

Del presupuesto participativo al reglamento de panteones: disputas por la autonomía y libre determinación en pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México

Claudia Álvarez Pérez*

La Ciudad de México alberga en sus periferias aún rurales, pueblos y barrios antiguos hoy denominados *originarios*, que siempre de alguna manera han podido ejercer su libre determinación y autonomía en la toma de decisiones y gobernanza en sus territorios y en las formas de organización internas: fiscalías, mayordomías, ejidatarios, comuneros, organizaciones y patronatos de panteones comunitarios. Ello es posible por la larga tradición de los pueblos por la defensa de sus tierras y la capacidad de negociación y disputa con el Estado para sobrevivir; pero también por la exclusión, discriminación y desinterés de los gobiernos en turno. A lo largo del siglo XX regentes y jefes de gobierno han concentrado los beneficios de la modernización y urbanización en los centros históricos de las alcaldías, núcleos y corredores comerciales, y últimamente en la construcción de vivienda de capital privado, para una población de altos recursos económicos en algunas zonas de la ciudad. Sólo así se explica que algunos pueblos no cuenten con servicios básicos como el agua, drenaje y ni siquiera con centros de salud. Los pueblos han donado espacios, materiales y mano de obra para escuelas, espacios comunitarios y los mismos panteones, obras donde el gobierno ha participado muy poco económicamente con apoyo a remodelaciones.

Para esta reflexión abordaré solamente dos asuntos de importancia reciente en la lucha de los pueblos: por un lado, la participación en las decisiones sobre el presupuesto participativo, y por otro, el reglamento de panteones comunitarios, asuntos que reflejan las formas en que la libre determinación y la autonomía se encuentran en disputa.

Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es una acción de democracia directa, donde los ciudadanos de la Ciudad de México proponen, votan y eligen qué necesidades deben cubrirse en sus territorios, ya sea en pueblos, barrios y colonias. El presupuesto está contemplado de las ministraciones que las alcaldías disponen, es decir, es un

dinero que ya está proyectado para utilizarse principalmente en servicios urbanos: asfalto, banquetas, luminarias, etcétera. Dicho ejercicio parte de la Ley de Participación Ciudadana, que da la oportunidad a la sociedad civil de decidir sobre una parte del presupuesto que les corresponde y que se encuentra asignado anualmente en cada alcaldía.

En lo que se refiere a la distribución de los recursos, el porcentaje que se destinaba al presupuesto participativo, de acuerdo con la entonces LPCDF, era del 3 por ciento de los recursos anuales que recibían las autoridades de las entonces delegaciones políticas, y se dividía entre el número de colonias o pueblos originarios que hay en cada una de ellas. En la actualidad, la LPCCDMX aumentó el porcentaje a 4 por ciento bajo un criterio distinto: el 50 por ciento se distribuye de manera proporcional y el otro 50 por ciento con base en indicadores tales como los índices de pobreza, de marginación, de inseguridad, de población y de condición de pueblo originario o rural.¹

Sin embargo, al paso del tiempo esta “democracia directa” se ha vuelto una vía de coacción electoral, utilizada como botín de los partidos políticos que respaldan a los alcaldes, quienes condicionan apoyos a cambio de votos; si bien se ponen en marcha los ejercicios “ciudadanos”, éstos van ya etiquetados para ciertos grupos o corrientes políticas. Las propuestas de beneficio colectivo han pasado a individualizarse, pues se solicitan tinacos de agua, calentadores solares, lo que atomiza los beneficios a unos cuantos y deja de ser un beneficio para el bien común. Los casos más visibles en el presupuesto 2020 y 2021 se dieron en las alcaldías de Xochimilco y Tlalpan, donde no fueron aplicados y en otros se ignoró y excluyó la decisión de los pueblos, usando como justificación la pandemia del covid-19, pero que se dieron dichos recursos a caciques² locales que operaron en las elecciones de los alcaldes, como pago de favores.

Si bien el presupuesto participativo se inscribe en un derecho a ejercer la participación de los ciudadanos de los pueblos, en la realidad es un proceso que surgió con buenas intenciones y que al paso del tiempo se ha torcido para crear una simulación perversa.

