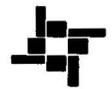


00125
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso
contenido de mi trabajo receptor de:
NOMBRE: Rocío del Carmen
Delgado Montañés
FECHA: 07 - Marzo - 2003
FIRMA: [Signature]

La Importancia de la Participación
Ciudadana en el ámbito del Desarrollo Urbano
Caso de Estudio:
Programa Parcial de Desarrollo Urbano
"El Gavillero"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tesis que para obtener el Título de Urbanista Presenta:
Rocío del Carmen Delgado Montañés.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION DISCONTINUA



Te agradezco infinitamente Señor por permitirme concluir una etapa más

A ti Natalia porque nunca fuiste un obstáculo, sino el más importante motivo; se que algún día podrás disculpar a mamá de no poder jugar ni leer cuentos en los momentos en que estaba ocupada haciendo tarea, espero que algún día este esfuerzo se traduzca en ejemplo para ti.

A ti Pedro por todo tu amor y apoyo, por tu ejemplo de tenacidad y perseverancia para el logro de todas las metas propuestas y especialmente por los momentos difíciles, tanto de desvelo y mal humor como por la falta de tiempo para ambos. Gracias por compartir mis logros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



A mis padres les agradeceré siempre por haberse esforzado en fomentar en mí la lectura, el estudio y las ganas de ser siempre mejor, a ti Pedro D. por esperar (aunque no muy pacientemente) la llegada de este momento y por creer siempre en mí. A ti mamá de manera muy especial, por brindarme lo mejor de ti y por cuidar de Natalia en todo este tiempo.

A mis hermanas por su ejemplo y amor. Especialmente a ti Jaz, por haberme demostrado que el tiempo nunca está perdido y que nada es imposible.

A mi "segunda familia" por su cariño, a ti Francisco por estar orgulloso de mí y a ti Carmelita porque en esta etapa estuviste siempre pendiente de Natalia.

A mis profesores de la carrera, por su conocimiento, con especial cariño a ti Cecilia Martínez por el tiempo, la paciencia y por haberme ayudado a descubrir la capacidad que hay en mí; a ti Fernando Islas por tu apoyo y enseñanza sobre el método de análisis y a ti Sergio Flores por estar siempre dispuesto a colaborar y aportar conocimiento.

A mis amigos, por estar siempre cerca, especialmente a Mary, Georgina, Andrea, Claudia e Irais, por su confianza, apoyo y amistad y finalmente a ti Toño, porque aun si quererlo, me has mostrado lo verdaderamente importante y has aportado mucho a mi proceso de autosuficiencia.



ÍNDICE.

Capítulo 1 **Introducción.**

Capítulo 2 **Marco Teórico Conceptual**

El Desarrollo de la Sociedad Civil: La Participación Organizada de la Sociedad.

- 2.1 *Introducción.*
- 2.2 *La Ruptura del Equilibrio en la relación Gobierno - Sociedad.*
- 2.3 *La Represión en la Relación del Estado y la Sociedad Política con la disidencia Urbano Popular.*
 - 2.3.1 *La Crisis Política de 1968 en el DF.*
 - 2.3.2 *La Crisis del Corporativismo y el Desarrollo de la Oposición.*
- 2.4 *Nuevos Actores Sociales.*
 - 2.4.1 *La Sociedad Civil.*
 - 2.4.2 *Los Movimientos Sociales.*
 - 2.4.2.1 *Organizaciones en Función de la Vivienda y los Servicios Públicos.*
 - 2.4.2.2 *Organizaciones de Promoción y Desarrollo Comunitario.*
 - 2.4.3 *Las Organizaciones Civiles.*
 - 2.4.3.1 *Organizaciones No Gubernamentales (ONG).*
 - 2.4.3.2 *Asociaciones Civiles.*
 - 2.4.3.3 *Otras Organizaciones Civiles.*
 - 2.4.4 *Consistencia de Organizaciones Civiles.*
 - 2.4.5 *La Función de las Organizaciones Civiles.*
 - 2.4.6 *Formas de Participación, Actividades que Realizan y Relaciones Interinstitucionales.*
- 2.5 *El Proceso Participativo y la Apropiación del Espacio Público Traducidas al Reclamo del Derecho a la Ciudad.*
- 2.6 *Conclusión.*

Capítulo 3 **Marco Jurídico Entorno a la Participación Ciudadana y el Desarrollo Urbano.**

- 3.1 *Introducción.*
- 3.2. *Principales Leyes tocantes a la Gestión Ciudadana.*
 - 3.2.1 *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.*
 - 3.2.2 *Ley de Asentamientos Humanos.*
 - 3.2.3 *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.*
 - 3.2.4 *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*
 - 3.2.5 *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.*



3.3 Leyes Complementarias a la Participación Ciudadana y el Desarrollo Urbano.

3.3.1 *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.*

3.3.2 *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el DF.*

3.3.3 *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal.*

3.3.4 *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.*

3.3.5 *Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.*

3.4 Conclusión.

Capítulo 4

La Participación Social en la Gestión Urbana

4.1 *Introducción.*

4.2 *Instrumentos y Mecanismos que Norman la Gestión Social Ciudadana dentro de la Elaboración de Planes Urbanos.*

4.3 *La Relación de las distintas Áreas Políticas con la Participación Social.*

4.4 *Conclusión.*

Capítulo 5

Caso de Estudio:

Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero"

5.1 *Introducción.*

5.2 *¿Qué es un Programa Parcial?*

5.3 *Actores que intervienen.*

5.4 *Desarrollo del Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" (en que consiste).*

5.4.1 *Síntesis de la situación del área de estudio.*

5.4.1.1 *Aspectos Socioeconómicos.*

5.4.1.2 *Aspectos Urbanos.*

5.4.1.3 *Tenencia de la Tierra.*

5.5 *Proceso de Elaboración del Programa Parcial.*

5.5.1 *Etapa de Participación Ciudadana.*

5.5.2 *Talleres de Participación.*

5.5.3 *Consulta Pública.*

5.6 *Observaciones.*

5.7 *Conclusión.*

Capítulo 6

Algunos comentarios en relación a la Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano.

6.1 *Introducción.*

6.2 *El Derecho a la Ciudad.*

6.2.1 *La Gestión en la Regularización de la Tenencia de la Tierra.*

6.3 *La Desigualdad Ciudadana.*



6.4 Hacia Nuevas Garantías Sociales y Nuevos Actores.

6.5 Análisis comparativo entre las características de las Instituciones de la Administración Pública que gestionan los Aspectos Urbanos, comprometidas con la participación de los ciudadanos y los Principios Base de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en los que radica la participación de la comunidad.

6.6 Conclusión.

Capítulo 7

Recomendaciones y Conclusiones

7.1 Introducción.

7.2 Recomendaciones.

7.3 Conclusiones Finales.

Bibliografía.

Anexos.



Capítulo 1

Introducción

El presente trabajo se centra en establecer la importancia de analizar la participación ciudadana en el ámbito del desarrollo urbano de la ciudad capital, mediante comentarios de algunos autores que han profundizado en la necesidad de lograr una mayor eficiencia en el proceso de gestión del desarrollo urbano mediante la constante intervención de los diferentes sectores sociales que conforman a la ciudad.

Justificación.

"Las aspiraciones de ayer empiezan a convertirse en la pesadilla del mañana. El mito de los rascacielos y el Estado benefactor que tienden su sombra y su velo por encima del ciudadano feliz, se rasga aquí y allá con la corrosión contaminante y la destrucción del medio ambiente, se desgarra a jalones al irrumpir las masas urbanas en el escenario, reclamando su lugar en la tierra prometida y rebelándose contra la hambruna y el desabasto, la crisis de vivienda, la falta de agua, la carencia de oportunidades". (Moctezuma, 1990:449)

En las ciudades actuales existe una importante marginación, la cual de acuerdo con Borja (1990) es necesario retroceder sus fronteras, es decir, "La política cultural y social que se hace en las ciudades por parte de los gobiernos locales democráticos ha de evaluarse a partir de un criterio principal: el de hacer más ciudad para los ciudadanos".

Esta preocupación compartida deberá resolverse por medio de la socialización de la condición de ciudadanía o simplemente mediante la urbanización materialmente de las periferias, haciendo más equipamientos y proporcionar más servicios, "... crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente viva la ciudadanía, formule sus demandas y exigencias y utilice realmente la ciudad y sus bienes colectivos". (Borja, 1990)

De acuerdo con Azuela de la Cuenca (1990) el problema se tiene que analizar desde varios ángulos entendiendo como un reto la modernización de las ciudades, uno de estos ángulos es la naturaleza del desarrollo urbano, proceso que debe ser atendido por autoridades y ciudadanos en conjunto.

De acuerdo con Moctezuma (1990) hoy le toca a la Nación, a las Instituciones Políticas y a la sociedad, asumir a las masas urbanas, ensanchar la democracia e inaugurar junto con ellas la transición del siglo XXI.



Desafortunadamente en la actualidad existe un nuevo proletariado urbano, "el desinformado e incomunicado, el cual nace del desigual derecho a estar informado, de las enormes desigualdades a la hora de poder expresar y de hacer sentir la voz de las aspiraciones y de los intereses". (Borja, 1990)

La política sociocultural actual va dirigida a grupos influyentes inmediatos de las clases más o menos ilustradas que muchas veces se encuentran en instituciones. Es necesaria, de acuerdo con Borja (1990) crear un sistema para producir una acción social y cultural que funcione a los sectores populares mayoritarios, por medios de expresión y de representación que les proporcionen identidad y fuerza.

Esto será posible mediante el establecimiento de una política progresista, que deberá estar basada en los criterios básicos siguientes:

- *De informar a los incomunicados.*
- *De llegar a los marginados.*
- *De organizar a los desorganizados.*
- *De dar identidad colectiva a los anónimos.*
- *De hacer difusión de masas de los bienes culturales de las élites.*
- *De promover creatividad de los que no saben que crean o pueden hacerlo.*
- *De dar fuerza social e influencia política a los que cotidianamente no la tienen.*

De acuerdo con Borja (1990) la política de descentralización municipal y sus relaciones, como (sobre todo) los centros socioculturales, parte de estos supuestos y tiene los siguientes objetivos:

- a) *El derecho a la ciudad y a la doble identidad de los ciudadanos, lo que significa que todo el mundo tiene derecho a vivir ahí siempre o vivir en una época de vida, a ir a menudo o a marcharse; éste derecho implica aceptar el cambio de la ciudad, es decir:*
- *No legitimar el inmovilismo residencial o de actividad.*
 - *Dignificar y dar significado a cada parte de la ciudad.*
 - *Dar dimensiones de periferia al centro, hacerlo más abierto, más disponible a las transformaciones de formas y de usos.*
 - *Proporcionar características de centralidad a las periferias, "monumentalizadas" llenarlas de actividades, funciones y simbologías diversas y múltiples.*

"La gran ciudad no puede ser uniforme" Borja (1990) y por lo tanto los ciudadanos tampoco, son "plenamente ciudadanos"; solamente tienen otras identidades más particulares (de grupo, de barrio) y más universales (clasista, nacional y cosmopolita).



Los sectores populares, los ciudadanos más anónimos y marginados, los grupos subalternos incluso cuando son más numerosos (como por ejemplo los ancianos) según Borja, deben afirmar su identidad de grupo, deben hacer reconocer su particularidad ciudadana, para asumir plenamente la ciudadanía general.

La conciencia de grupo da fuerza y facilita el acceso a la condición ciudadana y fortalece la integración ciudadana; dando fuerza a sus aspiraciones, esta integración deberá apoyarse de la dialéctica que existe entre la creatividad popular y la expresión de identidades particulares. De acuerdo con el autor, la política sociocultural ciudadana debe favorecer esta integración sin mitificar culturas oficiales y sin caer en tentaciones populistas.

b) Evaluación y participación. En principio, es necesaria la existencia de sistemas de evaluación de las demandas, así como sistemas de verificación de las ofertas.

Se puede saber lo que quiere la gente, pero es actualmente ineficiente la forma de estimulación del consumo cultural y de creatividad, así como la manera de mantenerlos informados.

El costo - beneficio de las demandas urbanas es un factor importante, no es el único valor para aceptar o discriminar las buenas ofertas del mercado. Será necesario buscar la autofinanciación de muchas actividades y servicios para lograr el éxito de esta forma de sustentabilidad, se deberá aumentar el público consumidor y/o planear el interés colectivo y programar los recursos públicos y su protección. Si la planeación no resulta efectiva será necesario buscar indicadores a fin de establecer prioridades de esta manera asignar recursos socialmente equitativa.

Estos indicadores de eficiencia económica y eficacia social de los equipamientos y acciones culturales son:

- *El número de personas que utilizan un equipamiento o un servicio; el número absoluto se obtendrá con indicadores complementarios: tendencia creciente o no, participación o cooperación activa de los interesados, eco de los medios de comunicación social, de acuerdo con Borja (1990) será necesario la conquista de "nuevos públicos", es decir, llegar a zonas de la ciudad o a sectores sociales que no participaban anteriormente en los bienes y servicios de la ciudad.*
- *Efectos inductores o multiplicadores de un equipamiento o actividad, este indicador será relevante en función la vitalidad o renovación de vida que pueda generar en zonas abandonadas, generando actividades en otros centros públicos, iniciando procesos articulados o integrales en general, dentro del hábitat urbano.*



Será necesario controlar los costos por la vía de multiplicar los mecanismos previos a la realización del gasto, es decir, relacionando el corte económico con el beneficio (económico o social) obtenido y experimentando formas de gestión diferentes o comparando costos de actividades o equipamientos similares.

Es inquietante saber hasta que punto la política administrativa del gobierno local es capaz de evaluar las demandas, de medir los efectos de su actividad sociocultural, de generar nuevos recursos y muy particularmente de promover la participación ciudadana.

De acuerdo con Borja (1990), el planteamiento de los centros socioculturales ha de ir íntimamente unido a la descentralización municipal, a la creación de distritos políticamente representativos, administrativamente eficientes y promotores de múltiples formas de participación, tendiendo al establecimiento de un nuevo modelo de organización y funcionamiento administrativo que permita mejorar la eficacia de los servicios municipales, así como un control político de resultado, en lugar de un control a priori de carácter administrativo.

Para todo ello, la participación ciudadana es un método que permite conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individuales y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisiones y en la ejecución de actividades que les interesan directamente. La participación supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias, y hasta las contradicciones, entre órganos administradores y colectivos sociales, como hechos naturales y generadores de vida.

c) De acuerdo con Gamboa de Buen, muchos de los problemas urbanos involucran procesos que no sólo hacen necesaria la participación de todos los sectores involucrados sino que esta misma participación facilita y hace eficiente los programas. La participación ciudadana es necesaria por las siguientes razones:

- Las políticas urbanas y las decisiones que derivan de ellas benefician a unos y perjudican a otros, por lo que es necesario cada vez más (siempre y cuando no involucre eficiencias técnica) mecanismos de consulta y participación que sean utilizados para lograr el objetivo máximo para beneficio social.*
- Los procesos urbanos son complejos y su gestión involucra un gran número de actores (instituciones públicas o privadas, grupos políticos, de profesionales y beneficiarios, propietarios o usuarios de servicios) si se ignora o evita su participación, el proceso de*



gestión siempre llega a un punto en el que el conflicto, la incomprensión o falta de apoyo y compromiso lo vuelve deficiente y en ocasiones lo detiene o imposibilita.

- *Los grupos o asociaciones organizadas cada vez más maduras han ido adquiriendo una gran claridad en sus necesidades, preferencias y en las formas de plantearlas. Las instituciones encargadas de la administración urbana sólo pueden conocer esta estructura a través de mecanismos de consulta y participación. De no hacerlo se corre el riesgo de diseñar y operar programas ajenos a las necesidades sociales que rápidamente sufrirán el rechazo o la indiferencia de la comunidad que se pretende servir.*
- *La racionalización de la inversión pública se expresa en la eliminación de subsidios innecesarios. En el ámbito urbano, esto se ha reflejado en el costo cada vez más cercano al costo real de los bienes y servicios lo que implica una mayor exigencia por parte del usuario, que no reclama calidad, ni que se le tomara opinión con relación al producto, cuando su costo era inexistente, pero ahora solicita calidad y adecuación a sus necesidades a cambio de dinero. Una mayor comunicación con beneficiarios puede avanzarse a la racionalización de subsidios en beneficio de la economía de la aplicación de las coberturas.*

El Estado debe tomar decisiones apoyando y consolidando la nueva realidad urbana (más madura y participativa) en un clima de apertura y respeto, asumir sus responsabilidades públicas en el gobierno y la provisión de infraestructura básica, pero no sustituir la acción colectiva de la sociedad. Deberá el gobierno nutrirse de participación responsable y madura, ya que la incorporación de los grupos sociales beneficiarios mejora la selección de los proyectos, garantiza el respaldo para cumplir las metas, evita las desviaciones en los tiempos, calidad del producto y costos, así como en la asignación de los beneficios.

La cooperación entre la administración local y los ciudadanos requiere por una parte la descentralización para unir la primera a los segundos, pero también requiere de unos mínimos de vida colectiva, de organización social, para definir a los interlocutores o sujetos activos. Los centros culturales cumplen también una función agregadora, no solamente porque facilitan la actividad de las asociaciones constituidas, sino también porque hacen posible la participación de colectivos informales o de ciudadanos que estaban atomizados hasta ese momento.

El presente trabajo se encuentra dividido en seis partes, en la primera se describe el origen y desarrollo de la participación ciudadana en el Distrito Federal mediante el análisis de los distintos movimientos sociales, así como su incidencia y potencialidad de actuación en el ámbito urbano; la segunda parte establece el marco jurídico mexicano a través de la revisión de las principales leyes tocantes a la participación ciudadana y el desarrollo urbano del Distrito Federal, a fin de conocer



los actuales instrumentos y mecanismos de participación, así mismo se establecen otras leyes complementarias, las cuales tienen incidencia en la participación ciudadana, particularmente aquellos artículos que se refieren al desarrollo de la ciudad.

En la tercera parte se analiza la ampliación de los cauces de la propuesta ciudadana en la evolución reciente de los instrumentos y mecanismos que norman la gestión social ciudadana en actividades sociales y políticas, tanto en la gestión de obras y servicios públicos como en la elaboración de planes urbanos; dentro de la cuarta parte se define el caso de estudio: El Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" enfocado al proceso de participación ciudadana, específicamente a ejercicio de la Consulta Pública y los Talleres de Participación.

En la quinta parte se establecen algunos comentarios y recomendaciones relacionados con el derecho a la participación, específicamente al derecho del ciudadano sobre la ciudad, a las nuevas perspectivas sobre las garantías y actores sociales que tienen incidencia en la vida de la ciudad, así como aspectos importantes de las instituciones de la administración pública encargadas de la gestión urbana en cuanto a la participación y finalmente dentro de la última parte se establecen por una parte algunas recomendaciones y/o cuestionamientos respecto de la instrumentación del proceso participativo dentro del desarrollo urbano, así mismo se plantean algunas inquietudes surgidas por las carencias o problemas enfrentados en este proceso, estableciendo algunas propuestas al respecto y por otra parte se establecen las conclusiones finales.

La participación ciudadana es un método que permite conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social, siendo éste un derecho y no una obligación, los cuales deberán estar informados. La participación supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias, y hasta las contradicciones, entre órganos administradores y colectivos sociales, como hechos naturales y generadores de vida.

A las masas urbanas corresponde hacerse cargo del reto que significa proponer formas de transición democrática hacia una nueva sociedad libre y justa; ello sólo puede ser asumiendo su autonomía organizativa y sus intereses inmediatos y de clase en un marco pluralista.

Por lo que es necesario describir el origen y desarrollo de la participación ciudadana en el Distrito Federal, a través del análisis de los distintos movimientos sociales, así como incidencia y su potencialidad de actuación dentro del ámbito urbano, lo cual se analizará en el siguiente capítulo.



Capítulo 2

Marco Teórico Conceptual El Desarrollo de la Sociedad Civil: La Participación Organizada de la Sociedad

2.1 Introducción

En el presente capítulo se establece el marco teórico conceptual, desarrollado en siete apartados; dentro del primero se analiza la evolución de la sociedad civil en función de la participación organizada de la sociedad, en donde se describe la ruptura en la relación gobierno - sociedad, así como la represión en la relación Estado y sociedad política con la disidencia urbano popular.

En la segunda parte se realiza el análisis histórico de la crisis política de 1968 en el D.F.; en la tercera parte se describe la crisis del corporativismo y el desarrollo de la oposición; en la cuarta parte se establecen los nuevos actores sociales, por un lado la sociedad civil y por otro, los movimientos sociales, en donde se describen las organizaciones en función de la vivienda y los servicios, así como las de promoción y desarrollo comunitario. Dentro del mismo apartado se define las organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles y otro tipo de organizaciones que no entran dentro de las anteriores y finalmente se establece la consistencia de las organizaciones civiles.

Dentro de la quinta parte se describe el proceso participativo y la apropiación del espacio público traducidas al reclamo de los derechos a la ciudad; en la sexta parte se establece la función de las organizaciones civiles y finalmente en el último punto se describen las formas de participación en cuanto a las actividades que realizan y las relaciones interinstitucionales.

2.2 La Ruptura del Equilibrio en la Relación Gobierno - Sociedad.

Uno de los importantes fenómenos novedosos que se han dado dentro de las últimas décadas en la historia política del Distrito Federal, ha sido sin lugar a dudas, el desarrollo de una sociedad civil participativa y autónoma

"El surgimiento y la expansión de numerosas expresiones colectivas manifiestas en diversos movimientos sociales y organizaciones civiles han sido fenómenos relativamente recientes, que se han podido constatar en la entidad a partir de los años setenta y que han



interferido en la relación gobierno - sociedad, alterando notablemente la dinámica tradicional que esta relación había sostenido en las décadas anteriores" (Álvarez Lucia, 1998:139)

De acuerdo con Moctezuma (1990), el periodo 1950-1968 fue un momento climático caracterizado por los más altos niveles de bienestar para la población de nuestro país; sin embargo, esta etapa se caracterizó principalmente por desequilibrios propios de los modos de producción capitalista ya que las ciudades se levantaron a costa del medio rural; la burguesía lidió con el movimiento obrero organizado, el cual ocupó su puesto en el desarrollismo cerrando tras de sí la puerta de integración a la Nación de las masas de los nuevos nómadas urbanos.

