnerabilidad de los programas de gobierno a ser modificados o suspendidos con los cambios de la administración pública municipal, por lo anterior resultó complicado haber trabajado con un grupo de personas con miras a ser parte del Presupuesto Participativo y después explicar a las mismas personas que dicho programa había desaparecido para convertirse en uno nuevo con diferentes requisitos y formas de participación.

Conclusiones de tesis

La participación ciudadana como concepto convive con otros ejercicios democráticos en el entorno local, para el caso de zonas periféricas de las ciudades y en específico en territorios marginados, es posible documentar que al referir la acción ciudadana en asuntos públicos, esta se relaciona con los procesos de la democracia representativa, comúnmente entendidos como la participación de las personas en jornadas para elegir a quienes serán sus representantes en los poderes ejecutivo y legislativo.

Se considera relevante la distinción conceptual de los tipos de democracia entre aquella que cuenta con atributos para ejercerse de manera directa y la que comúnmente se relaciona con fines electorales, lo anterior para fijar la mirada en las dinámicas institucionales, sociales y territoriales que propician la activación ciudadana en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y acciones gubernamentales con posibilidades de contribuir en la atención de problemáticas comunes.

Llama la atención que, en los últimos años, han emergido en las ciudades latinoamericanas distintos mecanismos e instrumentos que promueven el empoderamiento ciudadano, como el caso del presupuesto participativo, valorado como herramienta de inclusión y distribución del poder de decisión sobre un porcentaje del presupuesto público para obras o acciones a realizarse en las demarcaciones territoriales donde residen los participantes a través de dinámicas de organización y cooperación ciudadana.

Mediante el modelo de investigación – acción, se analizó una colonia en condición de marginación que se localiza en la periferia del área urbana del municipio de Puebla denominada Valle del Paraíso. En dicha demarcación y con la participación de algunos habitantes interesados, se aplicó un sondeo para conocer el nivel de conocimiento del Programa Presupuesto Participativo como política del gobierno local para promover la participación ciudadana.

Adicionalmente, y como parte del proceso de involucramiento en el Programa Presupuesto Participativo, se llevó a cabo la primera asamblea informativa dirigida

a los habitantes de la colonia. Dicha asamblea es el primer eslabón de una cadena de etapas de la implementación del instrumento presupuesto participativo. Para los efectos de la presente investigación, representantes de Casa IBERO y de la Facultad de Arquitectura BUAP, asumieron el rol de convocantes y facilitadores de información, actividad que en otros casos la desarrolla el gobierno mediante esquemas menos pedagógicos.

Los resultados sugieren que existe poco conocimiento del instrumento, que quienes tienen información sobre él, lo adquieren principalmente en redes sociales y que, a pesar de contar con información en esos casos, la intención de involucramiento en los procesos participativos es escasa. En cambio, cuando se brinda información sobre las características y alcances del modelo de presupuesto participativo, las personas muestran interés por conocer más detalles y su intención de participación incrementa aún con la exigencia de dedicar tiempo adicional para ser parte de actividades vecinales y capacitarse sobre la priorización de acciones en atención de sus principales demandas. La dotación de información es un detonante que incentiva en las personas el involucramiento inmediato en asuntos de carácter público.

A manera de cierre, se considera arriesgado y tendencioso idealizar la democracia participativa como fórmula mágica de empoderamiento ciudadano sin antes tomar en cuenta que es necesario, por una parte, disponer de una legislación que regule los procesos participativos en las distintas escalas territoriales y la creación de instituciones promoventes de la participación ciudadana con suficientes recursos. Por otra parte, considerar las exigencias comunes de la ciudadanía como la reivindicación de la confianza en las autoridades, disponer de más y mejor información para opinar y decidir sobre los asuntos públicos, promover los valores que ponderen el interés común por encima de los intereses particulares, situaciones que en su conjunto, son producto de un proceso de construcción que se cimenta sobre la base social de quienes habitan y viven su territorio local.