Los pueblos se organizan en colectivos con la intención de proponer proyectos viables que cubran necesidades para la comunidad en general, desde andadores, banquetas, luminarias, acondicionamiento de canchas o centros deportivos, remodelación de escuelas y panteones, entre muchos otros. El Instituto Electoral de

la Ciudad de México es el encargado de organizar los comicios para que la gente acuda a votar, y aunque muchas ocasiones ganan estos proyectos, al final son ignorados o desconocidos, la realidad es que se manipula a los ciudadanos que les operan políticamente a las alcaldías para asignar el presupuesto a quienes apoyan su estructura política, esto se ha facilitado porque quienes participan miran ésta triste realidad, se ven engañados, por lo que prefieren dejar de participar en la gran simulación en la que se ha convertido la supuesta “participación”. El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) también es cómplice de las alcaldías, pues montan el teatro y colocan a sus títeres para desviar a unos pocos el miserable recurso repartido para seguir repitiendo prácticas de una cultura política que parecía había quedado en el pasado, pues al final quien evalúa la viabilidad y aprobación de los proyectos es el órgano evaluador de las alcaldías.

Las batallas por el presupuesto participativo se encuentran ahora en los pueblos y barrios de toda la ciudad, pues el IECM divide el territorio de la ciudad en Comisiones de Participación Comunitaria (Copacos), representaciones de las colonias, y por otro lado, a pueblos o barrios, pero limita la participación de estos últimos al condicionar su reconocimiento como originarios por parte de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (Sepi), que en esta batalla de los pueblos contra el cartel inmobiliario (como ejemplo el pueblo de Xoco, que fue desconocido como pueblo originario en el contexto del conflicto contra la construcción de la Torre Mítica), desconocen las formas de representatividad, favoreciendo a inmobiliarias y particulares, y reconoce a los caciques locales que se encuentran en la red clientelar y de corrupción de partidos políticos y alcaldías.

Los agravios a la libre determinación y autonomía de los pueblos y barrios afectan en el sentido más sensible al condicionar el origen de los pueblos y barrios, es decir, niegan la identidad de comunidades antiguas en el territorio que son vistas como un obstáculo para los proyectos inmobiliarios. Por otra parte, para administraciones anteriores fue importante reconocer estos territorios como parte de la historia de la Ciudad y de un proyecto político, incluso se instauraron secretarías de gobierno y se dieron apoyos para reconstruir la historia y memoria de los pueblos, la misma Sepi no se explica sin ese contexto; pero ahora se decide de manera dictatorial sobre los pueblos para condicionar beneficios, como el derecho a ejercer el presupuesto participativo. Si bien parece contradictorio lo que aquí anoto, porque los pueblos, al no contar con presupuesto propio, poco pueden

hacer y decidir por libre determinación para mejorar sus calles o espacios comunitarios. Sin embargo, sí la ejercen, aunque de manera limitada, al reunirse en asambleas para decidir sobre las necesidades e impulsar sus proyectos de mejoras que ingresan al órgano electoral, aunque en un entorno excluyente, discriminatorio y de desigualdad.

Panteones comunitarios

Los panteones comunitarios en los pueblos de la ciudad son territorio sagrado porque descansan los restos de quienes ya no están en el plano terrenal, pero forman parte del imaginario identitario y de la memoria de las comunidades originarias. Dichos espacios se crearon a finales del siglo XIX, cuando por órdenes del gobierno de la ciudad se prohibió sepultar a los difuntos en los atrios de las iglesias, como era costumbre desde la ocupación colonial. Acto seguido —y seguro a toque de campana— se reunieron los habitantes de cada pueblo para buscar otro espacio dentro del territorio, la mayoría fueron donados por vecinos del lugar mientras que otros fueron comprados gracias a la colecta y a pagos a largo plazo por vecinos del mismo pueblo. Esto alivió también la tensión que representaba el problema de dónde sepultar a aquellos originarios que se habían convertido a la religión presbiteriana, anglicana, mormona, entre otras doctrinas que ya sentaban sus reales en los pueblos, pues para la mayoría católica no era vista con buenos ojos la conversión o cambio de religión y consideraban que no debían ser sepultados en el atrio de las iglesias católicas.