De acuerdo con Álvarez (1998), la larga trayectoria de un Estado Nacional fuerte, hegemónico y paternalista que incide de manera particular en la vida política de la capital del país fincó las bases (durante los gobiernos posrevolucionarios) de una relación gobierno - sociedad, sustancialmente unilateral y restrictiva, marcada por el control estatal. Las cualidades corporativas que adquirió el aparato central del poder, ligadas a la estructura centralizada y autoritaria del gobierno local, al sistema político unipartidista y a la hegemonía del partido oficial, representaron hasta los años setenta fuertes impedimentos para el desarrollo de la expresión social autónoma en el D.F.

De acuerdo con Moctezuma (1990), una característica del corporativismo mexicano es la ausencia de un sector específicamente urbano popular con fuerza y estructura propia. A diferencia de los sectores obrero y campesino incorporados al partido oficial, fueron ubicados junto con el empresariado, las clases medias, los profesionales dentro de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), esto se vincula con el hecho de que la Revolución Mexicana fue hecha mayoritariamente por campesinos y usufructuada por la alianza burguesía - movimiento obrero.

Álvarez (1998) establece que desde la consolidación del Estado posrevolucionario en el periodo cardenista, las manifestaciones de descontento, las acciones gremiales, la participación vecinal y en general las movilizaciones de carácter social, en su mayor parte, encontraron en las instancias oficiales sus canales naturales de expresión.

Sin embargo, de acuerdo con Moctezuma (1990), lo anterior, no encuadra a los sectores populares urbanos, quienes presenciaron los grandes giros de la Revolución simbolizados con la toma de las principales ciudades del país y de la capital mexicana, fueron los grandes ausentes en las gestas revolucionarias, como resultado de esta ausencia es la falta original en la Constitución de una ley inquilinaria. De ahí que el papel protagónico de los movimientos inquilinarios en los años veinte y treinta entre los nuevos movimientos sociales del naciente Estado postrevolucionario.



Por otra parte, de acuerdo con Álvarez (1998) las manifestaciones sociales que lograron encauzarse por fuera de las instancias oficiales fueron en realidad esporádicas y aisladas; se puede encontrar entre estas las manifestaciones urbanas en torno a los movimientos de los años cincuenta, las manifestaciones de la clase media alta en apoyo a la oposición panista, la revuelta del movimiento ferrocarrilero y el surgimiento de una organización de colonos independiente de la Comisión Depuradora de Colonias Proletarias (CNOP) del D.F., en 1962, entre otros.

De acuerdo con Moctezuma (1990), en la década de los setenta se consolidó la presencia de los sectores urbanos populares, sin que existiera un marco jurídico - político para tratar las nuevas problemáticas de las ciudades, lo cual provocó que el Estado improvisara políticas urbanas bajo situaciones de hecho como la invasión de ejidos, el aval a fraccionamientos irregulares del suelo urbano sin servicios, etcétera. El Estado fue el que abrió los cauces de la industrialización y con ello, a la proliferación de la población y a la urbanización de su territorio.

"Fue hasta los años setenta cuando los términos de la relación entre el gobierno local y la sociedad organizada se modificaron y fue a partir del movimiento estudiantil de 1968 cuando este cambio comenzó a verificarse." "La irrupción del movimiento puso al descubierto una importante crisis económica y política en el plano nacional que tuvo repercusiones de enorme trascendencia para la vida política de la capital del país. Simbólicamente se puede marcar en esta fecha el inicio de un importante fenómeno, que remite a la conformación de una sociedad civil en el Distrito Federal." (Álvarez, 1998:140)

2.3 La Represión en la Relación del Estado y la Sociedad Política con la Disidencia Urbano Popular.

En los inicios del desarrollo estabilizador, de acuerdo con Moctezuma (1990) dentro del marco de la CNOP se combinaron distintas formas de dominación por parte del Estado, como son, la mediatización - cooptación - negociación - represión.

Fue a partir de 1968, que se dan diversas formas de represión masiva y selectiva, junto con los primeros diseños de la política urbana planificada, logrando contener a los movimientos urbano populares, como ejemplo, Moctezuma señala el incendio del Campamento 2 de Octubre, la masacre de posesionarios en Monterrey, cerco y detenciones a la Emiliano Zapata de San Pedro de las Colonias, acciones represivas contra los colonos del Anfiteatro de la Bahía de Acapulco, etcétera.

Esta represión en los años ochenta a tenido en jaque a los "chavos - banda" y a la juventud de los barrios. Generalmente las detenciones con pretextos de "seguridad pública", así como las



extorsiones, agresiones y torturas de los aparatos policíacos contra la población urbana, afectan indistintamente a infractores de la Ley y gente inocente. Los verdaderos delincuentes toman más precauciones y suelen mantener nexos con su contraparte.

" En los últimos quince años, el Estado a considerado la estabilidad en las grandes ciudades y muy especialmente en la capital, como un problema de seguridad nacional, invirtiendo enormes recursos en aumentar y modernizar los aparatos represivos y las fuerza de seguridad. Articuladamente ha impulsado un marco legal y reglamentario de la vida urbana más restrictivo, priorizando una lógica de contención y castigo, en lugar de una política preventiva que abra salidas democráticas y sociales a los males urbanos y canalice los problemas por medio de la participación amplia del pueblo." (Moctezuma 1990:451)

En la realidad esta política de corte represivo, no ha tenido el resultado esperado, ya que las masas que hay que controlar se cuentan por decenas de millones, y además ha mantenido una situación de desconfianza institucional hacia los ciudadanos, tratándonos como sospechosos. El Estado tropieza cada vez más con pobladores movilizadros y con organización, aunque sea incipiente, dejando atrás actitudes temerosas y sumisas; se han dado casos recientes en que comunidades enteras se rebelan contra los excesos policíacos.

Durante muchos años el Partido Revolucionario Institucional consolidó cacicazgos urbanos por medio de la violencia y la ilegalidad, estas actividades se lograron mediante la impunidad que les ofrece los vínculos con funcionarios gubernamentales, actuando siempre al margen de la ley.

En algunos sectores importantes del Estado, priva una falta de comprensión a cerca de la organización social como alternativa, dominando la idea de que las masas urbanas deben ser desarticuladas, dispersadas y atomizadas, tristemente, muchos funcionarios estatales creen que los movimientos independientes son nidos de delincuentes e invasores profesionales, enemigos de la paz y las instituciones; de estas concepciones se derivan las tácticas de infiltración, provocación y destrucción que usa la policía política y los órganos de seguridad del gobierno contra los movimientos urbano - populares.

De acuerdo con Moctezuma (1990), ésta política contribuye a la fragmentación social que es campo de cultivo para el vandalismo y la delincuencia. La sociedad no puede subsistir sin graves daños a un enfrentamiento generalizado entre las policías y grupos paramilitares de un lado y las bandas delictivas y huestes vandálicas del otro. En los bajos fondos de los aparatos de seguridad, hay grupos que no sólo toleran esta situación, sino que hasta la promueven y protagonizan. A nadie conviene una situación de enfrentamiento, porque contribuye al desgarramiento del tejido social, impide la organización y pone en riesgo la energía social acumulado en largos años de lucha.



A todo esto, el mismo autor señala que ante la disyuntiva que se presenta entre la lógica negativa de la represión - atomización social y las respuestas anárquicas y vandálicas igualmente destructivas, un eje central de la concertación democrática entre el gobierno y la sociedad deberá alentar una lógica positiva de promoción de la organización social productiva y participativa como vía para solucionar conjuntamente los problemas.

2.3.1 La Crisis Política de 1968 en el Distrito Federal.

De acuerdo con Álvarez (1998), en muchos sentidos el movimiento popular estudiantil de 1968 representó un parteaguas tanto en la historia nacional como en la historia local reciente, que significó por una parte, el inicio del debilitamiento de las bases del consenso del Estado fuerte emergido de la Revolución Mexicana, el agotamiento de un modelo de denominación cifrado en el control corporativo y clientelar y el desgaste de la rígida estructura estatal, sin flexibilidad para la negociación y con muy escasos espacios para la genuina expresión social. También significó el límite de la tolerancia ciudadana ante la política autoritaria del grupo en el poder, el desbordamiento de las vías tradicionales para la canalización de las demandas sociales y el inicio de un reclamo sistemático de democratización del sistema político mexicano.

"La revuelta del 68, fue la expresión más elocuente de una situación de crisis generalizada, de efectos acumulados, que tenía su expresión en diversos ámbitos del panorama nacional." (Álvarez, 1998:140)

Según el mismo autor, es a finales de los años setenta que el modelo económico de sustitución de importaciones comienza su declive y el ciclo del desarrollo estabilizador llegaba a su fin abriendo paso al repliegue de las inversiones; al crecimiento de la deuda pública y al despunte de la inflación. El Estado proteccionista e interventor anunciaba igualmente el cierre de su ciclo y esto se traducía en insuficiencias notables en su política social y en la cada vez más tangible anacronía de sus instancias de gestión y participación.

Es indudable que dentro de un marco nacional, surgen paralelamente numerosos conflictos relacionados con demandas laborales y del ámbito estudiantil, lo que afecta directamente a las instancias e Instituciones Federales, sin embargo como menciona Álvarez (1998), es el conflicto original y sus alcances inmediatos los que involucraron principalmente a la capital, poniendo de manifiesto la complejidad de las condiciones particulares que la regían hasta esos años.

En el plano local, éste movimiento tuvo impactos de grandes alcances, ya que por un lado da lugar a la conformación de nuevas instituciones, formas de relación y negociación y por otro, a una dinámica política establecida, tanto de usos como de costumbres de la vida cotidiana de la ciudad. "La sociedad capitalina tradicionalmente pacífica y civilizada irrumpió de pronto abrupta y



radicalmente en contra de las imposiciones y abusos de la autoridad, se salió de los causes previsibles y establecidos, levantó la voz y se hizo oír." (Álvarez, 1998:141)

" Los procesos de movilización fueron numerosos y tocaron aspectos relevantes en diversos ámbitos. La imposición de límites a la política autoritaria fue probablemente, una de las reacciones de mayor importancia." (Álvarez, 1998:141)

Las principales demandas que formaban una nueva etapa en la relación de la ciudadanía con el gobierno eran: el alto a la represión, a los abusos y a la impunidad, así como el reclamo al diálogo público y la negociación, lo que representaba el límite de la tolerancia y el cambio en la actitud pacífica de la población ante las decisiones del gobierno. " ...el paso de la actitud receptiva de esperar a la actitud ofensiva de pedir, y la desmitificación de la autoridad como figura distante, incuestionable e intocable" (Álvarez, 1998 . 141)

" La capacidad de organización y convocatoria al margen de las instancias oficiales de representación fue otra de las sorpresas del movimiento; la coordinación lograda por los estudiantes de numerosas escuelas e instituciones en un lapso muy corto, la coordinación de una serie de actividades logísticas, operativas, de difusión y movilización y la conducción de un movimiento masivo no prefigurado, que se definía y aumentaba en el transcurso de los acontecimientos, constituyeron un precedente altamente significativo que marcó el camino para la construcción de un espacio de autonomía en la dinámica política local." (Álvarez, 1998:141)

"La apropiación de la calle fue otro de los pasos audaces y rotundos que sentó precedente en la capital, validó un derecho constitucional, casi nunca ejercido por un movimiento no oficial, y devolvió a la ciudadanía un campo que había perdido." (Álvarez, 1998:142)

De acuerdo la autora, la apropiación del espacio público para hacerse presentes, para tomar posesión y sentar posición, para reivindicar derechos y para comunicar, fue una medida no planteada sino instrumentada, que se ejerció al calor del proceso y despertó la conciencia entre la población de la pertenencia de ese espacio.

Como el principal ejemplo de esto es la toma del Zócalo, la cual tuvo según Álvarez repercusiones simbólicas todavía mayores, al desacralizar este sitio como espacio intocable, restringido a los usos y costumbres auspiciados por el gobierno. Esta vez la Plaza de la Constitución no fue ocupada para agradecer al gobierno sino para exigirle solución a las demandas ciudadanas, para exigir libertades democráticas otorgadas, pero no ejercidas, por las libertades de expresión, de asociación y de acción independientes.



" La presencia de los estudiantes en el corazón político de la Ciudad y del país (por primera vez el 13 de agosto de 1968) afirmó ante la ciudadanía la potencialidad y trascendencia del movimiento, al presentarlo ya no únicamente como la expresión de un sector de la población sino como un movimiento que involucraba a otros sectores populares (trabajadores, amas de casa, maestros, intelectuales, etcétera) y cuyas demandas trascendían en el ámbito de los problemas locales en el sentido estricto..." (Álvarez, 1998:142)

La apropiación de la Plaza de la Constitución por parte de la población reclamante, demostró la vulnerabilidad del gobierno federal, al dejar al descubierto su doble dimensión, debido a la inexistencia de un gobierno local autónomo con capacidad de decisión. "...es importante destacar que la dimensión nacional que adquirió este conflicto se debió en gran medida, a la inexistencia de un gobierno local autodeterminante y soberano que hubiera estado en condiciones de negociar con los estudiantes y atender las demandas iniciales, restringiéndolas al ámbito de la administración local." (Álvarez, 1998:143)

A pesar de que este movimiento "...sucumbió en el corto plazo víctima de la represión, su impacto se multiplicó y la experiencia de su propio desarrollo sentó las bases." (Álvarez, 1998:143) se inició en el plano local una nueva dinámica de negociación entre los grupos civiles organizados y el Estado, que comenzó con establecer la delimitación hasta entonces difusa entre las instancias oficiales y un potencial espacio autónomo de participación ciudadana; "...esta distinción supuso igualmente que lo público comenzó a ser concebido también como un ámbito separado del Estado." (Álvarez, 1998:143), numerosos grupos de la población capitalina tomaron conciencia de esta diferenciación y comenzaron a encauzar su actividad y sus demandas a través de demandas independientes, alejados de las instancias gubernamentales.

De acuerdo con Álvarez (1998), los términos en que se realizaban las relaciones entre el gobierno y los grupos sociales comenzaron a experimentar, a partir de entonces un cambio significativo, lo mismo que los mecanismos oficiales de control social. Estos se volvieron más complejos y politizados; se introdujo la negociación con los grupos organizados de manera independiente, como una nueva modalidad que incorporaba el diálogo y el acuerdo, los cuales eran mecanismos que operaban anteriormente sólo hacia el interior del sistema corporativo, entre los líderes y funcionarios de las instancias oficiales.

2.3.2 La Crisis del Corporativismo y el Desarrollo de la Oposición.

Se puede observar el surgimiento de los gérmenes de una oposición política en distintos ámbitos de la sociedad capitalina como una de las principales consecuencia de la crisis de 1968, la



negativa a la negociación y al diálogo y sobre todo a la respuesta represiva del gobierno ante el movimiento polarizaron las condiciones y provocaron la reacción de distintos grupos de la ciudadanía. "Las primeras manifestaciones comenzaron a percibirse de manera casi paralela al desarrollo del movimiento principalmente entre los grupos de intelectuales y periodistas en donde emanaron de forma explícita posturas críticas y condenatorias de la política oficial. Estas manifestaciones opositoras propiciarían la organización de la sociedad y darían lugar a un campo político de acción autónomo, nunca antes registrado en la trayectoria política de la capital." (Álvarez, 1998)

La misma autora, hace mención que a pesar de las concesiones otorgadas por la apertura democrática del gobierno de Echeverría, a pesar de la liberación de los presos políticos con que se inició éste periodo, del mayor presupuesto otorgado a las universidades, de la mayor tolerancia a la crítica política y a la libertad periodística, y de la promesa presidencial explícita de democratización sindical, la crisis dentro del sindicalismo oficial no pudo evitarse. Además de la persistencia de una política represiva por parte del régimen, puesta de manifiesto en la capital con la matanza del 10 de julio de 1971 y con las maniobras en contra de la dirección del periódico Excélsior, y de los efectos recesivos de las nuevas condiciones del cambio de modelo económico, intervinieron en el desarrollo de este fenómeno otros factores relevantes como: el deterioro de la burocracia sindical, la formación de nuevas corrientes de trabajadores que habían participado en el movimiento del 68 y el propio interés del gobierno por disminuir el papel de la CTM.

De acuerdo con Moctezuma (1990), los fraccionadores clandestinos pertenecientes al caciquismo priísta, entraron en bancarrota ante la acción de movimientos sociales por la defensa de la legalidad urbana, las áreas verdes y los servicios, la gestión comunitaria de las condiciones de vida de las colonias y en contra de los fraudes y manipulaciones tradicionales ("tortibonos", lecherías y desayunos escolares), dichos sectores carecían de recursos de dominación coercitiva con que contaban los líderes agrarios y no podían tampoco aplicar la cláusula de exclusión a los disidentes como sucedía en las organizaciones obreras cetemistas. Su único instrumento era la gestoría, siendo esta cada vez más competida por las organizaciones más eficientes y honestas que la mayoría de los líderes priístas, a quienes desplazaban poco a poco.

De acuerdo con Álvarez, a partir de 1971 un fuerte movimiento de insurgencia se despertó en el campo sindical como resultado de una serie de manifestaciones huelguísticas, de procesos de cambio en las direcciones sindicales, de reacciones ante la crisis económica y de crecientes confrontaciones de los trabajadores con las burocracias sindicales.

El movimiento comenzó en realidad dentro de los grandes sindicatos oficiales nacionales, con acciones conducidas principalmente por las corrientes progresistas del Sindicato de Trabajadores



Ferrocarrileros de la República Mexicana y el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), estos movimientos levantaban como demanda común la democratización del movimiento obrero.

En los sindicatos nacionales fue donde se desarrollaron los movimientos de mayor envergadura, debido tanto a la cobertura que alcanza este tipo de organizaciones y al nexo que sostienen con los sectores estratégicos de la economía nacional; el desarrollo de este fenómeno dio lugar a la formación de nuevos sindicatos que surgieron con bandera independiente en sectores que anteriormente no se agrupaban en este tipo de organizaciones, tal es el caso de los médicos, de los investigadores, de los trabajadores de los bancos y de los universitarios.

De forma paralela se crearon también agrupaciones sindicales independientes impulsadas por organizaciones que dentro del auge sindical, más que aumentar el desarrollo de las tendencias independientes dentro de los sindicatos oficiales, defendieron la creación de sindicatos independientes de empresa.

De acuerdo con Álvarez (1998) en la capital este movimiento generalizado de insurgencia sindical se hizo sentir con gran ímpetu; en primer lugar, por ser el centro de la resonancia política de toda la República y ser por ello el receptáculo de los conflictos de todas las regiones del país, además de representar el espacio físico donde tienen lugar las principales manifestaciones de los sindicatos nacionales; en segundo lugar por estar aquí concentradas las sedes principales de todos los sindicatos nacionales, en tercer término, por haberse iniciado en este sitio una buena parte de las principales luchas sindicales de estos años (electricistas, universitarios, telefonistas, etcétera) y, por último, por haber tenido lugar en este espacio urbano una serie de movimientos huelguísticos en sindicatos de empresa.

En otros campos, la tendencia de oposición se desarrollo también manifestándose en importantes movimientos de masas, buscando solucionar problemas específicos de vivienda y tierra, integrados por colonos y campesinos organizados de manera independiente, que surgieron en general hacia fines de los setenta y cobraron forma a través de frentes y coordinadoras populares.

"Otra vertiente de la oposición la constituyó la línea radical de la lucha guerrillera, que se expresó a través de numerosas organizaciones de carácter clandestino surgidas en diferentes zonas del país y formadas en su mayor parte por jóvenes y campesinos. Este tipo de organizaciones se aparta del orden legal y reivindicaban en general, la lucha armada, sus acciones eran esporádicas y sorpresivas acudiendo casi siempre al uso de métodos violentos, en algunos casos hasta de carácter terrorista." (Álvarez, 1998:146)



Esta lucha guerrillera se encuentra estrechamente ligada al movimiento estudiantil mediante dos líneas de acción relacionadas con el Estado, por un lado al modelo económico imperante basado en un proceso de modernización, enfatizado por la característica de centralización, tanto económica como del desarrollo urbano del interior del país, y por otro lado, la represión, abusos e impunidad de los gobiernos municipales locales.

Finalmente la tendencia opositora se manifestó también en los campos de la intelectualidad, la cultura y la prensa donde emergieron en el transcurso de la década importantes grupos de pensadores críticos, algunos que se hicieron eco de manera explícita de los llamados de la apertura y otros que se forjaron al margen de ella, pero todos en defensa y ejercicio de la libertad de expresión.

La tendencia opositora se desarrolló en distintas formas, tanto en el ámbito nacional como en el local, logrando así penetrar en instituciones y ámbitos de expresión que en su conjunto conformaron un gran espacio de intervención pública sin la intervención del gobierno y del partido en el poder, siendo estas autónomas y críticas ante la política oficial. "Esta forma de intervención inédita en la vida política de la entidad, sentó las bases de un nuevo tejido social que acabó con el monopolio de la gestión y de la asistencia social que tenía el PRI, así como la exclusividad del Estado en la política social." (Álvarez, 1998:148)

De acuerdo con Moctezuma (1998), el consenso mayoritario cuando se flexiona acerca de los saldos de las elecciones de julio del año 2001, es que el corporativismo tradicional ha entrado en una crisis irreversible, lo cual es cierto en el sector urbano - popular, donde las formas de control son más débiles que en el sindicalismo oficial o en las centrales campesinas.

De esta manera se da el surgimiento de una amplia gama de expresiones colectivas, movimientos y organizaciones, esto es, de nuevos actores que abordan una gran diversidad de problemáticas y expresan igualmente una gran cantidad de necesidades y demandas colectivas. "Dada la multilateralidad de su procedencia, la constitución de estos actores respondía a múltiples motivaciones, su filiación era diversa, los intereses que representaban eran muy variados y las formas organizativas que fueron adquiriendo en el transcurso de los años no obedecieron en general a los esquemas de las estructuras convencionales, sino que transitaron por complejas metamorfosis que los llevaron a construir instancias novedosas y poco tradicionales." (Álvarez, 1998:148)

Gracias al surgimiento de nuevas expresiones sociales, aparece un nuevo tipo de interlocutor con el Estado, dando lugar a importantes cambios en la relación gobierno sociedad, iniciando nuevas formas de acercamiento del gobierno con los grupos de la sociedad civil organizada, aplicando nuevos mecanismos de negociación.