Reflexión Epistemológica

La transformación de los territorios más próximos a través del ejercicio de la democracia participativa ha sido el enfoque preservado en el desarrollo de la presente investigación, ha sido de interés entender en qué medida la participación ciudadana como oportunidad, puede incidir en las decisiones que a nivel institucional se toman para realizar intervenciones prioritarias en proyectos o acciones de utilidad pública.

Invariablemente, un reto es que la participación ciudadana en asuntos públicos tiende a vincularse con cuestiones políticas-electorales. Si bien en el plano teórico se contrastan los conceptos de democracia representativa y participativa, en la práctica resulta complicado identificar los límites entre una y otra, por tal motivo es necesaria la difusión clara por parte de las instituciones sobre los beneficios de la participación en los distintos mecanismos e instrumentos existentes.

El discurso gubernamental sugiere que los espacios participativos se han creado para la promoción de la democracia, se transmite la idea de que representa la apertura del gobierno para involucrar a las personas en la toma de decisiones, se estipula desde los planes de desarrollo y desde algunos ordenamientos regulatorios como una práctica que debe normalizarse en las relaciones entre ciudadanía y gobierno.

En los hechos, se prefigura un proceso sesgado, los instrumentos participativos resultan endebles a la voluntad e importancia que les designa la autoridad en turno. Esto es, en el afán de imprimir un sello particular, los desvirtúan, los remodelan o los modifican sin mayores fundamentos o motivos, carecen por lo tanto de consistencia, legitimidad y fortaleza, lo que repercute en inhibir el interés por ser partícipe de las convocatorias.

El empoderamiento de las personas integrantes de organizaciones vecinales a través de la difusión de información o capacitación es escaso. Las personas conocen las necesidades para mejorar el entorno próximo, sin embargo, carecen de conocimiento sobre los procesos institucionales para gestionar dichas necesidades,

así como los requisitos que exige la autoridad para valorar la viabilidad de ejecutar alguna intervención pública.

No se puede negar el avance en la implementación de programas que han contribuido a incluir a las personas en espacios participativos y que además, dicha participación se ha materializado en obras y acciones que han transformado parques, jardines, escuelas y vialidades en zonas que más lo requieren, pero también es justo evidenciar que el avance es incipiente sin la continuidad y robustecimiento institucional para que las prácticas participativas prevalezcan sin condicionarse a los cambios de administraciones del gobierno local.

En Puebla es necesario disponer de una Ley estatal en materia de participación ciudadana, que tipifique los mecanismos e instrumentos de la democracia participativa y las escalas territoriales de actuación (Estado-región-municipio-barrio). Si bien la promulgación de la Ley no resolverá por si misma las deficiencias del ejercicio de la participación ciudadana, es indispensable para garantizar la continuidad de estas prácticas estableciendo las autoridades e instituciones responsables de la promoción de la democracia.

Incentivar la participación además requiere de técnicas auxiliares para explicar a las potenciales personas participantes los beneficios de su intervención. Es a través de convocatorias a asambleas, diseño de material didáctico, simplificación de los procesos y la siempre transparencia de los alcances, una manera de ir aproximando a las personas con los instrumentos de la democracia participativa existentes.

La organización vecinal y su función en el intercambio de comunicación con las autoridades es un aspecto medular para preservar legitimidad, la ciudadanía que asume el rol para gestionar transformaciones y que las consigue, tal vez traslade las experiencias de éxito a más personas que distingan a los espacios participativos como herramientas para atender otras necesidades y tal vez, este conocimiento a su vez se traslade a las nuevas generaciones a modo de aulas formadoras de democracia para transformar el territorio local.

Existen ámbitos de oportunidad aprovechando las bondades del ejercicio de la democracia participativa en el marco de la gobernanza. La comunidad organizada, informada y capacitada para deliberar sobre la atención prioritaria de sus necesidades, fortalece los lazos de vinculación con el gobierno local, con lo cual, las políticas y acciones tienen mayor probabilidad de materializarse con efectividad en la escala de barrio o colonia.

Bibliografía

A.Dahl, R. (2022). *La democracia*. Ediciones culturales Paidós, S.A. de C.V.