Así, los pueblos fueron construyendo y apropiándose de un nuevo espacio comunitario, donde los lazos ancestrales tendieron un hilo de tiempo largo hacia el pasado, pero muy presente.

Los panteones de los pueblos han mantenido reglas diferentes de los panteones civiles, que son totalmente administrados por el gobierno de la ciudad.³ Cabe señalar que existe una corresponsabilidad entre alcaldías y las representaciones de los pueblos, llamados antes *subdelegados* y ahora *enlaces territoriales*, o bien, concejos de gobierno, que han sido recientemente reconocidos, en 2018, en San Andrés Totoltepec, en Tlalpan, y en 2019, San Luis Tlaxialtemalco, en Xochimilco. Son los pueblos que mediante patronatos o comisiones llevan la responsabilidad cotidiana respecto a dar el visto bueno para poder sepultar algún difunto, y posteriormente avisar o dar un pago simbólico de 130 pesos a las alcaldías. El visto bueno es muy importante, porque reconoce a los miembros de la comunidad originaria, quienes ya cuentan con fosas asignadas a familias

desde finales del siglo XIX, las cuales siguen viviendo en el territorio y cumplen con trabajo comunitario y colaboran económicamente con las mayordomías, lo que les otorga derechos para guardar celosamente su territorio sagrado, lo cual constituye un sentimiento poco comprendido por habitantes de la ciudad y del mismo gobierno.

A lo largo del siglo XX y XXI ha habido políticas públicas que tienden a “regular” los panteones comunitarios con la Ley de Panteones,⁴ en un intento por eliminar esos derechos de las familias originarias, que buscaron, donaron o compraron dichos espacios. Primero, el gobierno instauró las perpetuidades que aplican en el caso de los pueblos a todas aquellas tumbas que tienen una antigüedad de 1975 hacia atrás, lo que en sentido estricto aplica para todos los espacios comunitarios, es decir, el gobierno reconoce el derecho a mantener los restos por siempre; sin embargo, desde las alcaldías siempre se ha buscado intervenir para modificar y lucrar con la venta de espacios para sepultar personas que son vecindadas de los mismos pueblos pero no tienen trabajo en la comunidad ni colaboran con las mayordomías, o bien, personas que no son de los pueblos, obviamente con la venia de algunos representantes de los pueblos mediante una transacción económica, por ello la figura de patronatos y comisiones resulta relevante porque protegen el visto bueno como derecho de las comunidades.

El gobierno de la ciudad publicó recientemente el Reglamento de Panteones⁵ para ordenar algunas problemáticas surgidas del contexto de violencia del crimen organizado: la aparición en un penal de Puebla de los restos de un bebé que había sido sepultado en el panteón civil de San Lorenzo Tezonco, en Iztapalapa,⁶ y la incineración, en otro panteón civil, de los restos de dos jóvenes desaparecidos.⁷ Además, ello queda enmarcado en el contexto de emergencia de salud que representó el covid-19 por la falta de espacios para sepultar e incinerar para evitar más contagios;⁸ al respecto se consultó a los pueblos, pero la mayoría no contaba con espacios para resolver la situación.

El nuevo reglamento de panteones publicado por el gobierno de la ciudad proponía que todas las disposiciones eran aplicables a panteones civiles, comunitarios y privados. Incluía varios asuntos que no eran muy claros, como la responsabilidad administrativa y del cuidado de los panteones de pueblos y barrios; la falta de claridad sobre las competencias de pueblos y barrios respecto a los inhumaciones, exhumaciones y procesos de tratamiento de cadáveres, la incineración y tritura-