De acuerdo con Moctezuma (1990), la modernización afecta a los sectores corporativos más atrasados, desplazándolos gradualmente del escenario, lo cual por sí sólo no garantiza una transición democrática, esto depende de la claridad con que se evite la represión, que aparezca con fuerza en el futuro próximo: la tentación de construir un corporativismo nuevo y modernizado, un neocorporativismo.

Esto significa, que ante la inconveniencia de disolver los movimientos y organizaciones sociales, surgirá la propuesta de integrarlos sobre bases distintas a una nueva confederación que permita asimilarlos al partido oficial; esta tentación es consecuente con la relación convencional de control - concesión desarrollada por el Estado hacia los sectores sociales - sin embargo de acuerdo con Moctezuma, esta forma de relación es incorrecta como estrategia y encontrará límites por razones económicas, políticas, sociales y culturales, por lo que podría operar sólo parcialmente.

2.4 Nuevos Actores Sociales.

2.4.1 La Sociedad Civil.

En la capital del país durante los años setenta se inicia el desarrollo de un fenómeno nuevo la conformación de una sociedad organizada, cuya presencia da lugar a la apertura de un espacio de participación pública autónoma, es decir, funcionó de forma independiente de las instancias oficiales.

Es así como se da el surgimiento de un nuevo actor social en la capital del país. "Los actores sociales se definen a partir de la identificación de determinadas características e intereses que un grupo amplio o restringido sostiene en común y por el lugar que ocupa (n) en las relaciones de poder cuyo objeto es el control de los patrones culturales a través de los cuales una colectividad modela sus relaciones con el entorno." (Álvarez, 1998:149)

La participación de la sociedad civil fue paulatina, así como su importancia dentro de la política local. Lo novedoso de este fenómeno lo era su carácter autónomo que asume y en la distancia explícita que estableció con respecto a los mecanismos y las instituciones oficiales. Esta sociedad organizada se expresaba y participaba en el ámbito público en función de sus demandas específicas.

De acuerdo con Álvarez (1998), se le denomina sociedad civil a un conjunto de organismos, asociaciones, movimientos y formas de expresión colectivas que han instrumentado diferentes grupos de la sociedad capitalina con el fin de gestionar demandas propias y ejercer influencia en el ámbito de lo público es decir, es un fenómeno organizativo esencialmente de carácter ciudadano, que constituye una expresión política por fuera de las estructuras estatales (gobierno,



instituciones, aparato corporativo etcétera) y del sistema de partidos, a través del cual los miembros de la sociedad participan en la actividad política y el debate ideológico de la sociedad.

"Una característica esencial de éste fenómeno la constituye su diversidad y heterogeneidad, lo que por principio impide hablar de una homogeneidad dentro del mismo, no obstante, lo que le da coherencia y permite agruparlo en un todo identificable es que se trata de un conjunto de expresiones autónomas que se manifiestan y actúan ante y frente a las instancias estatales, y se integran entorno a intereses y derechos particulares de distintos grupos de ciudadanos interesados en insertar sus demandas en el ámbito público y participar, y de esta manera, en la configuración y regulación de éste ámbito." (Álvarez, 1998:149)

De acuerdo con la autora, la propia diversidad inherente de la sociedad civil, así entendida, permite distinguirla en primera instancia como un actor social activo en la realidad capitalina contemporánea, que se distingue de otros actores preponderantes como lo son el propio Estado y los partidos políticos, sin embargo se trata a la vez de un actor integrado por distintos actores, que se han perfilado y conformado a lo largo de las dos últimas décadas, y de los cuales los movimientos sociales y las organizaciones civiles constituyen sin duda, las expresiones más sobresalientes.

"Las actividades de la sociedad civil se insertan en el ámbito de lo público, por lo que se entiende su participación como una actividad politizada, ya que incide directamente en "...la modificación de instancias, mecanismos y disposiciones correspondientes a él..." (Álvarez, 1998:150)

De acuerdo a Álvarez, la actividad política es aquella actividad que interviene en la regulación de las relaciones de poder (micro o macropoderes) y por medio de la cual los miembros de la sociedad tiene la posibilidad de tomar parte e incidir en la toma de decisiones y en la orientación de la vida social. Igualmente es posible concebir así esta actividad a partir de la noción de lo político, entendido como el ámbito de lo social en el que tiene lugar "...la articulación dinámica entre: a) sujetos, b) prácticas sociales y c) proyectos, cuyo contenido específico es la lucha por la direccionalidad a la realidad en el marco de acciones viables."

El desarrollo de la sociedad civil es relevante en función de su capacidad de portar poder y sustentar capacidad de actuación, que se crean y mueven de manera externa a las estructuras de poder imperantes, las que se establecen como un espacio de comunicación con el Estado a través de la gestión de sus demandas, es decir, para el ejercicio de la actividad política.



Sin embargo, "La sociedad que se organiza puede devenir en sociedad civil, pero no toda la organización de la sociedad constituye per se la sociedad civil." (Álvarez, 1998:150)

En muchos casos las organizaciones civiles forman parte de los movimientos sociales y éstos son en gran medida producto de la acción conjunta y articulada de algunas organizaciones de carácter civil. Esto es principalmente notorio en el caso del movimiento urbano popular, el movimiento feminista y el movimiento ecologista de la Ciudad de México.

La sociedad civil se refiere a la sociedad organizada que interviene de manera directa o indirecta en los asuntos públicos y de interés común, de otra manera forma parte únicamente de un fenómeno organizativo que se observa en la sociedad.

De acuerdo a un estudio realizado por Lucía Álvarez (1998), existen actualmente en la Ciudad de México un total de 928 organizaciones que poseen un carácter relativamente autónomo, una estructura interna y un trabajo consistente, las cuales desarrollan actividades y buscan incidencia en el ámbito de lo público.

Lo público, se refiere según la autora (1998), al ámbito del interés general que no está únicamente representado por el Estado y en el que se da la confluencia e interconexión de los intereses privados, esto es, el ámbito en que lo privado accede a la esfera del interés común y se convierte por tanto en asunto de interés general o asunto público.

Las principales características de estas organizaciones son:

- *El tránsito de un enfoque asistencial de carácter privado hacia la búsqueda de una presencia pública.*
- *La modificación de su identidad: de haber sido organismos que defendían intereses privados y actuaban de manera reactiva ante las condiciones sociales o las disposiciones de las políticas públicas se asume como actores con identidad propia, con proyectos y acciones propositivas.*
- *Un cambio en la concepción y orientación de su actividad, definido por el deslinde de lo gubernamental, hacia la búsqueda y la aceptación de la interacción con el gobierno.*
- *El tránsito de la apoliticidad hacia la actuación con sentido político (la intersección de la acción privada en lo público).*
- *La reorientación de su trabajo: de ser una actividad centrada en torno a proyectos específicos, pasa a la intención explícita de intervenir en las políticas públicas.*
- *El cambio de un trabajo centrado en la programación de actividades, a un trabajo dirigido a la planeación y a la definición de objetivos estratégicos.*
- *El tránsito de la acción aislada de cada organización, a la integración de ámbitos de acción conjunta en otras organizaciones: redes, frentes, coordinadoras, etcétera.*



- *El paso de un trabajo con una visión micro a un trabajo que se plantea en una perspectiva macro.*

Una de las características específicas es la forma de agruparse, en conjuntos proporcionalmente reducidos y cuya fuerza e importancia no se cifra precisamente en el número de gente formalmente involucrada, sino en la potencialidad que ha adquirido su actividad, es decir:

- *Del desarrollo de una capacidad de convocatoria.*
- *De la apertura de espacios para el debate público de temas diversos.*
- *La capacidad desarrollada de movilización y negociación.*
- *La representatividad de sectores no identificados con otras fuerzas políticas.*
- *La incidencia en la opinión pública.*
- *La creación de alternativas en algunos campos del desarrollo social, y*
- *De la conversión de algunos temas públicos y en este sentido en temas políticos.*

De acuerdo con Álvarez (1998), lo anterior denota la existencia de una participación crítica activa de la sociedad, aún cuando esta sea minoría, sin embargo, demuestra la apertura a un nuevo espacio de intervención en la vida pública y social, generando un impacto en la vida urbana, así como la redefinición de las relaciones entre la sociedad y las instituciones gubernamentales.

2.4.2 Los Movimientos Sociales.

Mediante la organización de la sociedad civil, en la Ciudad de México se han generado movimientos sociales los cuales han representado un papel de primera importancia tanto en la movilización social organizada como en la gestión autónoma de las demandas ciudadanas.

De acuerdo a Álvarez (1998), después del movimiento estudiantil del 68 y de manera paralela a la insurgencia del sindicalismo independiente, comenzaron a manifestarse los gérmenes de nuevas formas de movilización social, que se presentaron como expresión de un conjunto de agrupaciones en alguna medida organizadas, que sostenían demandas comunes en torno a un determinado núcleo de problemas, mantenían una cierta continuidad en las acciones y contaban, en algunos casos, con un mínimo nivel de coordinación.

Estas movilizaciones se caracterizaron fundamentalmente por su autonomía, diferenciando su gestión de las estructuras organizativas y a los códigos de la política oficial, cuyas formas de organización fueron originales, en el tipo de demandas implementadas generalmente eran referidas a necesidades derivadas de las nuevas condiciones de la vida urbana y al reclamo de los derechos ciudadanos ligados a la defensa de entidades colectivas.



Estas movilizaciones desempeñaron un papel importante demostrado a través del impacto generado y la amplia convocatoria que fueron despertando entre la ciudadanía, rasgos que lo distinguió de origen, de los movimientos desarrollados en la capital en otros momentos de su historia.

De acuerdo con Álvarez y Melucci (1998), describen a un movimiento social como una forma de acción colectiva que se funda en la solidaridad, que esta inmersa en el desarrollo de un conflicto o necesidad y el cual genera un rompimiento de los límites del sistema en el que transcurre la acción. Explica también el significado de conflicto, el cual se entiende como una relación entre actores opuestos que luchan por los mismos recursos a los que dan un valor; entendiendo como solidaridad a la capacidad que tienen los actores de participar en una identidad colectiva (esto es la capacidad de reconocer y ser reconocido como parte de la misma unidad social). Como límites del sistema Melucci señala el espectro de variaciones que se permite dentro de la estructura existente y un rompimiento de éstos límites es lo que empuja a un sistema más allá del espectro de variaciones aceptado.

De acuerdo con Álvarez, el surgimiento de estos movimientos se relaciona con: 1) la crisis del estado de bienestar, 2) la burocratización de la política social; 3) el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil frente a la sociedad política y 4) al proceso de expansión de las urbes, con diversificación social y cultural de las sociedades postindustriales, así como con la fragmentación del espacio urbano en la metrópoli que funge como ciudad-capital.

Las características que distinguen a este tipo de movimientos destacan:

- *Su conformación a partir de áreas temáticas, de demandas específicas y no globales y su expresión particular de acuerdo con el tema de aglutinamiento.*
- *Pluralidad, diversidad y fragmentación.*
- *La no adscripción a un movimiento amplio centralizador (como el movimiento obrero) y conductor de la lucha social.*
- *Su distanciamiento con las formas tradicionales de organización y movilización.*
- *La tendencia a la conformación de identidades colectivas particulares y consistentes.*
- *El agrupamiento en torno a las demandas de corto o mediano plazo que tienden a transformar condiciones vigentes en un área específica del desarrollo social pero no a la transformación global de la sociedad.*
- *El empleo de métodos y estrategias de lucha inscritas en el marco de la legalidad.*
- *La falta de un proyecto central teóricamente constituido que dirija la acción.*

La crisis económica de los setenta, aunada a la complejidad de las características metropolitanas que adquirió la Ciudad de México en esos años, acentuó las condiciones críticas y conflictivas



propias de una gran urbe (diversificación, fragmentación, segregación, marginalidad, etcétera) y propició una gran diversidad de respuestas por parte de la población.

"El alto nivel de concentración demográfica, los cambios de la estructura económica, el crecimiento desordenado de la mancha urbana, el deterioro de las condiciones de vida, la desarticulación de las funciones urbanas básicas, la presencia de un conjunto de ciudades diferentes en un mismo espacio, que aparecen sobrepuestas y se organizan a partir de distintas bases sociales y económicas, así como el aumento del desempleo, del empleo precario, y de la informalidad, fueron factores que dieron lugar a una gran fragmentación y heterogeneidad en la urbe, que se expresaron en lo social, lo político y lo territorial."
(Álvarez, 1998:153)

De esta forma es como el espacio urbano adquirió nuevo significado para la población, en el cual se daban las principales movilizaciones en torno a la lucha por la tierra y la búsqueda de mejores condiciones de vida, siendo estos los principales motivos de movilización, es decir, la población participante cada vez más numerosa realizaba prácticas constantes de participación, transformando a la ciudad en un auténtico espacio objeto de disputa.

De acuerdo con Álvarez (1998), el reclamo por lo que en los años setenta se conoció como el derecho a la ciudad se tradujo entonces en la búsqueda de mejores condiciones para vivir, el acceso a los servicios de consumo colectivo, la implementación de nuevas estrategias de sobrevivencia y, en general, la lucha por mejores condiciones de vida.

De acuerdo con Moctezuma (1990), estos movimientos tienden a crecer y manifestarse todavía más, aún en un marco de recuperación económica, ya que muchos se ubicaban fuera del desempleo, de los mecanismos del mercado y del sistema de precios. "La profundización de la economía subterránea tenderá a alejar en lo inmediato la necesidad de nexos entre diversos sectores urbanos y el Estado; los movimientos sociales más fuertes estarán dirigiendo en un futuro, hacia nuevas formas de producción, distribución y consumo social a nivel local, que implicará cambios esenciales en la relación con el Estado y una cultura política nueva".

Existen en nuestro país de acuerdo con el autor, dos procesos de modernización en curso que responden a un mismo movimiento contradictorio: la modernización desde arriba, derivada de la internacionalización del capital y la modernización desde abajo, producto del ánimo participativo de los nuevos movimientos sociales.



2.4.2.1 Organizaciones en función de la vivienda y los servicios públicos.

Dentro de este rubro se encuentran organizaciones muy variadas que se distinguen de acuerdo con Álvarez (1998), en dos bloques fundamentales:

- 1. Las de base, integradas por los habitantes de las colonias que son los solicitantes de la vivienda y los servicios y otras agrupaciones que han cubierto diversas funciones de apoyo a los colonos populares, pero han surgido principalmente como asesoras de éstos para asuntos de construcción, planeación, gestión, organización y diseño de propuestas, planes y programas.*

Estas organizaciones provienen en general del movimiento urbano popular MUP y en su mayor parte son organizaciones que han desarrollado una experiencia en la lucha y la confrontación cotidianas. Las del grupo de asesores se ubican principalmente dentro del perfil de las organizaciones no gubernamentales y cuentan con una trayectoria considerable y una importante experiencia acumulada.

- 2. Por el área de su competencia, estas agrupaciones tienen en general, una cobertura preferentemente local o regional (DF y Zona Metropolitana, Valle de México y estados vecinos) y realizan por una parte, acciones en torno a la organización comunitaria en función de las demandas respectivas, de presión, movilización, negociación y gestión de trámites; por otra parte, actividades de asesoría, trabajo asistencial, apoyo técnico y profesional, e intervención de planes y programas referidos a la vivienda urbana.*

Las relaciones que han logrado estas organizaciones se traduce en diversos espacios y niveles de acción. Se observa la intervención en la reorientación de programas y políticas urbanas oficiales; la propuesta de reforma a las leyes y reglamentos oficiales y en la participación en la definición de la política de vivienda, etcétera.

2.4.2.2 Organizaciones de promoción y desarrollo comunitario.

De acuerdo con Álvarez (1998), dentro de este rubro se ubican el mayor número de las organizaciones registradas, algunas de muchos años de trayectoria, sin embargo es uno de los ámbitos donde se han creado igualmente numerosas agrupaciones en los años recientes y donde existe una mayor cantidad de propuestas.

Las organizaciones pertenecientes a este rubro se ubican entre las de mayor cobertura territorial y de acuerdo con una base social y con la orientación de su actividad, se distingue claramente en agrupaciones: 1) de apoyo que se definen principalmente por su labor de apoyo al desarrollo de



los grupos de base y por el fomento de la vinculación entre éstos y 2) en agrupaciones de base, que se distinguen por ser organizaciones involucradas de manera directa en las actividades del desarrollo social comunitario, en calidad de principales participantes y beneficiarios.

Sus demandas se encuentran estrechamente ligadas principalmente a temas sobre el hábitat y la gestión urbana, por lo cual adquieren mayor representatividad, por su capacidad de organización (coordinación, gestión y asesoría) y su intervención mediante proyectos integrales sobre aspectos de desarrollo comunitario.

Su cobertura es local o regional, dependiendo de las características de su cobertura, sin embargo, algunas de ellas logran una proyección nacional, lo cual depende directamente de las relaciones que se generen con las redes de organizaciones similares que se encuentren dentro de estos niveles, involucrando a gran cantidad de instituciones tanto oficiales como no oficiales en la medida de sus alcances. Esta cooperación con otras organizaciones se da de manera natural, originada por objetivos en común.

De acuerdo con Álvarez (1998), los organismos financiadores y de cooperación internacionales son los que mediante sus aportes, sustentan en gran medida la labor de estas organizaciones y es con los partidos políticos, con quienes se lleva a cabo una importante labor de cabildeo.

"Su influencia más tangible se da en comunidades, barrios y en general, en las zonas de trabajo directo, pero las repercusiones de su actividad han logrado trascender en ocasiones la obtención de conquistas de carácter más público. Uno de los logros más evidentes ha sido la apertura de espacios para la negociación y la canalización de las demandas: las propias redes, los foros nacionales e internacionales, la intervención de las cámaras de Diputados y Senadores etcétera." (Álvarez, 1998:177)

Estas organizaciones han participado en la realización de convenios, de propuestas de ley, así como en la elaboración de políticas públicas. En términos más mediatos, el trabajo ha derivado también en labores de educación ciudadana, en el fomento de las actitudes participativas, en la formación de consensos, en la promoción de la tolerancia y la pluralidad y en la promoción de nuevos valores cívicos y ciudadanos, prioritario compromiso con la comunidad, participación electoral y participación en las consultas ciudadanas entre otros.

2.4.3 Las Organizaciones Civiles.

La población organizada de la sociedad capitalina detectó un escenario público capitalino ideal a partir de los años setenta, por lo que se hicieron presentes a través de organizaciones que se



agruparon en torno a demandas y problemática muy variada, la cual se relaciona con aspectos importantes de la vida urbana y social.

Este fenómeno organizativo no fue nuevo, ya que no surgió dentro de los mismos años en que la sociedad capitalina comienza a organizarse, algunos grupos locales o de afiliación nacional con asiento en el DF, como los empresarios, los comerciantes, los profesionistas, los trabajadores, los colonos y la iglesia contaban para esta época con una importante trayectoria en materia de organización sectorial o gremial, participando ya en algunos casos dentro de la problemática urbana.

Los novedoso de este fenómeno consistió en realidad en otro tipo de factores relativos a:

- La calidad de la participación que comenzó a observarse.*
- La cantidad de población involucrada.*
- El tipo de temas y problemas en torno a los cuales se desarrollo la organización de la ciudadanía.*
- El carácter autónomo que fueron asumiendo las nuevas agrupaciones.*

" Las organizaciones civiles representan una nueva experiencia en la relación de la ciudadanía con el gobierno, ya que se comenzó la introducción de nuevos temas en el debate público de la vida capitalina." (Álvarez, 1998:178).

Las organizaciones civiles de acuerdo con la autora, se refieren al conjunto de agrupaciones y organizaciones integradas por distintos grupos de civiles de la sociedad capitalina, sin que esto se refiera de manera particular al tipo de organizaciones reconocidas como civiles a partir de su adscripción a la forma jurídica específica de asociaciones civiles AC.

El criterio que permite diferenciar a las organizaciones que forman parte del nuevo fenómeno de constitución de la sociedad civil de aquellas que pertenecen en el sentido estricto al sistema corporativo oficial o proviene de las estructuras ligadas a él, es el carácter autónomo, lo que define en gran medida un tipo de relación subordinada de las organizaciones con el gobierno y con las instancias oficiales

De acuerdo con Álvarez (1998), esta autonomía se hace mención como condición de diferenciación con respecto a las instancias estatales o gubernamentales que supone por una parte una distancia orgánica institucional, de funcionamiento y financiamiento y por otra parte un determinado nivel de independencia con respecto al gobierno en lo relativo a la toma de decisiones con respecto a la definición de los objetivos y estrategias de las organizaciones.

De acuerdo a Álvarez (1998), este fenómeno desde sus inicios ha sido complejo, heterogéneo y desigual, con pocos elementos de homologación y uniformidad que permitan abstraerlo como un



ámbito aprehensible de manera global. La pluralidad y la diversidad, la fragmentación y la atomización forman parte también de éstas manifestaciones grupales y el panorama general que puede apreciarse al respecto resulta difícilmente ordenable.