Aguilar, L. F. (2011). LA INEFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. En *PARTICIPACIÓN CIUDADANA* (Primera, pp. 73–94). Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Bátiz, M. L. G., & Arana, L. T. (2018). El presupuesto participativo: Un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, *26*(52), 1–28. https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018

Buenrostro Sánchez, I. E. (2004). Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, *5*(12), 67–82.

Cabrero Mendoza, E., & Díaz Aldret, A. (2012). La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión y política pública*, *21*(SPE), 83–129.

Cameron, A. M., Hershberg, E., & E. Sharpe, K. (2012). Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (Primera, pp. 13–38). Flacso México.

Canto Chac, M. (2011). En búsqueda de la democracia participativa:política y ciudadanía. En *PARTICIPACIÓN CIUDADANA* (Primera, pp. 17–70). Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Canto Chac, M. (2012). Introducción. En *Participación ciudadana en las políticas públicas* (Segunda, pp. 17–55). grupo editorial siglo veintiuno.

Canto Sáenz, R. (2016). Participación ciudadana, pluralismo y democracia. *Tla-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, *41*, 54–75. https://doi.org/10.32399/rtla.10.41.206

Vivir en la periferia. Relatos de la vida en Valle del Paraíso, V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales 1 (2016).

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, *26*(2), 341–379.

Grandinetti, R., & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 53–71). Universidad Nacional de General Sarmiento.

H. Ayuntamiento de Puebla. (2012). *Justificación técnica que fundamenta la regularización del Asentamiento: Valle del Paraíso para su incorporación al desarrollo urbano municipal* (p. 12).

H. Ayuntamiento de Puebla. (2022). *PUEBLA CAPITAL APUESTA POR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO E INSTALA CONSEJO ESPECIALIZADO*. https://pueblacapital.gob.mx/noticias/noticias-destacadas/item/16523-puebla-capital-apuesta-por-la-participacion-ciudadana-en-el-desarrollo-urbano-e-instala-consejo-especializado

Hurtado Delgado, F., & González Fuentes, C. I. (2019). Democracia participativa como complemento de la democracia representativa. *Ius Comitiãlis*, *4*, 168–185.

IMPLAN HERMOSILLO. (2012). *EXCLUSIÓN Y MARGINACIÓN URBANA EN HERMOSILLO : Diagnóstico y caracterización para la planeación estratégica*.

Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2022). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Principales resultados.*

Juárez Paulino, H. U. (2021). *Planeación urbana en el municipio de Puebla; una decisión de gobierno que limita la participación ciudadana: El Caso de la Colonia La Paz*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Montambeault, F. (2012). ¿Aprendiendo a ser “mejores demócratas”? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latica: las voz y sus consecuencias.* (Primera, pp. 137–165). FLACSO México.

Rodríguez Benavides, C., & Jara Iñiguez, I. (2020). El proceso de presupuesto participativo ¿adhesión o decepción ciudadana? Caso: Gobierno Autónomo Descentralizado de la Concordia (Ecuador). *Revista Española de la Transparencia*, *11*, 267–292.

Salazar Ugarte, P. (2004). *¿Qué participación para cuál democracia?* (Universidad Nacional Autónoma de México, Ed.; Primera, pp. 43–55). http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion ciudadana y politicas sociales en el ambito local.pdf

Salgado, M. S. S. (2020). *EMPODERAMIENTO CIUDADANO PARA MITIGAR EL RIESGO DE INUNDACIÓN. CASO: COLONIA LA HACIENDA, PUEBLA*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* (p. 76).

Diagnóstico Situacional Valle del Sur, San Isidro Castillotla, Valle del Paraíso, Ampliación Valle del Paraíso y El Castillo., (2015).

Vázquez Anderson, A. (2004). Democracia en México: transición hacia un corporativismo social. *Espiral*, *10*(29), 11–44.

Viñas, R. V., Costa, M. M., Franzi, M. P. i, Resende, P. E. R., & Vilaregut, R. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 29–54).

Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación en políticas públicas. En *Participación ciudadana en las políticas públicas* (Segunda, pp. 205–221). grupo editorial siglo veintiuno.

Ziccardi, A. (2020). Pobreza urbana y políticas sociales en América Latina. En *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local.* (pp. 209–236).