ción, cuando no es aplicable en sentido estricto, pues en los panteones comunitarios no existen hornos de incineración. La prohibición de establecimiento y funcionamiento de panteones que dieran trato discriminatorio, lo que se interpreta como abrir la puerta a que se sepultara a cualquier persona en los panteones comunitarios, asunto muy sensible para las comunidades. La obligación de compartir con la Dirección General el registro de restos humanos en todas sus modalidades, además de contar con video vigilancia conectada las 24 horas al C5, asuntos que las comunidades consideran les debe ser consultado. La obligación de contar con un vehículo autorizado para transportar el ataúd hacia los panteones, asunto inviable y que no es la costumbre de los pueblos, pues llevan en hombros con música y cohetes al difunto. La implementación de sanciones penales en caso de incumplimiento del reglamento, lo que contraviene con las formas tradicionales de organización comunitaria de los panteones. La disposición más importante era la eliminación de perpetuidades en panteones civiles y comunitarios, que al paso de dos perpetuidades refrendables, después de ese tiempo, a través de las alcaldías las fosas debían ser devueltas al gobierno de la ciudad, cuando —como ya se dijo— los panteones comunitarios no pueden ser propiedad del gobierno, aunque así lo establezca la administración. Para las comunidades, son sus territorios sagrados, su identidad y su memoria.

La libre determinación y autonomía respecto a los panteones comunitarios, desafortunadamente, es un derecho que sigue siendo desconocido un gobierno tras otro, sean del partido político que sean.

Los pueblos y barrios refrendan, por fortuna, la defensa de sus espacios comunitarios cada vez, siempre de la mano de personas que ofrecen sus conocimientos y su trabajo sin pedir nada a cambio a favor de las comunidades. La lucha la ha dado el Frente por la Defensa de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios del Anáhuac (FDDPBOA), con el apoyo del abogado Alejandro Velásquez, que a base de marchas, plantones y audiencias con la consejería jurídica del gobierno de la ciudad, reivindican la libre determinación y autonomía de los pueblos, al lograr que se excluyera a los panteones comunitarios del reglamento; no están en contra de las medidas de ordenamiento, pero sí defienden el derecho a ser consultados y que se reconozca la personalidad jurídica.



Figura 1. Marcha del Frente de Defensa de Pueblos y Barrios Originarios de la cuenca del Anáhuac, Palacio del Ayuntamiento. Fotografía: Claudia Álvarez Pérez.

Conclusiones

Las batallas en defensa del territorio que ejercen los pueblos y barrios originarios se construyen en un tiempo largo haciendo uso político del pasado en los diferentes procesos autonómicos y de libre determinación. Siempre dentro de las reglas del Estado y haciendo uso de las herramientas jurídicas que la Constitución Política mexicana provee, sobre todo a partir de las modificaciones al artículo 2° constitucional, así como el 169 de la OIT, la cartilla de los derechos indígenas internacionales y nacionales, la Constitución de la Ciudad de México y la Ley de Pueblos y Barrios. Es importante la perspectiva de interculturalidad para proteger los derechos de una minoría de originarios quienes son los guardianes y constructores la historia y la cultura de pueblos antiguos.

Existen varios contextos que han detonado la organización para la conformación del FDDPBOA, el principal es el desacuerdo de la actuación de los partidos políticos, encarnados en los caciques locales, principalmente aliados a partidos políticos y empresarios que han empoderado representantes de los pueblos y barrios y alcaldes, que les ha dado oportunidad de ejercer despojos de predios, la imposición de gasolineras, construcción de hoteles y viviendas coludidos con organizaciones como Antorcha Campesina, Congreso Popular, y que imponen su poder mediante la violencia, incluso con golpadores para conseguir sus propósitos.

Al paso del tiempo se fueron construyendo relaciones clientelares en los diferentes niveles de gobierno y se insertaron de lleno en la red de relaciones políticas,

reproduciendo prácticas de los partidos políticos, repartiendo tabique, cemento, calentadores solares, tinacos para recolectar agua, haciendo uso de los programas sociales para algunas familias y allegados, además de repartir apoyos económicos a las organizaciones y algunas mayordomías para las fiestas patronales, proporcionados por las alcaldías. Algunos representantes de los pueblos se han convertido en caciques, como operadores políticos para tener el control de las elecciones, estatales y federales, en favor de los partidos políticos, para conseguir puestos en el gobierno.

Los concejos de gobierno son un proceso autonómico y de libre determinación que vuelve los ojos atrás a retomar la forma de elección a mano alzada de manera directa sin la intervención de los partidos políticos. Además de convertirse en un colegiado en defensa de los usos y apropiación del territorio ante la manipulación del presupuesto participativo y en defensa de los panteones comunitarios.