Debido a que el espectro de organizaciones civiles es extremadamente amplio, Álvarez (1998) lo clasifica en cuanto a una óptica de complejidad y disparidad que presenta en la capital el fenómeno asociativo, organizándolo en función de: a) el ámbito de procedencia, b) el ámbito en que realizan su actividad, c) según el tipo de necesidades, d) según el tipo de actores que las conforman, e) de acuerdo con el nivel de actuación y f) según su situación jurídica.

a) Según el ámbito de procedencia se clasifican en:

- *Organizaciones productivas.*
- *De consumo colectivo.*
- *De defensa de derechos específicos.*
- *Organizaciones ciudadanas.*

b) Según el ámbito que dirigen su actividad:

- *Organizaciones de base.*
- *Organizaciones de apoyo.*

c) Según el tipo de necesidades que pretende atender:

- *Organizaciones sociales.*
- *Organizaciones políticas.*
- *Organizaciones ciudadanas.*

d) Según el tipo de actores que las conforman:

- *Organizaciones empresariales.*
- *Organizaciones feministas.*
- *Organizaciones de colonos.*
- *Organizaciones de salud.*
- *Organizaciones ecologistas, etcétera.*

e) De acuerdo con su nivel de articulación:

- *Organizaciones institucionalizadas.*
- *Organizaciones no institucionalizadas.*

f) Según su situación jurídica, así como del nivel del desarrollo de su estructura y la existencia de un régimen normativo interno:

- *Organizaciones formales.*



- *Organizaciones no formales.*

2.4.3.1 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Estas organizaciones forman parte de las organizaciones civiles, las cuales, aparecieron durante los años ochenta y corresponden a un tipo de agrupaciones que, aún cuando cuentan con algunas características similares a otras (la autonomía con respecto a las instancias gubernamentales, por ejemplo) y se inscriben dentro de (algunas o varias) de las clasificaciones descritas en el punto anterior, se caracterizan por poseer rasgos específicos que constituyen su particularidad, como:

- 1. Ser financiadas por algún organismo nacional o internacional.*
- 2. Declararse como organizaciones no lucrativas.*
- 3. Dirigir su actividad hacia el apoyo o la asistencia a terceros (en general a los sectores desfavorecidos y al servicio de la comunidad) o a la intervención de algún ámbito de competencia pública de la sociedad.*
- 4. Estar integradas en general por grupos de profesionales pertenecientes a los sectores medios de la población.*
- 5. Ser organizaciones con un cierto nivel de institucionalidad que no buscan tomar el poder.*

2.4.3.2 Asociaciones Civiles.

Este tipo de organizaciones se encuentra dentro del extenso y complejo panorama que conforman las organizaciones civiles, se caracterizan por el sentido y orientación de su actividad, las cuales han constituido una expectativa de "autoconsumo", es decir, con la intención de resolver la necesidad inmediata, de sobre vivencia o de manutención del grupo específico que la constituye y en esta medida, abriga intenciones de lucro y orientan su actividad únicamente hacia un beneficio particular. Funcionan en realidad como sustituto de ámbitos laborales del sector formal.

2.4.3.3 Otras Organizaciones Civiles.

Existen otras agrupaciones que se han constituido con la expectativa de sustentar la demanda de algún derecho común o intervenir en la solución de algún problema de interés colectivo, sea éste de incumbencia directa o indirecta y orientan su actividad hacia estas metas, tal es el caso de las organizaciones de tipo asistencial y de otras organizaciones civiles de carácter ciudadano o gremial.

De acuerdo a Álvarez (1998), los alcances que a experimentado el proceso de organización creciente de la sociedad capitalina no se ha traducido en la misma proporción que el proceso de conformación y desarrollo de una sociedad civil en su interior, lo que significa que aquellas



organizaciones o manifestaciones colectivas a través de las cuales los miembros de la sociedad se integran en la actividad política en el debate ideológico, entonces no se puede identificar al conjunto de las organizaciones registradas en las últimas décadas con las que se ha ido conformando la sociedad civil capitalina, únicamente se consideran como parte de esta dimensión, aquellas organizaciones que de alguna u otra manera han mencionado su actividad en el sentido público.

2.4.4 Consistencia de las Organizaciones Civiles.

De acuerdo con Álvarez (1998), el fenómeno organizativo ha transitado por diversas etapas desde los años setenta hasta la actualidad y se ha caracterizado por la presencia de agrupaciones que se han consolidado logrando permanencia e institucionalidad y aquellas que han surgido ante necesidades particulares y en coyunturas precisas, cubriendo una función, pero han desaparecido al cabo de la coyuntura que motivó su creación. Una buena cantidad de organizaciones registradas en estos años tuvieron una presencia efímera y transitoria, aunque no por ello falta de importancia.

En algunos casos las organizaciones iniciales desaparecieron para dar lugar a nuevas estructuras, más acordes con las necesidades emergentes, sin que esto significara su extensión, sino la transformación de las agrupaciones originarias y la conservación de su experiencia. En otros casos el número de organizaciones se multiplicó como consecuencia de la fragmentación de las agrupaciones originarias, dando lugar a una fuerte atomización.

El fenómeno organizativo de la sociedad ha transitado por un proceso discontinuo, complejo y no uniforme que ha entorpecido la actividad de la sociedad organizada por esta vía y no ha permitido elevar su potencialidad; no obstante se trata de un proceso en movimiento, que en ocasiones ha logrado una mayor articulación de las acciones y a avanzado en algunos rubros hacia una mayor eficacia.

La permanencia y el grado de institucionalidad de las organizaciones es un importante indicador del nivel de consistencia que el fenómeno en su conjunto ha desarrollado, es importante tomar en cuenta: antigüedad, trayectoria, estructura organizativa, presencia en redes, foros y en distintos espacios en sus ámbitos de interés, el resultado de sus actividades y al nivel de intervención lograda en sus respectivos espacios.

2.4.5. La Función de las Organizaciones Civiles.

Dentro de los sectores organizados y campos de incidencia se tiene que para la valorización de las organizaciones civiles como actores que intervienen en la dinámica política local es importante



tomar en cuenta los diversos campos en los que han desarrollado su actividad, lo que tiene una relación muy estrecha con el tipo de actores que integran las agrupaciones, no obstante no siempre coinciden los actores con los campos de incidencia, esta valorización de las organizaciones civiles como actores, no debe tomarse en cuenta en su definición y la procedencia de su clase gremio o sector social de los integrantes sino el ámbito específico de incidencia en función de lo cual fueron constituidas y al que están por tanto dirigidas sus actividades.

De acuerdo a Álvarez (1998), en el DF y la Zona Metropolitana se puede referir un panorama de organizaciones civiles con una gran variedad de rubros entre los que se han distinguido 19 principales:

- *Promoción y desarrollo comunitario.*
- *Medio ambiente.*
- *Actividades empresariales*
- *Derechos humanos.*
- *Profesionistas*
- *Mujer y feminismo*
- *Vivienda y servicios públicos*
- *Cultura*
- *Salud.*
- *Jóvenes y estudiantes.*
- *Moral y familia.*
- *Lucha por la democracia.*
- *Actividades comerciales.*
- *Religiosas.*
- *Desarrollo rural.*
- *Indígenas.*
- *Estudios e investigación.*
- *Minorías sexuales.*
- *Educación.*

Un poco más de la mitad de las organizaciones registradas con las características anteriores se han estructurado de manera formal y han adquirido un importante grado de institucionalidad, adoptando la forma y la normatividad de una figura jurídica. Del 100% analizadas, el 52.5% cuentan con la estructuración citada, de las cuales el 96.5% son Asociaciones Civiles, y sólo el 3.5% son Instituciones de Asistencia Privada y el 47.5 % restante o no tienen figura jurídica o no están conformadas.



La mayor parte de las Asociaciones Civiles se encuentran concentradas en el rubro de gestión y desarrollo comunitario, medio ambiente, actividades profesionales, mujeres y feminismo, actividades empresariales, vivienda y servicios públicos.

Los grupos que integran las organizaciones pertenecen en general a los estratos medios de la población capitalina, que posee cierto nivel educativo y también ciertas posibilidades de acceso a la información, sin embargo se encuentra una proporción de grupos pertenecientes tanto a los estratos altos como a los bajos; dentro de los segundos, existe una fuerte presencia de colonos de barrios populares, trabajadores (obreros, empleados, sindicalistas, ferrocarrileros, electricistas, albañiles, trabajadores por su cuenta, etcétera), desempleados, campesinos y ejidatarios.

Los campos de incidencia de las organizaciones son muy diversos y cubren una gran parte de los principales ámbitos del desarrollo social; desde las llamadas necesidades sociales básicas como salud, vivienda y servicios, hasta aspectos referidos a las necesidades de orden cultural, político y religiosos.

Las actividades básicas de las organizaciones son las siguientes:

- *Defensa de derechos.*
- *Promoción de alternativas.*
- *Gestión de demandas y elaboración de propuestas.*
- *Diagnóstico y análisis.*
- *Promoción de valores, principio y derechos.*
- *Formulación de normas, reglamentos, o políticas públicas.*

2.4.6 Formas de participación: actividades que realizan y relaciones interinstitucionales.

Las organizaciones civiles cualitativamente distintas, han estructurado una participación efectiva a través de distintos tipos de actividad que desempeñan en función de las diferentes áreas de interés, por una parte, éste interés se relaciona con los del partido político con el cual comparten ideología y por otro lado a las organizaciones de interés recreativo y asistencia, como son los clubes, sociedades, agrupaciones de beneficencia o aquellas lucrativas. Las actividades están encaminadas principalmente a las siguientes actividades:

- *Asesoría.*
- *Apoyo.*
- *Promoción.*
- *Organización.*
- *Consecución y dotación de medios.*



- *Divulgación.*
- *Denuncia.*
- *Gestión de proyectos.*
- *Planeación.*
- *Diseño de propuestas y opciones puntuales.*
- *Capacitación.*
- *Investigación.*

Dentro de estas actividades existe una participación dirigida con intencionalidad previamente instrumentadas, involucrando de manera activa a:

- *La población beneficiaria.*
- *Los mismos integrantes de la organización*
- *A otros grupos a los que se pretende involucrar en la dinámica participativa (realizando un trabajo estrictamente asistencial).*

Y en otros casos, sólo busca la transformación de condiciones de interés público.

En general "... prevalecen acciones en función de terceros (formación, organización) y en otro sentido, las actividades que se desarrollan y avanzan por la línea de la coparticipación en materia de asuntos de interés común." (Álvarez, 1998:188)

El desarrollo de las principales actividades se da mediante:

- *Impartición de cursos y formación de talleres.*
- *Elaboración de proyectos de ley y propuestas de reglamentos.*
- *Formación de grupos de defensoría.*
- *Diseño e instrumentación de campañas.*
- *Publicación de material de divulgación y de resultados de investigación.*
- *Elaboración de programas de radio y televisión.*
- *Creación de material didáctico.*
- *Formulación de técnicas de alternativa.*
- *Acciones de denuncia: cartas abiertas, desplegados; recolección de firmas.*
- *Creación de comisiones de vigilancia y conciliación de intereses.*
- *Creación de centros de apoyo y asistencia.*
- *Formación de líderes promotores.*
- *Recuperación y procesamiento de experiencias.*
- *Difusión de información especializada.*
- *Eventos culturales.*
- *Acciones de cabildeo y negociación.*



De acuerdo con Álvarez (1998), los resultados que alcanzan estas actividades resulta difícil de medir en términos numéricos, sin embargo aunque las organizaciones consideradas son de influencia principalmente local, una buena parte de estas tienen cobertura nacional y otras tantas llegan incluso al plano internacional a través de participación en las redes y en proyectos que trascienden el interés nacional.

Gracias a que a partir de los años ochenta una buena parte de estas organizaciones definen nuevas estrategias, se ha logrado abrir un nuevo campo de relaciones con otros organismos e instituciones, así como acceder a importantes espacios para el despliegue de sus acciones.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de las organizaciones urbano - populares, las cuales han incidido notablemente en el campo de la vivienda y servicios públicos, lo cual de acuerdo con Álvarez (1998), ha sido un factor decisivo, para la valoración en el proceso político reciente en la entidad.

" Los resultados concretos de la actividad de las organizaciones que se han traducido en alteraciones o cambio de condiciones de los mecanismos de negociación, de tipo de organizaciones interinstitucionales de normatividad, etcétera." (Álvarez, 1998:190)

Díaz (1990) establece otra forma de participación de las organizaciones , basada en lógicas especiales de participación, llamadas:

Formas modernizantes, las cuales se encuentran ligadas al desarrollo político de la sociedad, se organizan en términos de ciertas prácticas y culturas políticas; se lea ha denominado "nuevos movimientos sociales": Se engarzan con mecanismos de gestión y concertación, estas se clasifican en:

a) Modernizante individualista que da como participación política de grupos ligados al consumo, la calidad de vida y la cultura. Son fuerzas no orgánicas que confluyen en la reivindicación de necesidades particulares. Incorporan valores que cuestionan el significado de las formas de vida social (comunidad), la sociabilidad y las dimensiones afectivas.

b) Movimientos modernizantes – comunitarios. Esta organizados a partir de demandas restringidas a ciertos servicios urbanos: agua, transporte y vivienda, mantiene un carácter antiautoritario, rechazan las formas de control corporativo y buscan reformular las intermediaciones políticas, desideologizado y no confrontacionista, evitando la afiliación e intermediación partidista.

Su carácter orgánico esta más determinado por las prácticas y la cultura política que por la institucionalización de formas de participación, ligadas a la gestión pública cotidiana, se han



convertido gracias a su capacidad de concertación social en interlocutores de la gestión pública urbana.

2.5 El Proceso Participativo y la Apropiación del Espacio Público traducidas al Reclamo del Derecho a la Ciudad.

La búsqueda de mejores condiciones para vivir, el acceso a los servicios de consumo colectivo, la implementación de nuevas estrategias de sobrevivencia y en general la lucha por mejores condiciones de vida, incentivaron la organización social de los grupos cuyas demandas no habían logrado respuesta mediante los canales tradicionales oficiales. Para la gestoría e instrumentación, de manera autónoma generaron diversas formas de movilización y organización, las cuales estuvieron canalizadas, en primera instancia, a la atención de los requerimientos inmediatos de grupos de colonos, inquilinos ambulantes, etcétera, que se convirtieron poco a poco en destacados actores de la vida política urbana.

De acuerdo a Álvarez (1998), una buena parte de las demandas de estos grupos estuvo ligada, desde entonces, a cuestiones de tipo territorial (tenencia de la tierra, vivienda, servicios), sin embargo, en ocasiones a partir de este tipo de demandas y a veces de manera paralela a éstas, los grupos organizados fueron ampliando su espectro y se adhirieron también a peticiones de otro orden, relacionadas de manera más directa con otros espacios del ámbito público, como la lucha por la democracia, la defensa de las libertades políticas, los derechos de género, la apertura de nuevas instancias de participación ciudadana, la defensa del medio ambiente, etcétera.

En la Ciudad de México la respuesta organizativa de los distintos grupos de la población derivó en diversos movimientos con repercusiones muy variadas, que van desde la apertura de un espacio de discusión y negociación en torno a un núcleo determinado de problemas y la conquista de ciertas libertades y prerrogativas, hasta la simple movilización coyuntural en torno a determinadas demandas y necesidades comunes. Numerosas movilizaciones no lograron trascender y cristalizar en movimientos, quedando reducidas a expresiones efímeras de carácter temporal; sin embargo otras tantas consiguieron articular acciones y organización, y lograron continuidad y cierta influencia, convirtiéndose en importantes referentes y en ejes aglutinantes de las diversas demandas sociales.

Los movimientos urbano popular, feminista y estudiantil han sido alguna de las expresiones más representativas de la movilización ciudadana en el plano local y se han distinguido, entre otras cosas por:

- *Estar constituidos por una serie de grupos y organizaciones articulados en torno a una temática básica común y por presentar demandas comunes en este sentido.*



- *Haber logrado dar una cierta continuidad a sus acciones, trascendiendo de esta manera la movilización exclusivamente coyuntural.*
- *Haber abierto espacios concretos de negociación con el Estado, y llevar de esta manera sus acciones al plano público.*
- *Haber logrado constituirse de alguna u otra forma en identidades colectivas.*

2.6 Conclusión.

El surgimiento y expansión de diversos movimientos sociales y organizaciones civiles ha sido reciente, el movimiento del 68 fue la expresión más trascendente, enfatizando una crisis generalizada, el cual muestra el desgaste de la estructura rígida del Estado, así como el límite de la tolerancia ciudadana ante la política autoritaria del grupo en el poder, iniciándose el desdoblamiento de las vías tradicionales para la canalización de la demanda social, iniciando un reclamo sistemático de democratización del sistema político mexicano, delimitando las instancias oficiales y un potencial espacio autónomo de participación ciudadana.

Emanaron grupos de pensadores críticos en defensa y ejercicio de la libertad de expresión, sentando las bases de un nuevo tejido social, posteriormente se genera la crisis del sindicalismo oficial desencadenando en manifestaciones huelguistas, dando origen a movimientos como los de insurgencia sindical y la formación de sindicatos independientes de empresa, surgiendo, así "nuevos actores", cuya presencia da lugar a la apertura de un espacio de participación pública autónoma, definiéndose a partir de la identificación de determinadas características e intereses que un grupo amplio sostiene en común; su participación fue paulatina; este conjunto de asociaciones, movimientos y formas de expresión colectivas gestionan demandas propias, constituyendo una expresión política por fuera de las estructuras del gobierno y del sistema de partidos, participando en el debate ideológico de la sociedad. Sin embargo la sociedad que se organiza puede devenir en sociedad civil, pero no toda la organización de la sociedad constituye la sociedad civil.

Estas movilizaciones juegan un papel importante en función del impacto generado y la amplia convocatoria despertada entre la ciudadanía. El mayor reclamo de dichos movimientos es el derecho a la ciudad, en cuyos inicios se tradujo en mejores condiciones para vivir, el acceso a los servicios de consumo colectivo, la implementación de nuevas estrategias de sobrevivencia, es decir, la lucha por mejores condiciones de vida. Estas organizaciones experimentan un nuevo tipo de relación con el gobierno, ya que introducen nuevos temas en el debate público, el conjunto de estas agrupaciones y organizaciones no se refiere exclusivamente a la adscripción jurídica, sino al carácter autónomo; este fenómeno es heterogéneo y desigual, así como plural, diverso, fragmentado y atomizado, por lo que resulta difícil su ordenación.



Muchas de éstas organizaciones tuvieron una presencia efímera y transitoria, en ocasiones se transformaron en nuevas estructuras, en otros casos, el número de éstas se multiplicó como consecuencia de la fragmentación, lo que originó la atomización del fenómeno. Este proceso discontinuo ha entorpecido la actividad de la sociedad organizada, sin embargo, en algunos rubros ha avanzado su eficiencia, alcanzando un cierto grado de institucionalidad.

En sus inicios, las organizaciones civiles estuvieron ligadas con demandas en torno a cuestiones de tipo territorial, sin embargo, fueron ampliando su espectro con demandas ligadas a otros espacios del ámbito público como son las lucha por la democracia, los derechos de género, apertura de instancias de participación, etcétera. Ejemplos de lo anterior son: el movimiento urbano popular, el feminista y el estudiantil, las cuales han logrado continuidad en sus acciones abriendo nuevos espacios concretos de negociación, llevando sus acciones al plano público, los cuales se concretan como identidades colectivas.

Las funciones principales de las organizaciones civiles se encuentran ligadas a su actividad. Por ejemplo, las asociaciones civiles se encuentra concentradas en los rubros de gestión y desarrollo comunitario, medio ambiente, actividades profesionales, mujeres y feminismo, actividades empresariales y vivienda y servicios públicos. Las actividades básicas de la población relacionadas con los principales campos de incidencia son diversos, los cuales cubren desde las necesidades sociales básicas hasta aspectos de orden cultural, político y religioso.

Las principales actividades que realizan las organizaciones están relacionadas con las diferentes áreas de interés, tanto recreativas como asistencial o en el último de los casos, aquellas lucrativas. En general prevalecen acciones en función de terceros, avanzando por la línea de la coparticipación, como es el caso de las organizaciones urbano - populares, las cuales han incidido notablemente en el campo de la vivienda y los servicios públicos, logrando resultados concretos observados mediante el cambio y alteraciones en las condiciones de los mecanismos de negociación.



Capítulo 3

Marco Jurídico en torno a la Participación Ciudadana y el Desarrollo Urbano

3.1 Introducción.

El presente capítulo se divide en tres partes, la primera describe el Marco Jurídico Mexicano a través de un breve análisis histórico de las leyes actuales tocantes a la participación ciudadana y el desarrollo urbano del Distrito Federal, a fin de establecer aquellos instrumentos y mecanismos que permiten la participación en el ámbito de la ciudad. De tal modo, se analiza con más detalle: 1) La Ley de Participación Ciudadana, 2) La Ley de Asentamientos Humanos, 3) La Ley de la Comisión de los Derechos Humanos, 4) La Ley de Desarrollo Urbano y 5) La Ley de Planeación del Desarrollo.

La segunda parte lleva a cabo un análisis descriptivo de aquellas leyes que de forma complementaria tienen incidencia en la participación ciudadana, particularmente aquellos artículos que se refieren al desarrollo de la ciudad. El conjunto de las leyes que se describen, se conforma por: 1) La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2) La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, 3) La Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, 4) La Ley de Justicia Cívica del DF y 5) La Ley Instituto de las Mujeres. La tercera parte se refiere a las conclusiones.

3.2 Principales Leyes tocantes a la Gestión Ciudadana.

De acuerdo con Martínez Assad (2000), en los años en que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal rigió las funciones del Gobierno de la entidad, en materia de desarrollo urbano, al Departamento del Distrito Federal (DDF) le correspondería establecer, las políticas, estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos de la planeación urbana, así como la protección al medio ambiente; dictando también las políticas generales sobre las obras públicas, así como los programas de regeneración urbana.

Con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994, se derogaron todas las disposiciones de la Ley Orgánica que lo contravinieran, junto con la creación, en 1987, de la Asamblea de Representantes como órgano de representación plural de la ciudadanía con facultades para normar la vida de la ciudad y representar a su población. La principal aportación del estatuto de gobierno fue crear una Asamblea de Representantes con funciones legislativas, a fin de avanzar en la democratización de la localidad. En 1997 se decretó un nuevo estatuto con notables



modificaciones en la organización política de la entidad, en el que se da el cambio principal de la elección del Jefe de Gobierno de la entidad; el cambio de la Asamblea de Representantes a Asamblea Legislativa y la creación de un tribunal e Instituto Electoral Autónomos. El Estatuto de Gobierno en síntesis, equivale a las constituciones de los diferentes Estados de la República y es un avance histórico del actual proceso de democratización de la ciudad.

Además de los instrumentos legales antes descritos, se encuentran vigentes en el Distrito Federal 42 leyes, de las cuales, en el presente estudio sólo se analizarán aquellas que se encuentre vinculadas con el tema de la participación ciudadana, en principio, no sólo dentro del desarrollo urbano, sino en todo ámbito cotidiano de nuestra ciudad capital.

En 1993 se llevó a cabo un plebiscito, realizado por los ciudadanos y representantes asambleístas de los partidos de oposición, con el fin de conocer la opinión de la población de la ciudad sobre a) si el Distrito Federal, debía convertirse en un Estado de la Federación, b) si los gobernantes debían ser elegidos por voto universal y c) si el Distrito Federal debía contar con un órgano legislativo propio. Con lo anterior se abrían los cauces a la democratización, logrando la promulgación del Nuevo Estatuto de Gobierno en 1994, por lo que de esta manera se contaba con algo parecido a una constitución local, que abrió el camino a la Ley de Participación Ciudadana, con la cual se pretendía orientar institucionalmente las inquietudes cada vez mayores de la población, promulgada en 1995. Esta ley instauraba las bases de las instancias de participación ciudadana, como la audiencia y la difusión públicas, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, así como la obligatoriedad de recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal, por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional.

Entre los asuntos de más interés dentro de esta Ley fue el hecho de que los ciudadanos podrían proponer acuerdos o la realización de ciertos actos que pudieran decidirse por consulta vecinal, además, los delegados debían responder de manera expedita a las gestiones demandadas.

"En 1998, se promulgó una nueva ley de Participación Ciudadana, donde se aprobó que la nueva figura de participación serían los Comités Vecinales, incorporando también los elementos más novedosos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y el recorrido del delegado por su demarcación, especificando que estas formas de participación no invadían las esferas de las atribuciones de los órganos de gobierno" (Martínez Assad, 2000:702)

A fin de establecer todos aquellos instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana en el ámbito de la ciudad, dentro del presente capítulo, se analizará con más detalle la Ley de Participación Ciudadana, así como aquellas que inciden tanto en la participación ciudadana como en el desarrollo urbano de la ciudad.



3.2.1 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los objetivos de esta ley es el de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México. (Art. 1º)

De acuerdo con ésta Ley, los principios en los cuales radica la participación ciudadana son:

- *Democracia. Igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie.*
- *Corresponsabilidad. Compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no la sustitución de las responsabilidades del mismo.*
- *Inclusión. Fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.*
- *Solidaridad. Disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de las relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.*
- *Legalidad. Garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.*
- *Respeto. Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal.*
- *Tolerancia. Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.*



- *Sustentabilidad. Responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno.*
- *Pervivencia. Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva. (Art. 2º)*

Esta Ley establece como principales instrumentos de la participación ciudadana los siguientes:

1. *Plebiscito. Mediante éste instrumento el jefe de gobierno del Distrito Federal (DF) podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública. (Art. 13) No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del jefe de gobierno en asuntos de carácter tributario, fiscal y de egresos, así como asuntos del régimen interno de la administración pública y en los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables. (Art. 16)*
2. *Referéndum. Mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última (Art. 25). No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre materia tributaria, fiscal y de egresos, así como de aquellas que traten el régimen interno de la administración pública y la regulación interna de la asamblea legislativa y de su contaduría mayor de Hacienda. (Art. 31)*

La convocatoria de este instrumento se realiza previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes (Art. 25) y es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros si somete o no a Referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación. (Art. 30) Sólo podrán solicitar este instrumento uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa y el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. (Art. 27)

3. *Iniciativa Popular. Instrumento mediante el cual los ciudadanos del DF podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir. (Art. 36) No podrán ser objeto de éste instrumento los asuntos de carácter tributario, fiscal y de egresos, así como del régimen interno de la administración pública y la regulación interna de la Asamblea Legislativa, así como de su contaduría mayor de Hacienda. (Art. 37)*



4. *Consulta vecinal. Por este conducto los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen (Art. 45) pudiendo ser dirigida a los vecinos de una o más demarcaciones territoriales o de una o varias colonias los sectores industrial, comercial así como de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados (Art. 46). Éste será convocado por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración pública del DF. (Art. 47)*
Éste mecanismo podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios y el procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público. (Art. 48)
5. *Colaboración Vecinal. Los vecinos en el DF, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (Art. 50). El órgano político administrativo de la demarcación territorial resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal y de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrá concurrir con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por colaboración vecinal, la autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal. (Art. 52)*
6. *Unidades de Quejas y Denuncias. Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la administración pública del DF y sobre la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, éstas se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia (Art. 53) La recepción de las quejas y denuncias se establecerán en unidades preestablecidas, difundiendo su ubicación al público con anterioridad. (Art. 56)*
7. *Difusión Pública. El gobierno del Distrito Federal instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al DF y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para*



presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados. (Art. 61)

Mediante éste instrumento el órgano político administrativo de la demarcación territorial comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político administrativo de la demarcación territorial (Art. 63), también mediante esta instancia se difundirán los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe del gobierno. (Art. 62)

8. *Audiencia Pública. Mecanismo de participación ciudadana por medio del cual los vecinos en el DF podrán proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos (Art. 68) Este instrumento podrá ser solicitado por los representantes de elección popular electos así como los comités vecinales de la demarcación territorial interesados y los representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados. (Art. 69)*

La audiencia pública será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y en su caso, de servidores públicos de la administración pública del DF vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial. (Art. 72)

9. *Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés (Art. 75). Se podrá solicitar al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial la realización de recorridos, el o los comités vecinales de la demarcación territorial interesados; representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales,*



comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social; y los diputados a la Asamblea Legislativa. (Art. 76)

En los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y podrán plantear alternativas de solución. (Art. 78)

La LPC establece que son habitantes del distrito federal las personas que residan en su territorio y los vecinos del Distrito Federal son aquellos habitantes que residan en él por más de seis meses. (La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el DF por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio), (Art. 6). Los ciudadanos del DF son aquellos varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo. (Art. 7)*

De acuerdo con lo anterior la LPC establece que los habitantes del DF, tienen los siguientes derechos:

- 1. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, por medio de la audiencia pública.*
- 2. Ser informados sobre leyes y decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal.*
- 3. Recibir la prestación de servicios públicos.*
- 4. Presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos.*
- 5. Emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la consulta vecinal.*
- 6. Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la administración pública del DF mediante la difusión pública (Art. 8)*

Se establecen también las obligaciones de los habitantes, descritas a continuación.

- 1. Cumplir con las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana.*

* De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del artículo 34 establece que son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: 1.- Haber cumplido 18 años y 2.- Tener un modo honesto de vivir.



2. *Ejercer los derechos que les otorga la LPC sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes (Art. 9)*

En cuanto a los ciudadanos del DF, establece los siguientes derechos:

1. *Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal.*
2. *Promover los instrumentos de participación ciudadana antes descritos.*
3. *Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del DF, salvo las materias ya señaladas.*
4. *Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la iniciativa popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias antes señaladas.*
5. *Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la asamblea legislativa; salvo las materias anteriormente señaladas.*
6. *Ser informado de las acciones y funciones de la administración pública del DF.*
7. *Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.*
8. *Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos por la LPC. (Art. 10)*

En cuanto a las obligaciones de los ciudadanos, la LPC establece las siguientes:

1. *Cumplir con las funciones de representación vecinal y ciudadana que se les encomienden.*
2. *Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos. (Art. 12)*

En cuanto a obligaciones, el gobierno del DF a través de las autoridades locales de su ámbito de competencia, debe garantizar el respeto de los derechos de los vecinos y de los ciudadanos. (Art. 11)

Los principales órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. (Art. 80)



En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal, estos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. (Art. 81)

La LPC establece las siguientes funciones de los Comités Vecinales:

- 1. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.*
- 2. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad.*
- 3. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial.*
- 4. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.*
- 5. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial.*
- 6. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal.*
- 7. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.*
- 8. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno.*
- 9. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan.*
- 10. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana.*
- 11. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los Comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial.*
- 12. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. (Art. 98)*

Los coordinadores de los Comités Vecinales tendrán como funciones principales las de coordinar los trabajos del Comité, convocar a las reuniones del pleno, por sí o a solicitud de la mayoría de los integrantes del Comité y promover la coordinación del Comité con otros Comités Vecinales. (Art. 99)



Los Comités Vecinales deberán realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año, así mismo deberán difundir en su entorno los resultados de dichas consultas y asambleas, los acuerdos y resultados de las asambleas y consultas vecinales serán vinculatorios para los Comités Vecinales. (Art. 100)

Los Comités Vecinales funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones, todas estas son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales; las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del pleno del comité sin que el coordinador del mismo pueda tener voto de calidad (Art. 101), cada comisión del comité vecinal tendrá la obligación de realizar asambleas públicas periódicas con los habitantes del entorno al que representan relacionadas con el tema que le corresponda a la comisión. (Art. 102)

Los derechos de los integrantes del Comité Vecinal principalmente es el de formar parte de las comisiones de trabajo, participar en los trabajos y deliberaciones y presentar propuestas sobre el ejercicio de las funciones del Comité. (Art. 103) En cuanto a las obligaciones de los miembros, se establece principalmente el de consultar a los habitantes a los que representan, representando los intereses generales, promover la participación ciudadana, cumplir con las disposiciones y acuerdos internos, asistir a las sesiones de pleno y de las propias comisiones establecidas en los trabajos donde éstos participan y finalmente informar de su actuación en audiencia pública a los representados. (Art. 104)

De acuerdo con lo establecido en la LPC, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, tendrán como obligaciones el de capacitar a los integrantes de los comités vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el DF, implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana y responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los comités vecinales. (Art. 109)

En cuanto a la coordinación de los Comités Vecinales según la LPC, estos podrán por sí mismos, o mediante convocatoria del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros comités vecinales, dichas reuniones podrán ser temáticas o regionales y pueden ser coordinadas por las mismas autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial, también podrán realizarse reuniones de trabajo sobre temas específicos a las que asistirán principalmente los integrantes de las comisiones de los comités vecinales encargadas del tema. (Art. 111)

Cuando se articulen dos o más Comités Vecinales, cada uno deberá informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representen el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectiva por los vecinos. (Art. 112)



3.2.2 Ley de Asentamientos Humanos

De acuerdo con el artículo 1º, las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen como uno de sus principales objetos el determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Es importante señalar el significado del término asentamiento humano, descrito dentro del artículo 2º como el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran; así como el término desarrollo urbano: entendido como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

"El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tendera a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos." (Art. 3º)

En cuanto a la participación ciudadana, dentro del artículo 7 establece que le corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

- 1. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.*
- 2. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.*
- 3. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.*
- 4. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.*



5. *Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado.*
6. *Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el ejecutivo federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes. (Art. 7)*

De acuerdo al artículo 8º, en cuanto a la participación ciudadana, le corresponde a las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones de promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley y convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.

Algunas de las atribuciones de los municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en cuanto a la participación ciudadana se establece dentro del artículo 9º, es el de celebrar con la Federación, la Entidad Federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven; coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local, así como el de informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano.

"La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes Nacional, Estatales y Municipales de desarrollo." (Capítulo tercero, artículo 11)

Dentro del artículo 14, se establece que la Secretaría promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 16, la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano determinara la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

Así mismo establece que en la aprobación y modificación de los Planes o Programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:



1. *La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulara el proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiénolo ampliamente.*
2. *Se establecerá un plazo y un calendario de Audiencias Públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones.*
3. *Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad Estatal o Municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la Legislación Estatal, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones.*
4. *Cumplidas las formalidades para su aprobación, el Plan o Programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la Entidad Federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos. (Art. 16)*

En el Capítulo Quinto, artículo 32, fracción I, II y III, establece que la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano señalara los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones, que entre otras acciones, la celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado.

De acuerdo con el capítulo sexto, de las reservas territoriales, se define que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40, llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

1. *Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.*
2. *Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda.*
3. *Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predio mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.*
4. *Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.*
5. *Garantizar el cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano (Capítulo VI, Art. 40)*



Para los efectos del artículo anterior, de acuerdo con el artículo 41, la Federación por conducto de la Secretaría suscribirá acuerdos de coordinación con las Entidades de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas y los Municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificaran las acciones e inversiones a que se comprometan la federación, la Entidad Federativa, los Municipios y en su caso, los sectores social y privado.

De acuerdo en los convenios o acuerdos que señala el artículo 41, la Secretaría promoverá la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular. (Art. 42)

En el Capítulo Séptimo, artículo 49, se establece lo referente a la participación social:

- a) La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. (Art. 48)*
- b) La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:
 - 1. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.*
 - 2. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.*
 - 3. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.*
 - 4. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.*
 - 5. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.*
 - 6. La 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.*
 - 7. La protección del patrimonio cultural de los centros de población.*
 - 8. La preservación del ambiente en los centros de población.*
 - 9. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población. (Capítulo VII, Art. 49)**

Y por último, en el artículo 50, se establece que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la Legislación aplicable,



promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

3.2.3 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano. (Art. 2)

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fomenta la participación de la ciudadanía mediante las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal. (Art. 3)

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. (Art. 6)

Entre las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se establecen el de recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos, conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal y cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Otra de las atribuciones de esta Ley es el de formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita, así como el de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. (Art. 17)

En el artículo 27 se establece que toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quejas contra dichas presuntas violaciones ya sea directamente o por medio de su representante; las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa



de los derechos humanos también podrán acudir ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para denunciar las presuntas violaciones de derechos humanos.

La formulación de estas quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia. (Art. 31)

Una vez admitida y registrada la queja o denuncia de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables y al titular del órgano del que dependen utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica solicitando a las primeras un informe escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja o denuncia, admitida la queja o denuncia, la Comisión procurará la conciliación de las partes siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados que de lograrse dará origen a la conclusión del expediente siempre que la autoridad o servidor público le acrediten dentro del término de quince días hábiles, haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias. (Art. 40)

3.1.4 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La presente Ley es de orden público e interés social y dentro de sus principales objetivos, se encuentra el de establecer las normas y principios básicos que se llevarán a cabo en el desarrollo urbano mediante la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas, así como el establecimiento de acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulan para su ejecución. (Art. 1º)

De acuerdo con el artículo 2, la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de la planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana, así como la distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal, mediante la coordinación de acciones con entidades y dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios conurbados; así como la concertación de acciones con los particulares y las organizaciones privadas y sociales.



Dentro del artículo 7º se define el significado de participación social y privada, entendida como todas las formas de intervención de los sectores social o privado en el proceso de planeación, mejoramiento y conservación del Distrito Federal.

Son autoridades en materia de Desarrollo Urbano:

- 1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- 2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- 3. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y*
- 4. Los delegados del Distrito Federal. (Art. 8).*

Las principales funciones de las autoridades antes mencionadas son:

- 1. La Asamblea es competente, entre otras funciones, para aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que esta Ley prevé. (Art. 9).*
- 2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene entre sus atribuciones, promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas. (Art. 10)*
- 3. La Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, tiene la atribución de efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas, así como desarrollar y difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial. (Art. 11)*
- 4. Los delegados tienen como atribuciones recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar y promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales. (Art. 12)*

De acuerdo con el artículo 23, la elaboración, aprobación e inscripción del Programa General y de los programas parciales que comprendan, en parte o totalmente, a más de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetará, al siguiente procedimiento:

- 1. La Secretaría publicará el aviso del inicio del proceso de elaboración del programa o de sus modificaciones, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, por una vez.*
- 2. La Secretaria procederá a elaborar el proyecto del programa o de sus modificaciones.*



3. *Una vez que haya sido integrado el proyecto, la Secretaría publicará, por una vez, el aviso de que se inicia la consulta pública, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases:*
 - a) *En las publicaciones se indicará el plazo de la consulta pública, así como el lugar y la fecha de la o de las audiencias públicas que se llevarán a cabo en ese periodo;*
 - b) *En la audiencia o audiencias los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto al proyecto del programa o de sus modificaciones;*
 - c) *Los planteamientos que hayan sido formulados por escrito y que hayan sido considerados improcedentes, deberán dictaminarse por escrito; y*
 - d) *El dictamen a que se refiere el inciso anterior, estará a consulta de los interesados, en las oficinas de la Secretaría.*
4. *Una vez que termine el plazo de consulta pública, la Secretaría incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes.*
5. *La Secretaría, una vez concluida la etapa anterior, remitirá el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; adjuntando las opiniones y dictámenes de las dependencias de la administración pública y comités vecinales consultados; así como, los resultados de la consulta pública, según el caso.*
6. *Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tuviere observaciones que hacer lo deberá remitir a la Asamblea; adjuntando el expediente que le fue remitido a la Secretaría.*
7. *Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviere observaciones, lo devolverá a la Secretaría.*
8. *En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo.*
9. *Una vez que la Asamblea apruebe el programa lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su promulgación.*
10. *En el caso de que la Asamblea tuviere observaciones, lo devolverá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con sus observaciones, quien, a su vez, lo enviará al Secretario para que haga los ajustes correspondientes.*



11. *En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo.*
12. *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ordenará publicar el programa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y solicitará, para mayor difusión, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*
13. *Una vez publicado el programa, se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas y en el Registro Público de la Propiedad.*
14. *El programa surtirá efectos al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

Dentro del artículo 24, en la fracción II se establece que el órgano de representación vecinal establecido en la Ley de la materia, participará en la consulta pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, en términos de la Ley, con antelación a que se lleve a cabo la actividad señalada en la fracción V del artículo anterior, antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 26, se establece que la modificación o cancelación de los programas, podrán ser solicitados por particulares o por los comités vecinales establecidos de acuerdo a la Ley en la materia o por las dependencias y entidades de la administración Pública Federal o del Distrito Federal y por la Asamblea, de acuerdo a las modalidades y requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento.

En cuanto a la actuación social, privada y por cooperación, dentro del artículo 67 se establece que los propietarios de los inmuebles ubicados en una área de actuación pueden solicitar a la Secretaría la constitución de un polígono de actuación y la aplicación de los sistemas de actuación social, privada o de cooperación, lo cual se acordará conforme a lo que determine el reglamento de esta Ley (Art. 67), en cuanto a la ejecución de los programas por los sistemas de actuación social, privada o de cooperación, los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios, ubicados en un área de actuación, podrán asociarse entre sí o con la Administración Pública del Distrito Federal, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal, incluso cuando los terrenos sean de un solo propietario. (Art. 68)

"La ejecución de los programas, mediante el sistema de cooperación, consiste en que los propietarios, los poseedores a título de dueño y la Administración Pública del Distrito Federal participen conjuntamente en dicha ejecución." (artículo 70)



De acuerdo con lo establecido en el artículo 71, la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de los programas, podrá optar por alguna o algunas de las siguientes modalidades de participación:

- 1. La suscripción de un convenio de concertación en el que se definan las obligaciones del o de los particulares participantes y la ejecución de obras y acciones a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal.*
- 2. La aportación de bienes y/o recursos por parte del o de los particulares participantes y de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal.*
- 3. La aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privados que constituya el particular para el cumplimiento estricto de los fines de dicho fideicomiso o asociación; los cuales deberán ser en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal.*

" En cualquiera de los casos que señala el artículo anterior la Secretaría, previa opinión y dictamen del Comité de Proyectos Urbanos", someterá a la autorización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la participación que corresponda a la Administración Pública del Distrito Federal." (Art. 72)

El Título VI de la presente Ley se refiere a la participación social y la participación privada, es donde se establece que La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano, ajustándose a las disposiciones de los programas, (Art. 75) así como que la Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación social y privada en los proyectos, en la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular; en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales; en la determinación, conservación y consolidación de la espacialidad, la imagen y el paisaje urbano de la Ciudad y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; recreativo y turísticos proyectos estratégicos urbanos; la regeneración y conservación del Distrito Federal, y la prevención, control y atención de riesgos, contingencias naturales y urbanas. (Art. 76)

** Éste es un Comité Técnico, coordinado por la SEDUVI, con el fin de atender las solicitudes, éste Comité estará integrado por: un representante del titular de la demarcación territorial correspondiente, un representante por cada una de las dependencias siguientes: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y de la Dirección General de Protección Civil, así como un representante del órgano de representación vecinal designado por los miembros del mismo, conforme a lo establecido en la Ley de la materia. También se incluye a un representante de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*



Así mismo, respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la Ley.

En el artículo 77, se establece el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano como un organismo permanente de participación social para la consulta, opinión, asesoría y análisis en la materia, para impulsar el desarrollo urbano, el cual se integrará por:

- 1. El Secretario, quien lo presidirá y nombrará al Secretario Técnico.*
- 2. El Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea.*
- 3. Un Consejero por cada uno de los colegios de profesionistas; de las instituciones de educación superior con programas en materia, a sugerencia de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y de los centros de investigación con experiencia en el ramo. El Secretario deberá invitar a estos consejeros.*
- 4. Dos consejeros por cada una de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; de Desarrollo Metropolitano; de Vivienda; de Desarrollo Rural y de Población y Desarrollo de la Asamblea.*
- 5. Los organismos de los sectores social y privado podrán participar a invitación del Consejo Asesor, o de alguna de sus comisiones, sobre asuntos específicos.*
- 6. Representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y de los gobiernos de las entidades federativas y municipios conurbados, así como de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, a invitación del Secretario.*

Las principales funciones del Consejo Asesor del Desarrollo, de acuerdo con el artículo 78, será el de elaborar propuestas y opiniones sobre los siguientes aspectos:

- a) Los proyectos de los programas y el reglamento de la Ley;*
- b) Los proyectos de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y en general aquellos que influyan sobre la estructura general de la ciudad;*
- c) Los problemas del desarrollo urbano que deben ser valorados constantemente para contribuir a que la planeación urbana sea un proceso permanente; y*
- d) Estudios o asuntos específicos relacionados con el logro de los objetivos de los programas.*

El Consejo Asesor de Desarrollo Urbano podrá trabajar en comisiones dentro de la esfera de sus funciones. Su estructura y funcionamiento se regulará por el reglamento de esta Ley.



En cuanto a la acción pública, en el artículo 100, se establece que quienes resulten afectados, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pueden ejercitar acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública, cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de usos o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su reglamento y en los programas.

Cuando la autoridad ante la que se ejercite la acción pública se declare incompetente, deberá turnar el escrito mediante el cual ésta se ejercite a la autoridad que considere competente.

Para dar curso a dicha acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos necesarios que permitan localizar a los presuntos infractores, en caso de que se conozcan por quien ejercite la acción, el nombre y domicilio del denunciante, así como las pruebas en que se funde.