El presupuesto participativo y los panteones comunitarios son dos batallas en medio de una complejidad más amplia ante los embates de inmobiliarias y construcción de viviendas de interés social donde las organizaciones en demanda de vivienda coludidas con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (Seduvi) y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) que pretenden agravar los problemas de falta de agua; un ejemplo es la aprobación de la perforación de un pozo privado para uso de Unidades Habitacionales en Totoltepec, aun cuando existe una veda para perforación de pozos en la región y sin consulta previa al pueblo, sin haber resuelto la carencia de servicios en los pueblos y sus parajes: drenaje, agua, vialidad, etcétera. El Concejo de Gobierno de Totoltepec logró un amparo y se encuentra a la espera de la resolución judicial, es increíble que los pueblos de las zonas de recarga de mantos acuíferos no puedan tener acceso a su propia agua, mientras que sí se aprueban pozos para unidades habitacionales que serán ocupadas por personas ajenas a los pueblos.

La defensa de los originarios representada en los Concejos de Gobiernos Comunitarios refleja, una vez más, las largas luchas en el siglo XX, apelando ahora por un pasado indio, formas de organización comunitaria, tomar decisiones en Asamblea, haciendo uso de herramientas jurídicas como la consulta indígena, para que los pueblos puedan decidir y ser consultados sobre cualquier asunto que pretenda modificar o afectar el territorio y sus pobladores.

Como resultado de la conformación de los Concejos de Gobierno se han presentado disputas dentro de los pueblos, al confrontar aquellas viejas formas de la cultura

política tan arraigada y aprovechada por los partidos políticos del uso de redes clientelares y de corrupción donde no hay claridad ni transparencia. Es un camino difícil, pero que no deja de ser un llamado a la toma de conciencia por el bien común, que de otra manera llevará a la fragmentación de las formas de organización social y de las mismas comunidades.

El siglo XXI enmarca nuevas formas de representatividad de los pueblos originarios en la Ciudad de México, con el Concejo de Gobierno de San Andrés Totoltepec y el Concejo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco, que en sus luchas han llevado, desde que iniciaron, procesos y contextos adversos de violencia estructural, desconocimiento y desprecio, principalmente ejercido por las alcaldías, que representan intereses de partidos políticos (Morena, PRD, PAN y PRI); sin embargo, continúan construyendo gobierno desde abajo, dentro del Estado y a pesar del mismo sistema, y mantienen la esperanza de construir formas diferentes de autodeterminarse y de que sus procesos autonómicos sean respetados, acompañados del Frente de Pueblos y Barrios Originarios del Anáhuac, que agrupa a pueblos de todas las regiones y alcaldías de la ciudad.

* Dirección de Estudios Históricos, INAH.

¹ Véase Alberto Escamilla Cadena y René López de la Torre, “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana”, *Sociológica*, vol. 36 núm. 103, México mayo-agosto de 2021, recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000200085, consultado el 06 de diciembre de 2021.

² “Gobernante o jefe de una comunidad o pueblo de indios. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos”. recuperado de: <https://dle.rae.es/cacique>.

³ En la Ciudad de México existen panteones comunitarios, civiles y privados.

⁴ “CDMX: conflicto por panteones comunitarios”, *La Jornada*, viernes 14 de diciembre de 2018, recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2018/12/14/edito/002a1edi>

⁵ Disponible en recuperado de: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-el-gobierno-de-la-cdmx-propuesta-de-reglamento-de-cementorios-crematorios-y-servicios-funerarios-para-consulta-y-posterior-publicacion>.

⁶ “Caso de bebé muerto en penal de Puebla es atípico”, *La Jornada*, 25 de enero de 2022, recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/25/capital/caso-de-bebe-muerto-en-basurero-del-penal-de-puebla-es-atipico-fgj/>.

⁷ Elba Mónica Bravo, “Buscan en panteones de Azcapotzalco a jóvenes desaparecidos”, *La Jornada*, 25 septiembre 2020, recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/09/25/buscan-a-jovenes-desaparecidos-en-panteones-de-azcapotzalco-9945.html>.

⁸ recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/05/08/alertan-trabajadores-en-panteones-sobre-enganos-de-funerarias-locales-1216.html>.