Las autoridades competentes de la Administración Pública del Distrito Federal efectuarán las inspecciones y diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, oírán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, realizarán la evaluación correspondiente y tomará las medidas procedentes. (Art. 100)

El capítulo IV de esta Ley, se refiere al recurso de inconformidad, descrito en el artículo 101, el cual se refiere a la facultad que tienen interesados afectados de interponer este recurso previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta Ley, de su reglamento o de los programas o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.2.4 Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

En cuanto a la participación ciudadana, la Ley de Planeación del Desarrollo dentro del artículo 1º establece que las disposiciones son de orden público e interés general y tienen dentro de sus objetos principales el de establecer las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación, lo cual se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política y en el Estatuto del País.

De acuerdo con la presente Ley, la planeación se basará en los siguientes principios, los cuales se encuentran directamente vinculados con la participación ciudadana.



- 1. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal.*
- 2. El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.*

De acuerdo con los artículos 11 y 12 de ésta Ley, el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación (ver anexo 2), así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación; en el cual se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.

"La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales." (Art. 14)

El Comité de Planeación (ver anexo 1) tendrá la facultad de recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la presente Ley, las propuestas, los puntos de vistas y opiniones de la ciudadanía sobre el Programa General, los programas y los programas delegacionales. (Art. 21, frac. XV)

Dentro de la formulación del Programa General, uno de los procedimientos que se deberá llevar a cabo el Comité de Planeación en coordinación con el Consejo de Planeación es el procedimiento de consulta pública establecido en esta Ley y procederá a incorporar al proyecto las propuestas que estime convenientes. (Art. 26, frac. II)

Dentro del Título Sexto se hace referencia a la Participación Social y Ciudadana, en donde se establece que la instancia permanente en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los Comités Mixtos de Planeación. (Art. 54, ver anexo 2)



Además de los ciudadanos previstos en el párrafo anterior, se integrarán al Consejo de Planeación representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos, conforme a lo que determine el reglamento interno del Consejo. (Art. 55)

De los mecanismos de la participación social y ciudadana dentro de la Ley se establece que ésta se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción (Art. 58)

En el artículo 59 se establece que la administración pública local realizará consultas públicas sobre diversos aspectos de la planeación, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía e incorporar las que sean procedentes. Se sujetará a los siguientes lineamientos:

- 1. El Comité de Planeación publicará el aviso de inicio de consulta pública, el tema de la consulta pública, así como el lugar, fecha y horario de las audiencias a que haya lugar, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de circulación nacional o local.*
- 2. En la audiencia los interesados podrán presentar los planteamientos que consideren respecto al tema para el cual fue convocada.*
- 3. Los planteamientos formulados por escrito y que se consideren improcedentes se contestarán por escrito, fundamentando la improcedencia por el Comité de Planeación o la dependencia coadyuvante.*
- 4. La contestación a los planteamientos improcedentes podrá consultarse por los interesados en la sede del Comité de Planeación o en la del Comité Mixto correspondiente.*
- 5. Terminado el plazo de consulta pública el Comité de Planeación, en coordinación con el Consejo de Planeación, incorporará las observaciones procedentes y relativas al tema objeto de la consulta pública.*

Una de las atribuciones del Consejo de Planeación es el de recibir en todo momento las observaciones que formulen por escrito los grupos sociales y ciudadanos sobre el cumplimiento del Programa General y los programas, las que una vez sistematizadas se remitirán al Comité de Planeación para su consideración en el control y evaluación correspondientes.

El mismo procedimiento se llevará a cabo para la vigilancia y evaluación de la ejecución de los programas delegacionales a través del Comité Mixto de Planeación.

"La administración pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales." (Art. 61) Y la concertación con los grupos sociales o los



particulares será objeto de contratos o convenios obligatorios para las partes, en los cuales se establecerán las consecuencias que deriven de su incumplimiento.

Los contratos o convenios que se celebren conforme a este capítulo se considerarán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación o cumplimiento serán resueltas en los términos previstos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

El Gobierno inducirá, promoverá, regulará, restringirá, orientará o prohibirá las acciones de los particulares, en materia económica, social y territorial de acuerdo con los objetivos y prioridades de la planeación, así como, para garantizar la participación social y ciudadana pondrá al alcance de quien lo solicite, la información en materia de planeación del desarrollo en los términos que prevea el reglamento de esta Ley. (Arts. 63 y 64).

3.3 Leyes Complementarias a la Participación Ciudadana y el Desarrollo Urbano.

3.3.1 Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal da significado a conceptos que son la base medular del presente análisis.

En el artículo 2, se define a las organizaciones civiles como aquellas que agrupan a ciudadanos, constituidas con base en el artículo 9º constitucional, que se ocupan de la defensa y promoción de derechos, así como del mejoramiento de condiciones de vida de terceros.*

Las organizaciones sociales de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo pero en la fracción X, las define como aquellas que agrupan a habitantes del DF para la defensa, promoción y realización de sus derechos, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes.

En el artículo 4, se describen las premisas de los aspectos del Desarrollo Social, entre las que se encuentra "el fomento a las propuestas de la población organizada para el incremento de sus capacidades de producción y organización, de participación y gestión responsable, así como de su influencia en las políticas de Desarrollo Social y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de asegurar la sustentabilidad de las acciones que se emprendan."

En el artículo 5 se menciona la importancia de impulsar el desarrollo social con la participación ciudadana mediante la política de Desarrollo Social como acción pública, sobre todo de aquellos que se interesen y

* No se podrá coartar el derecho de asociarse o renunciar pacíficamente con cualquier objeto ilícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.



puedan contribuir con este proceso y debiendo también fomentar la acción coordinada, complementaria y corresponsable entre el Gobierno y la sociedad organizada.

Al Jefe de Gobierno le corresponde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 frac. I, el promover el Desarrollo Social estableciendo acciones en coordinación con las organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y los habitantes del Distrito Federal;

Se establece en el artículo 7 frac. V, que dentro de las principales obligaciones del Gobierno del DF a través de la Secretaría de Desarrollo Social se debe promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de las políticas públicas de Desarrollo Social, así como mantener informada a la sociedad del Distrito Federal sobre los problemas y las medidas tomadas en torno al Desarrollo Social.

En cuanto a la participación ciudadana, a las Delegaciones les corresponde promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social y recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social; así como el de promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social, manteniendo a su vez informada a la población y a la Secretaría, acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del Desarrollo Social. (Art. 8)

Uno de los instrumentos que permiten que la ciudadanía pueda participar en los problemas que le atañen, es el Consejo de Desarrollo Social el cual se define en el artículo 9 como un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad, el cual se encuentra conformado por tres representantes de cada uno de los sectores que son: las Organizaciones Civiles, Organizaciones Sociales, Instituciones de Asistencia Privada, Instituciones Académicas de Educación Superior y Grupos Empresariales. (Art. 10 frac. VI)

De acuerdo con lo establecido en artículo 12, el Consejo tendrá las siguientes funciones:

- 1. Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de Desarrollo Social a cargo del Gobierno del Distrito Federal, procurando la integralidad de estas acciones.*
- 2. Fomentar la participación ciudadana para la elaboración de políticas en la materia, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.*
- 3. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de Desarrollo Social y, en su caso, recomendar la inclusión de las propuestas pertinentes.*



4. Participar en el diagnóstico de problemas sociales y recomendar acciones concretas para su prevención y atención.

Otro instrumento por el cual la ciudadanía tiene la oportunidad de participar con la vida de la ciudad es el Consejo Delegacional de Desarrollo Social, el cual se describe dentro del artículo 13 como el órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad, el cual se encuentra conformado por los representantes de las dependencias de la Administración, a invitación del titular de la Delegación y un miembro de cada uno de los siguientes sectores Organizaciones Civiles, Organizaciones Sociales, Instituciones de Asistencia Privada, Instituciones académicas de educación superior y Grupos Empresariales. (estos serán designados por el titular de la Delegación con base en las propuestas de los sectores correspondientes)

"La planeación permite vincular la operación e instrumentación de los programas específicos con los objetivos generales establecidos en el Programa. En ella participarán los grupos sociales involucrados, a través de un proceso de consulta pública impulsada por las dependencias y entidades de la Administración, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana, la ley de Planeación para el Desarrollo y esta Ley." (Art. 27)

Dentro del artículo 28 se menciona que la Secretaría someterá a consulta de la sociedad los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social y para facilitar su participación:

Crearé y operará un Sistema de Información en materia de Desarrollo Social, que estará disponible para la sociedad y que contendrá la información básica para la planeación sobre el Desarrollo Social, la información referente a la Política Social del Gobierno del Distrito Federal y las actividades relacionadas con el Desarrollo Social y además recibirá las propuestas de los Consejos Delegacionales, organizaciones civiles y de la sociedad en general a fin de analizarlas y, en su caso, incorporarlas a los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social, coordinándose para ello con el Consejo. (Art. 28)

Dentro de esta Ley se presenta un capítulo sobre la participación social (séptimo), en el que se establecen cuatro puntos:

- 1. La sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social, de acuerdo a lo establecido por la Ley y la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (Art. 28)*
- 2. Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de Desarrollo Social, podrán participar corresponsablemente con el Gobierno en la ejecución de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la Ley impone a la Administración,*



así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Secretaría. (Art. 29)

3. *La Administración, para satisfacer las necesidades de la población en materia de Desarrollo Social, podrá concesionar la ejecución de los proyectos o programas a las organizaciones civiles, de conformidad con lo establecido por la ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. (Art. 30)*
4. *Con el fin de fomentar la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en el Desarrollo Social se promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social. (Art. 31)*

3.3.2 Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el DF.

El artículo 2 frac. VIII de la presente Ley considera actividades de Desarrollo Social las que realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten con la finalidad de promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población, apoyar las actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial y proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante: el uso de los medios de comunicación, la prestación de asesoría y asistencia técnica y el fomento a la capacitación. (frac. XV)

Las actividades anteriores son de interés social, por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativa como fiscalmente, así como mediante:

1. *La promoción de la participación ciudadana en las políticas de Desarrollo Social.*
2. *La creación de condiciones que estimulen a las organizaciones civiles que realizan actividades a las que se refiere esta ley.*
3. *La regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles.*



4. *El establecimiento de mecanismos que permitan la proyección pública de la relación de corresponsabilidad gobierno – sociedad civil en el ámbito del Desarrollo Social.*
5. *El establecimiento de mecanismos para que las organizaciones civiles cumplan con las obligaciones que les señala esta Ley y se les garantice el goce y ejercicio de sus derechos.*
6. *La promoción de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones civiles en el desarrollo de sus actividades. (Art. 5)*

Dentro del Capitulo Tercero, en los artículos 10 y 11 se establecen los derechos y obligaciones de las Organizaciones Civiles inscritas en el Registro de las mismas en el Distrito Federal, las cuales adquirirán los derechos siguientes:

1. *Ser instancias de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de Desarrollo Social del Distrito Federal.*
2. *Ser representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que en materia de Desarrollo Social establezca la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.*
3. *Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.*
4. *Recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan, de conformidad con sus estatutos y sin perjuicio de lo que dispongan otras disposiciones jurídicas.*
5. *Acceder, en los términos estipulados por el reglamento, a los recursos y fondos públicos que, para las actividades previstas en esta Ley, y conforme a las disposiciones jurídicas de la materia, destina la Administración Pública del Distrito Federal.*
6. *Gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia.*
7. *Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios de concertación que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos.*
8. *Recibir, en el marco de los programas que al efecto formulen dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, asesoría, capacitación y colaboración, cuando así lo soliciten.*



Además estas organizaciones tendrán las siguientes obligaciones:

- 1. Informar al Registro cualquier modificación de su objeto social, domicilio o representación legal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la protocolización de la modificación respectiva, a efecto de mantener actualizado el sistema de registro a que se refiere esta Ley.*
- 2. Mantener a disposición de las autoridades competentes para actualizar el sistema de información, así como del público en general, la información de las actividades que realicen y de su contabilidad o, en su caso, de sus estados financieros.*
- 3. Destinar la totalidad de sus recursos al cumplimiento de su objeto.*
- 4. Carecer de ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades político-partidistas, así como de realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos.*
- 5. Proporcionar a la autoridad que otorgue los recursos y fondos públicos a que se refiere la Ley, la información, así como las facilidades para la verificación en todo momento, sobre el uso y destino de los apoyos otorgados.*

3.3.3 Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal.

En la presente ley en el artículo 1° se define entre los principales objetos el establecer las bases y mecanismos para la promoción del sistema local que coordine y concerte las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.

La Ley define en sus artículos 2 y 3 el significado de asistencia social e integración social, el primer concepto se define como el conjunto de acciones del Gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social.

Y el segundo concepto de integración social se define como el proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económico, social y político para que los individuos, familias o grupos sujetos de asistencia social puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para el acceso a los bienes y servicios sociales.



Otros conceptos descritos dentro del artículo 4 de la presente ley, los cuales son importantes para el presente estudio, son: las instituciones de asistencia privada, se describen como aquellas entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, de conformidad con la ley de instituciones de asistencia privada para el Distrito Federal y; las asociaciones civiles, son aquellas personas morales con personalidad jurídica, con nombre, patrimonio y órganos propios, de conformidad con lo establecido con el código civil para el distrito federal, que no tienen fines de lucro y dirigidas a la prestación de servicios de asistencia social.

Uno de los instrumentos que establece la ley en cuanto a la participación ciudadana es el sistema de asistencia e integración social, el cual se define como al conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la administración pública del distrito federal y a las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y operar servicios de asistencia social. (Art. 8)

Dentro del artículo 10 frac. III se establece que dentro de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo el que se deberá orientar a establecer los mecanismos de coordinación y concertación para la participación de los sectores público, privado y social.

En relación con los derechos y obligaciones de los usuarios, dentro del artículo 14 se define " el gobierno promoverá la participación en el sistema de asistencia e integración social del Distrito Federal, de los usuarios de los programas y servicios de asistencia social de los sectores público, social y privado".

Dentro de los mecanismos de la coordinación y concertación, en los artículos 21, y 22, se establece lo referente al Consejo de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, descrito como un órgano de concertación, consulta, asesoría y apoyo del gobierno, el cual dentro de los miembros que la conforman se encuentran dos representantes de las asociaciones civiles de reconocida trayectoria, pudiendo invitar a las sesiones de trabajo a los responsables de los programas en la materia.

En los artículos 23 y 27 se establece que el Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo, celebrará convenios y acuerdos para la concertación de acciones y programas de asistencia e integración social con los sectores privado y social, así como con las instituciones de educación superior con el propósito de coordinar su participación en la ejecución de los servicios y programas de asistencia e integración social, así como que deberá el gobierno promover y difundir la organización, acciones, programas y servicios de asistencia e integración social, para la participación de la ciudadanía.



3.3.4 Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

La presente ley es de orden público e interés social, en la que dentro de sus principales objetos es el de promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.

Dentro de esta Ley se detectaron instrumentos importantes en cuanto a la participación de la ciudadanía del Distrito Federal, los cuales se basan en algunos criterios que a continuación se describen. (Art 1º, frac. I y III)

Es importante hacer mención de algunas de las conductas en que los ciudadanos de acuerdo con la presente Ley son acreedores de infracciones cívicas, como es el hecho de realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona a personas determinadas o el de impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria, y no constituya en sí misma un fin sino, un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; (Art. 8 frac. I y VII)

De acuerdo con lo anterior, según esta Ley se comete infracción cívica cuando la conducta tenga lugar en:

- 1. Lugares o instalaciones públicas de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes.*
- 2. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos.*
- 3. Inmuebles públicos.*
- 4. Medios destinados al servicio público de transporte.*
- 5. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores.*
- 6. Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley de la materia. (Art. 7 frac. I, II, III, IV, V y VI)*

Dentro del capítulo V, artículo 55 de la ésta Ley se establece cuanto a la organización administrativa, que le corresponderá al Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal, el diseño de las normas internas de funcionamiento, la supervisión, el control y la evaluación de los juzgados cívicos.



Entre los integrantes del Consejo que participarán en las funciones antes descritas, se encuentran tres representantes de la sociedad cuyas labores sean afines a los objetivos de la justicia cívica, quienes serán nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual someterá los nombramientos a la consideración de la Asamblea Legislativa. Ésta los ratificará por el voto de la mayoría de sus miembros en la sesión respectiva. De no ratificarse el nombramiento, el Jefe de Gobierno hará uno nuevo. La ratificación o no, por parte de la Asamblea deberá hacerse en un plazo no mayor a diez días, durante los recesos de la Asamblea Legislativa será la Comisión de Gobierno de la misma, quien realizará la ratificación correspondiente. (Art 55, frac. V)

El consejo antes mencionado, en materia de supervisión y vigilancia, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VII artículo 82 frac I, II y III, deberá:

- 1. Dictar medidas emergentes para investigar las detenciones arbitrarias que se cometan, imposición de sanciones excesivas o inadecuadas, condonaciones injustificadas, y todo tipo de abusos de autoridad, promoviendo lo conducente para su sanción.*
- 2. Tomar conocimiento de las quejas por parte del personal del juzgado o del público en general que redunden en demoras, excesos o deficiencias en el despacho de los asuntos que son competencia de los juzgados.*
- 3. Notificar a las autoridades competentes de los hechos que puedan dar lugar a responsabilidad penal o administrativa del personal de los juzgados.*

Lo anterior es importante ya que dentro del Consejo de Justicia Cívica existe, se da la participación de la ciudadanía a través de tres representantes, los cuales tienen la facultad de intervenir directamente en los asuntos relativos a esta Ley.

Dentro del capítulo X artículo 97 se establecen las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal en cuanto a la participación ciudadana se refiere, el cual diseñará y promoverá programas de participación vecinal que tenderán a procurar el acercamiento de los jueces y la comunidad de la circunscripción territorial que le corresponda, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en las funciones que desarrollan; establecer vínculos permanentes con los grupos organizados y los habitantes para la captación de los problemas y fenómenos sociales que los aquejan; organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones, así como promover la formación y difusión de una cultura integral de convivencia armónica y pacífica.

El contacto entre el Consejo de Justicia Cívica y la ciudadanía se dará conforme lo establece la Ley, mediante reuniones bimestrales del Juez Cívico con miembros de los órganos de representación vecinal, de la circunscripción territorial que les corresponda, con el propósito de informarles de lo realizado en el desempeño de sus funciones, así como para conocer la problemática que



específicamente aqueja a los habitantes de esa comunidad en la materia de esta Ley. A esas reuniones se invitará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y deberán realizarse en diversos lugares de acceso público. (Art. 99)

Es importante mencionar que dentro del artículo 100, se establece que el Gobierno del Distrito Federal promoverá la participación ciudadana, con el objeto de integrar el cuerpo colegiado de colaboradores comunitarios que voluntaria y gratuitamente brinden apoyo en las funciones de supervisión de los Juzgados, estos colaboradores comunitarios serán acreditados por el Consejo ante el Comité Delegacional de Seguridad Pública respectivo; y podrán realizar visitas a las diversas áreas de los juzgados, sin entorpecer ni intervenir en las funciones del personal del mismo. Informarán del resultado de sus visitas a dicho Comité Delegacional.

3.3.5 Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

"La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el Distrito Federal, promueve la equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y establece las bases y mecanismos para el funcionamiento del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal." (Art. 1º)

En el artículo 4 se establece como objetivo general del Instituto, promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos, social, económico, político, cultural y familiar, así como, diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres.

Dentro del artículo 8, se describen todas las atribuciones del Instituto, entre las que se destacan con relación a la participación ciudadana las siguientes:

- 1. Promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres y la cultura de la denuncia ciudadana ante las autoridades competentes por la violación de los mismos.*
- 2. Propiciar la participación de los actores de la sociedad en el diseño formulación y evaluación de las políticas públicas con el objeto de alcanzar la equidad entre hombres y mujeres.*
- 3. Establecer vínculos de colaboración con organismos públicos, privados y sociales e impulsar iniciativas de ley que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio para el desarrollo de las mujeres.*



4. *Promover el establecimiento de acuerdos de colaboración con organismos públicos y privados para el desarrollo de proyectos que beneficien a las mujeres.*
5. *Concertar acciones afirmativas en los ámbitos gubernamental, social y privado a favor de las mujeres del Distrito Federal.*
6. *Establecer vinculación permanente con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de discriminación hacia las mujeres.*

Es importante destacar que en cuanto a la estructura orgánica y funcional del Instituto, en los artículos 9 y 10 se describe la forma en que se encuentra integrado:

1. *Junta de Gobierno;*
2. *Dirección General;*
3. *Consejo Consultivo;*
4. *Instituto de las Mujeres en las Delegaciones;*
5. *Órgano de Vigilancia; (Art. 9)*

Así mismo la Junta de Gobierno estará integrada por:

- a) *Los y las titulares de:*
 1. *Secretaría de Gobierno del DF.*
 2. *Secretaría de Finanzas del DF.*
 3. *Secretaría de Desarrollo Social.*
 4. *Secretaría de Desarrollo Económico.*
 5. *Secretaría de Salud.*
 6. *Secretaría de Seguridad Pública.*
- b) *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.*
- c) *Consejería Jurídica y de Servicios Legales.*
- d) *Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.*
- e) *Cinco Integranes del Consejo Consultivo.*

"El Consejo Consultivo, es el órgano asesor, evaluador y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de esta ley" (artículo 20); éste Consejo se integrará por un mínimo de diecisiete y un máximo de veintiún consejeros y se renovará cada tres años.

El Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 21, estará integrado de manera plural por personas de reconocida trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres y acciones a favor de la equidad entre los géneros que cuenten con conocimiento, experiencia y sensibilidad



con la realidad y necesidades de las mujeres, los cuales serán electos por la Asamblea Legislativa, participando también una diputada de la misma de cada uno de los grupos parlamentarios.

"Los integrantes del Consejo Consultivo serán electos por la Asamblea Legislativa mediante la convocatoria pública que la misma expida." (Art. 22)

Para el mejor cumplimiento de sus fines el Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 23, éste podrá integrar los grupos de trabajo necesarios, invitando al efecto, a mujeres y hombres interesados en problemáticas específicas; en los grupos de trabajo participarán trabajadoras, empresarias, campesinas, obreras, sindicalistas, ejecutivas, profesionistas, académicas, comunicólogas, indígenas y, en general, cualquier persona que promueva los derechos humanos y la equidad de género.

3.4 Conclusión.

La Ley de Participación Ciudadana establece los criterios para fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento y la participación ciudadana. El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública, así como los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial son las diversas formas en que se puede llevar a cabo los derechos y demandas de los diversos actores en el desarrollo urbano

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos instrumenta la participación de la ciudadanía mediante quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas por cualquier autoridad o servidores público, formulando propuestas conciliatorias entre el quejoso y los presuntos responsables.

La Ley de Planeación del Desarrollo establece las bases y mecanismos que promueven y garantizan la participación social y ciudadana en el proceso de planeación mediante el Comité de Planeación, el cual permite la participación social y ciudadana de forma concentrada e inducida a través de propuestas sobre diversos aspectos de la planeación plasmados en la Consulta Pública, la cual se realiza de manera conjunta con el Consejo de Planeación (autoridades y órganos responsables del proceso de planeación).

La Ley de Desarrollo Urbano establece normas y principios básicos en función del desarrollo urbano y la participación democrática de los diversos grupos sociales y organizaciones representativas. La participación social y privada es entendida como todas las formas de intervención de los sectores social y privado en le proceso de planeación con el fin de mejorar y conservar el Distrito Federal, así mismo establece las autoridades en materia de Desarrollo Urbano



y sus principales funciones. El órgano de representación vecinal participará en la Consulta Pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, así como también tendrá la posibilidad de modificar o cancelar los programas por parte de los comités o particulares.

Se establecen los ámbitos urbanos en que la participación social y privada podrá intervenir a través del Consejo Asesor, el cual es un órgano permanente de participación social para la consulta opinión y asesoría y análisis en la materia, así mismo define los actores que lo integran, sus funciones, y finalmente describe el recurso de inconformidad.

Ley de Asentamientos Humanos, sienta las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos, lo cual le corresponde a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social, estableciendo las atribuciones que en materia de participación le corresponden a las Entidades Federativas y a los municipios así como de la Secretaría.

La Legislación Estatal, según la ley, formulará los procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado a fin de propiciar entre otras cosas la participación social en cuanto a la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano; la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población; la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; la 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; la protección del patrimonio cultural de los centros de población; la preservación del ambiente en los centros de población y la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

Ley de Desarrollo Social define a las organizaciones civiles como aquellas que agrupan a los ciudadanos, que se ocupan de la defensa y promoción de los derechos, así como del mejoramiento de las organizaciones de vida de terceros. La Ley fomenta propuestas de la población organizada para el incremento de sus capacidades de producción y organización, de participación y gestión corresponsable, así como de su influencia en las políticas de desarrollo social y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de asegurar la sustentabilidad de las acciones que se emprendan, a través del Consejo de Desarrollo Social, órgano de consulta, opinión, asesoría y



vinculación entre gobierno y sociedad. El Consejo Delegacional de Desarrollo Social, tiene las mismas funciones, pero su vinculación será entre la Delegación y la sociedad de cada demarcación.

Dentro de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el DF, promueve la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población, apoyando las actividades de desarrollo urbano y ordenamiento territorial mediante servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones civiles. La ley establece obligaciones y derechos de las organizaciones civiles.

En la Ley de Asistencia e Integración social para el DF, establece las bases y mecanismos para la promoción del sistema local que coordine y concerte las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles. Las Instituciones de Asistencia Privada son aquellas entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, de conformidad con la ley de instituciones de asistencia privada para el Distrito Federal. Las asociaciones civiles son aquellas personas morales con personalidad jurídica, con nombre, patrimonio y órganos propios, de conformidad con lo establecido con el código civil para el distrito federal, que no tienen fines de lucro y dirigidas a la prestación de servicios de asistencia social.

El sistema de asistencia e integración social es un conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la administración pública del Distrito Federal y a las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promueven programas y operar servicios de asistencia social.

La Ley de Justicia Cívica para el DF promueve la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que proporcione una convivencia armónica y pacífica en la ciudad. El Consejo de Justicia Cívica es un instrumento de apoyo a la participación social.

La Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito promueve, fomenta e instrumenta la participación equitativa en todos los ámbitos de la ciudad, así mismo difunde la cultura de la denuncia ciudadana ante autoridades competentes por la violación de los derechos de las mujeres.



Capítulo 4

La Participación Social en la Gestión Urbana

4.1 Introducción.

En el presente capítulo se analiza la ampliación de los cauces de la propuesta ciudadana en la evolución reciente de los instrumentos y mecanismos que norman la gestión social ciudadana en actividades sociales y políticas, tanto en la gestión de obras y servicios públicos como en la elaboración de planes urbanos, a través de la definición de tres áreas de políticas: las políticas distributivas, las reguladoras y las políticas redistributivas, es decir, se analiza la modernización de la gestión urbana con la implicación de una mejor combinación de las áreas de política, con las formas de participación social y de representaciones políticas, así como de mecanismos específicos de concertación en espacios institucionales.

Finalmente se establecen las conclusiones de dicho capítulo.

4.2 Antecedentes sobre los mecanismos de Gestión Social Ciudadana.

" Con el desarrollo de los impulsos modernizadores en México han surgido nuevos mecanismos y formas organizativas de participación cuyos ámbitos naturales de acción han sido las ciudades. Diversos grupos de la población desarrollan experiencias de gestión de obras y servicios públicos en la elaboración de planes urbanos, en actividades sociales y políticas, etcétera, construyendo un importante conjunto de agentes convertidos en instancias que demandan del gobierno la solución de sus problemas." (Martínez Assad, 2000).

La participación política de la población abarca una amplia gama de posibilidades, por lo que es importante analizar la evolución reciente de los instrumentos y mecanismos que norman la gestión social ciudadana.

De acuerdo con Martínez Assad, (2000), en los años sesenta y setenta algunos analistas señalaban que el Consejo Consultivo era el Órgano de Representación de la sociedad en el gobierno del Distrito Federal, sólo en teoría, pues en la realidad se había convertido en un mero mecanismo de control vecinal, por lo que las luchas urbanas se incrementaban ante el cúmulo de demandas insatisfechas. En 1985, como resultado de los sismos, se desencadenó una gran ola espontánea de acciones ciudadanas de ayuda a las víctimas, surgiendo así un conjunto considerable de



organizaciones no gubernamentales que exigían colaborar en la gestión de la ciudad, ampliando las posibilidades de la sociedad de influir más directamente en las decisiones gubernamentales.

Este autor establece que la consolidación del nuevo espacio social se conformó mediante tres elementos que de manera conjunta, elevaron la participación ciudadana: a) La desconfianza sobre los resultados de las elecciones del 88, lo cual impulsó una mayor apertura al sistema político, b) Se comenzó a cuestionar sobre las formas de participación ciudadana existentes, como las juntas de vecinos, las asociaciones residentes y los jefes de manzana, c) La creciente y compleja ola de problemas de la ciudad, que propiciaron el establecimiento de la primera Asamblea de Representantes del DF con la intención de suplir los mecanismos de intermediación existentes y de desarrollar un ámbito propio para la gestión local.

De acuerdo con Martínez Assad (2000), los antecedentes de las nuevas formas participativas comenzaron en 1991, fecha en que los ciudadanos del D. F. pudimos elegir a un gobernante por medio del sufragio universal, iniciándose un intenso proceso de discusión, comandado por el nuevo gobierno, así como mediante propuestas de ciudadanos independientes, que instalaron mesas de concertación para la reforma. Las audiencias públicas se llevaron a cabo en 1993 basadas en cuatro temas fundamentales: a) formas de gobierno y derechos ciudadanos, b) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, c) hacienda pública, aspectos financieros y económicos y d) procuración y administración de justicia.

Con el Plebiscito realizado en 1993 por un grupo de ciudadanos y representantes asambleístas de los partidos de oposición, se ampliaron los cauces de la propuesta ciudadana, puesta de manifiesto con la promulgación del Estatuto de Gobierno de 1994, contando por vez primera con algo semejante a una constitución local, que abrió camino para la Ley de Participación Ciudadana, con la cual se buscaba orientar institucionalmente las inquietudes cada vez mayores de la población, dicha ley fue promulgada en 1995.

De acuerdo con Elizondo (1990), en el DF existe una organización de representación ciudadana reconocida oficialmente por las autoridades la cual esta formada por la junta de vecinos, establecida en cada una de las delegaciones políticas de la ciudad capital, integradas en secciones y en jefaturas de manzanas se agrupan alrededor de lo que denominan el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, este tiene un presidente a quien a su vez coordina a todos los presidentes de las juntas de vecinos.

Esta organización ha jugado un papel importante en la consulta de leyes y reglamentos urbanos y en particular en la definición de los usos del suelo para la ciudad.



Además existe la Asamblea de Representantes, órgano de elección popular que está encargado fundamentalmente de proporcionar y revisar las leyes y reglamentos que conciernen a la vida de la ciudad y donde el aspecto del desarrollo urbano juega un papel protagónico.

La opción de la Consulta Pública en el DF ha resultado muy interesante ya que consiste en plasmar todos los asuntos que competen a la vida de la comunidad a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Urbano del DF (Coplade-DF). Esta relación fomenta entre autoridades y habitantes la discusión de proyectos a gran escala, así como también de pequeñas iniciativas que afectan a un barrio o alguna porción de la ciudad, hace posible el contar de primera mano con la relevante opinión de la comunidad con respecto a las acciones que el gobierno pretende ejecutar.

La afinación de éstos mecanismos para revisar planes, proyectos y programas permitirá mejorar las acciones con las que pretenda modernizar nuestras grandes urbes, tema en el que la comunidad seguramente tendrá mucho que decir.

En teoría a través de la red de representaciones los ciudadanos tienen permanentemente canales abiertos con las autoridades a efecto de que las decisiones de interés para su vida en común puedan ser analizadas y ponderadas.

4.3 La Relación de las distintas Áreas Políticas con la Participación Social.

De acuerdo con Moctezuma (1990), los principales interesados en trabar la gestión urbana modernizadora son los sectores atrasados de la capital y la mole burocrática que pesa sobre la sociedad. La preocupación por destrabar estos obstáculos es sentida por la población urbana que desea también reorganizarse en la lucha por la supervivencia y la elevación del nivel de vida, sin tener que dejar todas sus energías en enormes "colas" y múltiples ventanillas.

La gestión democrática de la ciudad, de acuerdo con el autor, pasa por el impulso de varias formas de participación directa de los ciudadanos, tanto en la forma de decisiones sobre el manejo de los recursos presupuestales, como en la supervisión y control con relación al uso de los mismos. Incluye además el diseño y discusión de programas de suelo, vivienda, abasto, transporte, salud, educación etcétera y la posibilidad de desautorizar programas que afectan a los habitantes.

Según Moctezuma (1990), la toma de decisiones correcta implica democratizar la información y promover la educación y capacitación popular en la gestión urbana, es decir, fomentar el acceso al conocimiento público de aquellos elementos que determinan la vida social urbana, priorizando lo que más interesa o afecta a los ciudadanos, así como capacitar a los ciudadanos interesados en ello, en actividades de investigación, diagnóstico y diseño de propuestas cívicas, así como su ejecución y supervisión.



De acuerdo con Gamboa de Buen (1990), el significado de modernización se explica a partir de los principios de eficiencia y equidad. En el ámbito urbano esto significa que la infraestructura funcione mejor y que existe un acceso amplio y justo a los servicios y satisfactores urbanos. Para que la ciudad funcione mejor es necesario aumentar su productividad global aprovechando mejor lo que ya existe, sustituyendo lo que no opere y mejorando el movimiento de los cambios internos. Lo anterior implica:

- 1. La aplicación y mejoría en la producción y administración de los bienes y servicios urbanos.*
- 2. Financiamiento más sano de dichos bienes y servicios, principio fundamental.*
- 3. El establecimiento de una nueva relación con el medio ambiente.*
- 4. Cualquier transformación será imposible sino mejora el gobierno la administración y la relación política con los ciudadanos.*

La participación ciudadana es central en estos cuatro ámbitos de transformación.

Díaz (1990), establece que la imagen de la participación social se visualiza por una parte con las áreas de negociación, así como por el conflicto en las que se organiza la relación entre gestión y participación.

De acuerdo con el mismo autor, existen tres áreas de políticas: a) por el impacto en los individuos o grupos, b) por las relaciones políticas que propician y c) por los niveles de autoridad involucrados que conforman en sí áreas de poder.

En primer lugar, el autor define las políticas distributivas, como aquellas que no tienen un efecto generalizado en la sociedad. Están ligadas a programas sociales, vinculados con los derechos sociales modernos del régimen político y con el desarrollo de cierto tipo de participación social. Los individuos agrupados solicitan bienes y servicios, cumpliendo con determinados requisitos institucionales de manera disgregada y, por interés propio, sin implicar una confrontación con otros actores sociales. Las formas de organización son atomizadas, poco orgánicas; la identidad de los movimientos está restringida a intereses específicos al margen de las ideologías, lo que no descarta un cierto potencial de violencia. La gestión de dichas políticas la llevan a cabo organismos especializados y generalmente desconcentrados territorialmente.

Los movimientos sociales que hemos denominado modernizantes - comunitarios¹ encuentran en las políticas distributivas, las reglas de desenvolvimiento de áreas específicas de participación. Los

¹ Este concepto se encuentra descrito en el capítulo segundo dentro del punto siete, el cual se refiere a aquellos movimientos que se encuentran organizados a partir de demandas restringidas a ciertos servicios urbanos: agua, transporte y vivienda, mantienen un carácter antiautoritario, rechazan las formas de control corporativo y buscan reformular las intermediaciones políticas, desideologizado y no confrontacionista, evitando la afiliación e intermediación partidista.



procesos de institucionalización que en esta esfera se desarrollan están ordenados en la política social del gobierno de acuerdo con la naturaleza del régimen político.

En segundo lugar, establece las políticas reguladoras, como aquellas que restringen y amplían ámbitos de desarrollo a individuos u organismos sociales. Su impacto es diferenciado, no beneficia ni afecta en igual grado al conjunto social. Las políticas reguladoras están ligadas a programas sectoriales de gestión pública y su nivel de estructuración no toca las materias constitutivas del régimen político. Las políticas de esta naturaleza pueden impactar el conjunto de la sociedad pero no tienen un carácter englobante. En todo caso, el nivel de conflicto que llegan a generar se circunscribe a segmentos específicos de la sociedad, propiciando una organización horizontal de los intereses involucrados.

Los movimientos sociales que se encuentran vinculados a estas políticas son los que hemos llamado modernizantes individualistas, sin embargo, otras formas de participación entran en este marco, como el caso de los grupos de presión, asociaciones y cámaras que en respuesta a intereses segmentados interactúan en la formulación de las políticas reguladoras. Las políticas reguladoras organizan un área de la participación política que se ha institucionalizado.

Los procesos de institucionalización que esta esfera organiza están vinculados a los programas de gobierno de acuerdo con objetivos específicos de política. La formulación de dichas políticas ya implica comisiones especializadas del poder legislativo y ejecutivo.

Finalmente describe las políticas redistributivas, cuyo efecto es la reasignación de bienes, derechos, concesiones, que llegan a enfrentar a los afectados con los nuevos beneficiarios, propician una organización vertical y llegan a definir el conflicto en las instancias más altas de la representación política formal. Las políticas redistributivas organizan las áreas políticas para la acción de los movimientos clasista o de intereses agregados y los procesos de institucionalización en esta esfera llevan a la formación de organizaciones permanentes. Los conflictos en esta área pueden poner en entredicho un orden establecido o la estabilidad de expectativas institucionalizadas, y se establecen principalmente sobre los objetos materia de distribución.

Las políticas redistributivas han tenido en México un carácter específico que las liga a la conformación del régimen político. Aquí se han conformado los pactos sociales básicos, ligados a la forma constitucional del Estado.

La modernización de la gestión urbana implica una mejor combinación de las áreas de política, con las formas de participación social y de representaciones políticas que genera, sustentando



mecanismos específicos de concertación en espacios institucionales. Es necesario, sin embargo tener en cuenta que la modernización acelera los procesos de reinstitucionalización más horizontales, especializados y disgregados territorialmente, de acuerdo con el nivel de generalidad de la problemática involucrada.

La participación social en las ciudades es una forma reconocida de reapropiación del espacio y en este sentido tiene un contenido democrático innegable. Los procesos de institucionalización de las áreas de participación dan forma orgánica a esos contenidos democráticos y abren el acceso a un espectro más amplio de actores y agentes políticos. La modernización institucional en este campo recupera los contenidos sociales de la democracia mexicana estableciendo mecanismos de ampliación, tanto en el acceso a la toma de decisiones, como a los beneficios inherentes a toda política social.

Que la participación encuentre cauces institucionales no significa el agotamiento, por la vía del encuadramiento formal, de su impetu creativo, generados de nuevos fenómenos políticos. Las vías institucionales se constituyen en un mecanismo que garantiza para la sociedad espacios de negociación y acción política, al tiempo que formalizan, generalizándolos, los resultados de la gestión pública de tal modo que se limitan las soluciones clientelistas e informales que tendientemente generan formas antidemocráticas y autoritarias. En estos términos es que la modernización de la gestión pública lleva implícito un contenido democrático.

4.4 Conclusión.

La modernización de la gestión urbana implica una mejor combinación de las áreas políticas, con las formas de participación social y de representaciones políticas que genera, sustentando mecanismos específicos de concertación en espacios institucionales, donde la participación social debe ser una forma reconocida de reapropiación del espacio teniendo un contenido democrático.

La modernización institucional recupera los contenidos sociales de la democracia mexicana, estableciendo mecanismos de ampliación tanto en el acceso a la toma de decisiones como a los beneficios inherentes a toda política social; estas vías institucionales constituyen un mecanismo que garantiza a la sociedad espacios de negociación y acción política, al tiempo que formalizan los resultados de la gestión pública, de tal modo que se limitan las soluciones clientelistas e informales tendenciales, lo que genera formas antidemocráticas y autoritarias.

La sociedad civil requiere mejor estructuración en sus distintas representaciones: grupos de vecinos y colonos, grupos de interés y presión, colegios, cámaras y asociaciones civiles; debiendo ser claros en sus objetivos, democrático en sus procedimientos, con un liderazgo real y actuante, y



con una organización eficaz; En la última década han surgido y consolidado muchos grupos urbano populares con demandas específicas y un aumento en la organización de las clases medias.

La participación y la modernización de la ciudadanía tiene un lugar reconocido en el sistema político mexicano, tanto para las fuerzas de que se nutre el Estado mexicano desde el pasado, como para las que han surgido de la sociedad en los últimos años. Debemos sin duda estar atentos a los procesos de institucionalización necesarios en esta etapa de cambio que vive nuestro país. Hay un orden constitucional plenamente vigente y capaz de organizar al México del futuro. "La modernización de la gestión pública lleva implícito un contenido democrático.

La pérdida de la eficiencia de los procesos urbanos provoca la creciente organización ciudadana manifestada a través de presión hacia la autoridad, que en algunos casos se traduce en rebeldía que a su vez vuelve más ineficiente a las instituciones públicas que no son capaces de soportarla, éste proceso negativo de perpetuarse quebrantará seriamente la viabilidad de las ciudades. "A mayor deficiencia, mayor conflicto y al aumento del conflicto le corresponde más deficiencia."

Una vez analizados los aspectos jurídicos y de gestión, se podrá analizar un caso de estudio, el cual se describe en el siguiente capítulo.



Capítulo 5

Caso de Estudio: Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero"

5.1 Introducción

Se establece como caso de estudio el Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", realizado entre 1997 y 1998, por la empresa consultora Tau Taller de Arquitectura y Urbanismo, el cuyo equipo de urbanistas participe dentro de todo el desarrollo de la propuesta técnica, así como en la coordinación de la Consulta Pública.

El presente capítulo define el significado de forma general de Programa Parcial, tanto su contenido como los actores que intervienen. Posteriormente se describe el desarrollo del Programa Parcial seleccionado como caso de estudio, estableciendo las principales características de la zona que lo conforma en cuanto a los aspectos socioeconómicos, urbanos y de tendencia de la tierra, así como del proceso de elaboración enfatizando la etapa de participación ciudadana a través de los principales instrumentos, como son, los Talleres de participación y la Consulta Pública.

A través del análisis de los antes expuesto, se definen algunas observaciones y finalmente se establecen las conclusiones.

5.2 ¿Qué es un Programa Parcial?

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (LDU) en su artículo 7, fracción XXXII, el Programa Parcial es aquel que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas, los cuales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas.

"La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los Programas Delegacionales y los Programas Parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal." (Art. 16).

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el Programa Parcial es un instrumento legal, congruente con el Programa Delegacional y con el Programa General de



Desarrollo Urbano del DF que establece acciones específicas acordadas entre la ciudadanía y el gobierno, para controlar el desarrollo urbano, preservar el medio ambiente y aumentar la calidad de vida de la población.

La SEDUVI establece que cada programa parcial mantiene objetivos particulares en función de una problemática específica, descritos en los Términos de Referencia de cada uno de éstos, sin embargo establecen un proceso permanente para mejorar la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos, la vialidad y el transporte, la actividad económica y el empleo, la seguridad pública, las áreas verdes y los espacios abiertos, así como la imagen urbana.

Así mismo, dentro de la Ley de Desarrollo Urbano (LDU) en su artículo 20, se establece el contenido de los Programas Parciales:

- 1. Fundamentación y Motivación. En la motivación deberá incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico y los razonamientos que justifiquen, desde el punto de vista técnico urbanístico, la elaboración o la modificación del programa parcial de que se trate.*
- 2. La Imagen Objetivo.*
- 3. La Estrategia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa.*
- 4. El Ordenamiento Territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares.*
- 5. Los Polígonos de Actuación, en su caso.*
- 6. La regulación detallada de los Polígonos de Actuación, en su caso.*
- 7. La Estructura Vial del polígono sujeto al Programa Parcial, que contendrá:*
 - Las vías secundarias.*
 - Las ciclo pistas.*
 - Las áreas de transferencia.*
 - Las vías especiales para peatones.*
- 8. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior.*
- 9. Los Proyectos Urbanos Específicos, en su caso.*
- 10. Las Acciones Estratégicas y los Instrumentos de Ejecución.*
- 11. La información gráfica.*



5.3 Actores que intervienen.

De acuerdo con la LDU del DF, en sus artículos 9, 10, 11, 12 y 13, los actores - autoridades que intervienen en la elaboración de los Programas Parciales en materia de desarrollo urbano son:

- 1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*
 - 2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*
 - 3. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.*
 - 4. Los delegados del Distrito Federal.*
- 1. A la Asamblea le compete aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que la LDU prevé; remitir los programas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación e inscripción en los registros.*
 - 2. Algunas de las competencias del Jefe de Gobierno que inciden de alguna forma en la participación ciudadana son:*
 - a) Ejecutar las obras para el desarrollo urbano.*
 - b) Celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.*
 - c) Participar en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la Ley General, cuando afecten el territorio del Distrito Federal.*
 - d) Promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas.*
 - e) Expedir el reglamento y los acuerdos en materia de esta Ley; así como los reglamentos de construcciones, de imagen urbana, de anuncios y de equipamiento urbano y de impacto urbano y ambiental, éstos últimos estarán supeditados en su aplicación a las disposiciones de este ordenamiento y de los programas.*
 - 3. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda le corresponde:*
 - a) Vigilar la congruencia de los proyectos en los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.*
 - b) Realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación*



- c) *Efectuar la Consulta Pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas.*
- d) *Revisar los Proyectos de los Programas Delegacionales y de los Programas Parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan los consejos ciudadanos, para su congruencia con el Programa General.*
- e) *Estudiar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial.*
- f) *Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal el apoyo para integrar el sistema de información y evaluación de los programas.*

La SEDUVI es la responsable de las materias relativas a la Reordenación y Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como de coordinar la elaboración del Programa Parcial con base en el estricto apego a los Términos de Referencia (manual para la elaboración del Programa Parcial) mediante la supervisión directa con el consultor. (Baltazar, 2000).

A los Delegados le corresponde las siguientes atribuciones, las cuales inciden en el proceso de participación ciudadana:

- a) *Participar con la Secretaría en la elaboración de los Proyectos de los Programas Delegacionales y de los Programas Parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación.*
- b) *Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los Programas Parciales y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar.*
- c) *Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación.*
- d) *Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales.*

Otros actores que interviene en el proceso de elaboración del Programa Parcial, las cuales no son autoridad del Distrito Federal son:

1. *El Consultor, es la empresa especializada en asentamientos humanos y desarrollo urbano, integrado por profesionistas capacitados para realizar los estudios necesarios a fin de*



establecer el diagnóstico de la zona de estudio, así como de establecer propuestas técnicas, apegados a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes, esta empresa es contratada por la SEDUVI para la elaboración del Programa Parcial.

- 2. El Grupo Social es el actor que se conforma por la población asentada e involucrada directamente en el área de estudio del Programa Parcial, dentro del cual se encuentran organizaciones vecinales, asociaciones civiles, comités, Instituciones no gubernamentales, etcétera.*

5.4 Desarrollo del Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" (en que consiste).

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" fue realizado en 1998, por la empresa consultora TAU Taller de Arquitectura y Urbanismo S.A. de C.V.; la zona de estudio que conforma dicho Programa Parcial se localiza en la Delegación La Magdalena Contreras, situada al sur del Distrito Federal, contando en su territorio con suelo urbano y de conservación ecológica, siendo en este último donde principalmente se localizan los asentamientos que lo conforman:

- Sub-Estación.*
- El Gavillero.*
- Ixtlahualtongo.*
- Chichicarpa.*
- Tierra Colorada.*

El área total del Programa Parcial "El Gavillero", incluye no sólo a cada uno de los asentamientos humanos, que lo conforman, sino también la superficie que en el Programa Delegacional Vigente aparece como de Producción Rural Agroindustrial (PRA), integrándose así una extensión de 271.45 has.

La superficie total de los cinco asentamientos irregulares es de 143.05 hectáreas. El paraje Chichicarpa por ser de muy poca importancia desde el punto de vista de la cantidad de habitantes con tan sólo 106 asentados en él, se considera un asentamiento francamente rural y todavía al margen de presiones demográficas. Sin embargo, esto no garantiza que un territorio esté libre de un proceso de ocupación de suelo similar a los de los 5 asentamientos, así como de la ilegalidad e irregularidad en la que se encuentran.

Los objetivos generales que establece el Programa, preestablecidos en los Términos de Referencia (Ver anexo 3) son:



- *"Contar con un instrumento regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, previsor y corrector del deterioro ambiental, de preservación y de protección civil; a partir de las demandas y aspiraciones concretas de la sociedad, que permita la instrumentación objetiva de las acciones, por constituir el nivel de planeación más puntual y próximo a la sociedad".*
- *"Definir un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a la sociedad".*
- *"Promover la participación ciudadana en la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación de los Programas".*
- *"Involucrar como instancias corresponsables a las otras Secretarías del Gobierno Central".*

5.4.1 Síntesis de la Situación del Área de Estudio.

En cuanto a los aspectos ambientales, se presenta contaminación en la zona de estudio, tanto de suelo, aire como del agua, impactados por los mismos problemas que en general afectan a la Delegación.

En el suelo del área de estudio se deposita un alto porcentaje de toneladas de basura (10.2) que se generan diariamente en la zona, localizadas tanto en barrancas como en cuerpos de agua; en cuanto al aire, la zona es impactada por 58 IMECAS (correspondientes a la zona suroeste del DF). Por el contrario, los compuestos orgánicos volátiles registrados en la zona, representaron para 1998 el 2.2% del total que se registró en la ciudad capital; el agua es uno de los aspectos más críticos, debido a la ausencia de drenaje, por lo que las aguas residuales de origen doméstico se depositan en barrancas, ríos y arroyos con un volumen aproximado de descargas de 16.13 lts/seg., aunado a esto, la descarga sin control de desechos sólidos que de igual forma se vierten sobre los cauces de los escurrimientos.

De acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" (PPDUG), el suelo de Conservación de la Delegación, constituye, un elemento importante, para el equilibrio ecológico del Valle de México ya que en su demarcación existen 4397 hectáreas, dedicadas a la preservación de zonas ecológicas, forestadas y en menor medida a las actividades agropecuarias y que representan el 58% del denominado suelo de conservación.

La problemática ambiental fue evaluada por el PPDUG en cada una de las localidades de la zona de estudio, para determinar el grado de deterioro ambiental en cinco categorías: deforestación, contaminación del agua, residuos sólidos, ruido y alteraciones al relieve natural del terreno, así como las causas que originan cada tipo de deterioro.



Se detecto una deforestación moderada y muy grave en Ixtlahualtongo así como en Tierra Colorada tomando en cuenta la masa vegetal a partir de la observación de fotografías aéreas de distintas épocas, observándose un mayor impacto en la segunda localidad. La vegetación arbórea se ha visto impactada por el proceso de ocupación, lo cual ha sido mayor en Tierra Colorada debido a la más intensa interacción de pobladores que emplean el recurso como elemento constructivo (techos, cercas, cimbras, soportes) o para su consumo en forma de leña.

La calidad de las corrientes de agua se ha visto minimizada debido a la descarga de aguas residuales y a la acumulación de residuos sólidos, aspectos relacionados con la densidad poblacional de cada asentamiento y la presencia de albañales sobre los arroyos cercanos, así como la ubicación de la localidad con respecto a los demás asentamientos, por lo que las corrientes superficiales que atraviesan Sub-Estación, El Gavillero e Ixtlahualtongo son menores a las que se encuentran en Tierra Colorada.

En lo que se refiere a las consecuencias sobre la dinámica natural de las corrientes superficiales, se tiene que los asentamientos y las obras complementarias tales como puentes rústicos (normalmente hechos a base de piedras y troncos) obstaculizan en cierta medida el cauce y el caudal de algunos arroyos como los ubicados en Tierra Colorada e Ixtlahualtongo.

La acumulación e inadecuada disposición de residuos sólidos es una problemática que se acentúa por el hecho de carecerse de servicios públicos de limpia y colecta.



Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, SEDUVI, 1997.
Nota: Imágenes captadas en la etapa de levantamiento de campo, Fase Diagnóstico.



5.4.1.1. Aspectos Socioeconómicos.

De acuerdo con el PPDUG, la dinámica poblacional del Valle de México en el periodo de 1930 - 1960 presenta un esquema de inmigración en las zonas centrales de la ciudad, caracterizado por expulsión de habitantes hacia la periferia, a las que se sumaron corrientes migratorias de otras entidades, dinámica acentuada en los municipios conurbados del Estado de México y en mayor medida en delegaciones periféricas del Distrito Federal, principalmente en las del sur, impactando directamente en áreas forestadas; La Magdalena Contreras, pertenece a este grupo de delegaciones sureñas y dentro de ella, la zona de estudio motivo del presente Programa Parcial

La población total es de 7,855 habitantes de los cuales Tierra Colorada aloja a 4,110, que representan el 52.3%, El Gavillero tiene 1,038 que significa 13.2%, en Ixtlahualtongo habitan 1,034 es decir el 13.1%, Ladera de Chisto tiene 876 hab. 11.6%, Subestación 691 que representan el 8.8% y finalmente Chichicarpa con solo 106 habitantes lo que significa el 1% restante.

En cuanto a la distribución poblacional, presenta densidad muy baja, por la dispersión de las viviendas, siendo este indicador global de 10.65 viviendas/ha. y a nivel de asentamiento el más alto, es el de Loma de Chisto con 29.10 hab/ha., la tasa de crecimiento de los asentamientos registra cifras por arriba del 9%.

Un aspecto importante, de acuerdo con la pirámide de edades es que el 70% de la población es mayor de los 12 años, lo cual indica fuertes presiones en el terreno del mercado laboral y de educación media.

Con relación al nivel de escolaridad, el PPDUG, establece que el nivel de instrucción de la población es consistente con el grado de marginación que la misma presenta en todos los ordenes. Así, el 50% de la población terminó la primaria y el 15.46% no tienen ningún estudio terminado, cerca del 5%, es decir alrededor de 1500 personas terminaron la secundaria. Por su parte el porcentaje que corresponde a la terminación de estudios de licenciatura y superiores es de 2.1% similar a la que se presenta a nivel nacional.

En cuanto a los aspectos económicos, el PPDUG establece que el 55.2% de la población ocupada, corresponde al sector terciario (comercio y servicios), el 30.1% al secundario (industria) y solo el 2.8% al sector primario, específicamente en el agropecuario, lo cual indica una reducción en la producción y en las actividades de éste último sector, ya que en el quinquenio censado fue del 15% menor en términos de superficie sembrada y cosechada con respecto al inmediato anterior.



El asentamiento Ixtlahualtongo presenta el porcentaje mas alto de población ocupada en el sector agropecuario, con el 20% si bien solo el 8% posee conocimientos especializados, lo anterior contrasta con 0.72% de población ocupada en el sector primario en Tierra Colorada.

En cuanto a la población ocupada en el sector secundario, El Gavillero y Sub-Estación presentan porcentajes del orden de 42% y 60% respectivamente; en Tierra Colorada, casi el 90% de la población ocupada tiene experiencia laboral en los servicios.

Con relación al empleo el PPDUG muestra que en promedio cerca del 80% de la población económicamente activa es subempleado; Ixtlahualtongo muestra un mayor equilibrio al presentar un 46% de personas empleadas por un 54% de desempleados, por el contrario, el Gavillero tiene un porcentaje que alcanza mas del 82% de la población económicamente activa, en situación de franco subempleo, al igual que el asentamiento vecino de Sub-Estación que llega a un poco más del 70%.

Un aspecto importante "... para aspirar a la autosuficiencia urbana, es que prácticamente el 80% de la población ocupada de la zona de estudio, tiene su empleo fuera de la Delegación, lo cual confirma la situación que se ha percibido, de que la misma tiene un carácter de ciudad-dormitorio, con los consecuentes efectos en gastos de transporte, pérdida de horas-hombre en los desplazamientos, menor tiempo dedicado a la recreación y a estar con la familia y por supuesto al incremento de la contaminación, por los viajes generados." (PPDUG, 1998)

En cuanto a los empleos establecidos es poco significativo, pues se trata de pequeños establecimientos comerciales de tipo familiar y por tanto de autoempleo, en el que cada uno de ellos, ocupa 4 personas al máximo.

5.4.1.2 Aspectos Urbanos

En cuanto a los aspectos urbanos, el PPDUG establece las siguientes características físico - espaciales:

- *Estructura urbana. La zona de estudio presenta dos sectores relativamente aislados y al mismo tiempo bien definidos: a) el sector norte que está conformado por Ladera de Chisto, El Gavillero, Sub-Estación e Ixtlahualtongo y b) el sector sur que se forma por la vecindad de Tierra Colorada y Chichicarpa. Debido a las características de ocupación del suelo y el tiempo de gestión de los asentamientos, estos no poseen elementos estructuradores relevantes.*

Existe sólo una vialidad de "primer nivel", que en forma precaria, sin pavimentación y sin definir alineamientos articula los asentamientos entre si y a nivel de la red interna y de las sendas peatonales, tiene varios tramos con diferentes denominaciones. Corre sensiblemente de norte a



sur y se inicia en Sub-Estación pasando por Ixtlahualtongo y Chichicaspa, llegando a Tierra Colorada, se entronca perpendicularmente con la calle de trayectoria oriente-poniente de éste último asentamiento, que es la que permite la comunicación con la Colonia Pedregal de San Nicolás y Bosques, en la Delegación Tlalpan. Las condiciones de transitabilidad vehicular son muy deficientes en virtud de ser simples "terraceras". En total, esta arteria tiene una longitud de 3,469.32 metros.

El transporte urbano de pasajeros es prácticamente inexistente, incipientemente comienza a incursionar una línea en Tierra Colorada, así como otra que penetra área en Sub-Estación.

- *El uso de suelo urbano es bastante homogéneo y unifuncional al estar ocupado por vivienda con distintos grados de calidad de construcción, si bien, en su mayoría, en proceso de consolidación y precaria. Existen algunos comercios de abarrotes y bebidas, mismos que fungen como centros de actividad (nodos). Por lo que respecta al uso de suelo de conservación, en el se desarrollan actividades fundamentalmente de producción agrícola.*
- *El equipamiento urbano es escaso, sólo existe algunas canchas deportivas y un centro de salud por lo que éste es prácticamente inexistente en todos los asentamientos por lo que el sector Norte depende en este concepto, del pueblo de San Nicolás Totolapan y por su parte Ixtlahualtongo y Tierra Colorada acuden a las colonias colindantes de Pedregal de San Nicolás, Pedregal Chichicaspa y Bosques, en la Delegación Tlalpan.*

Como resultado del proceso de ocupación del suelo, las viviendas se encuentran muy dispersas, resultando una densidad muy baja del orden de 10.65 viv/ha, considerando por una parte el número actual de viviendas y por otra, la superficie contenida en la "frontera urbana" que las autoridades de la Delegación La Magdalena Contreras, han pactado con los colonos y ejidatarios. Esta situación, establece condiciones de gran dificultad para definir una delimitación a nivel de manzana y de lote tipo, así como para la introducción de servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica.

- *La infraestructura y servicios presentan grandes carencias ya que el agua potable se obtiene mediante suministro con carros tanque y de manera clandestina, tanto de la línea de conducción del Sistema Cutzamala, como de los manantiales que existen en la zona. El drenaje de aguas negras se hace a través de los cauces naturales de arroyos y barrancas, situación que provoca una seria contaminación de las zonas aguas abajo y a los mantos freáticos del Valle.*

La energía eléctrica es captada en gran medida de forma irregular, utilizando tomas clandestinas conectadas a líneas de suministro que la compañía de Luz y Fuerza del Centro, ha introducido.



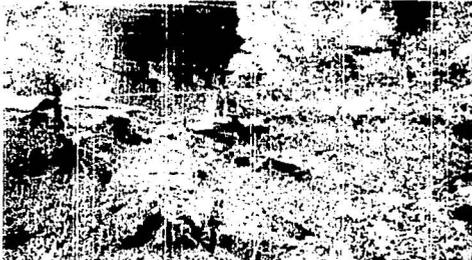
- *Las zonas de riesgo y vulnerabilidad están caracterizadas por fuertes pendiente y barrancas ocupadas por viviendas, lo cual es importante a nivel social, que ya con la presencia de eventualidades meteorológicas, el riesgo aumenta, por lo que la Dirección de Protección Civil de la demarcación ha considerado gran parte del área de estudio como zona de alto riesgo y vulnerabilidad. Estas zonas básicamente se localizan en Ixtlahuالتongo y Tierra Colorada, por lo que se requiere de una estrategia de reubicación de las viviendas.*

En Tierra Colorada existen viviendas en zonas de taludes y barrancas, sin elementos de protección adecuados y que tienen riesgo de deslaves y derrumbes. La situación de estas viviendas se hace mas crítica en virtud de que los suelos, están identificados como tobas inestables, compuestos de arcillas de plasticidad media a alta con cimentación pobre, sujetos a la acción erosiva del agua pluvial y de descarga doméstica que por la alta pendiente alcanza grandes velocidades en barrancas y cañadas. Así mismo, también se detectan viviendas localizadas en zonas totalmente inadecuadas para la urbanización, toda vez que los materiales, con los que están construidas son inadecuados y están asentadas sobre terrazas improvisadas a base de costales de arena y taludes inadecuados de material pétreo.

En el caso de Ixtlahuالتongo, también se han detectado viviendas en zonas de alto riesgo, principalmente en la zona sur que es la que presenta mayor pendiente, haciéndose más vulnerable en la parte baja de la ladera (tercio inferior) donde existen depósitos arcillosos y limoarenosos, así como de pie-monte con características de confinamiento inadecuado y con riesgo de deslave y/o derrumbe.

En relación a la planicie aluvial, las viviendas están asentadas en suelos formados por la acumulación de sedimentos y transporte de los cauces naturales que confluyen hacia este sitio, por estas condiciones ésta zona se considera de alto riesgo por inundación.





Fuente: Programa Parcial de Desarrollo Urbano 1997, SEDUVI

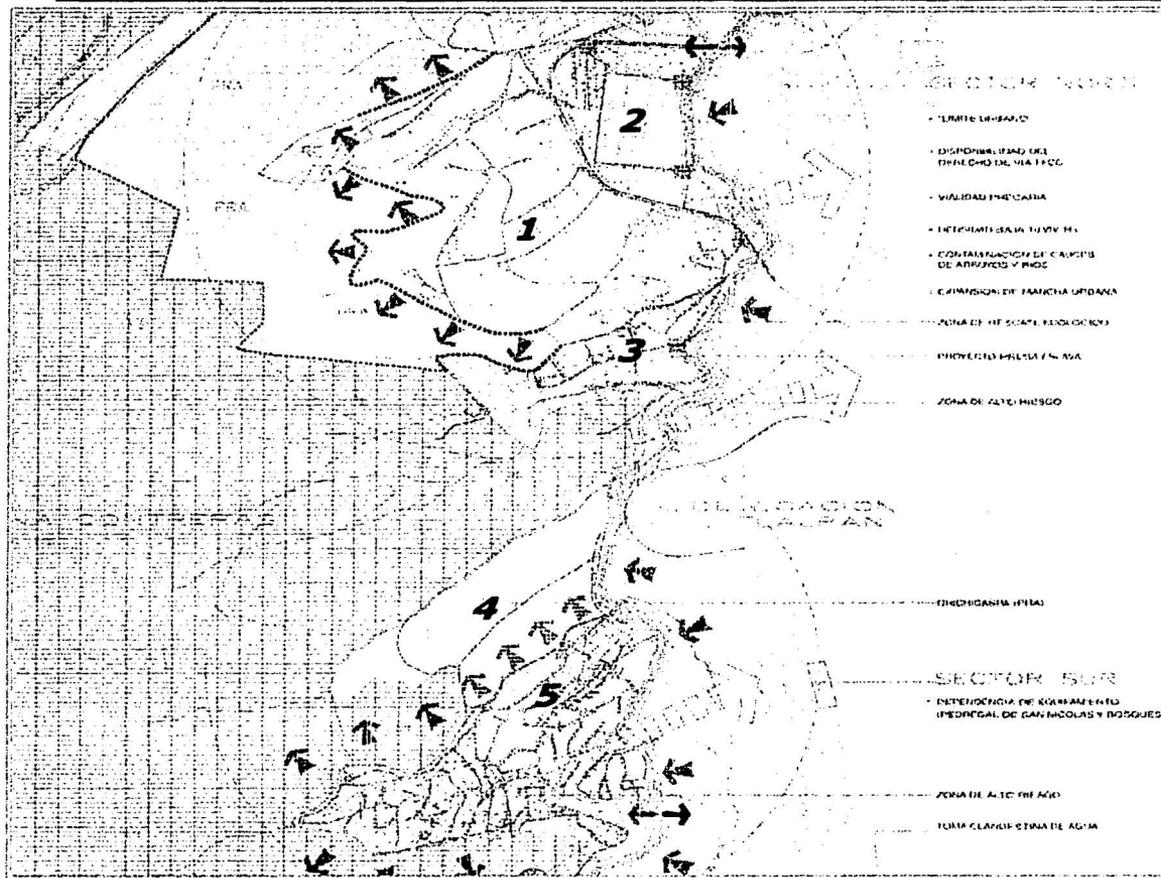
Nota: Imágenes captadas de Tierra Colorada e Ixtlahualtongo dentro de la etapa de levantamiento de Campo.

Con relación a La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica dentro de su programa de ejecución de obras, contempla en el corto plazo, la construcción de la Presa Eslava, la cual tendrá como objetivo, la regulación las avenidas del Río Eslava, evitando las inundaciones aguas abajo y además el caudal almacenado se potabilizará para consumo humano. El embalse de la presa, justamente se propone en buena parte de lo que hoy ocupa el asentamiento Ixtlahualtongo, por lo que se requerirá la reubicación de la viviendas que quedan bajo la cota, 2568 misma que marca el nivel de aguas del embalse, además de las que por razones de localización, en zonas de alto riesgo, también deban de hacerlo.



- *Chichicaspa. Si bien este asentamiento forma parte del Programa Parcial de Desarrollo Urbano El Gavillero, en virtud de: a) considerarse zona inundable, b) de las condiciones "rurales" que actualmente prevalecen en el y c) por la opinión de sus poseedores en el sentido de conservar sus actividades productivas, se recomendó que esta zona no debe tomarse en cuenta, para el planteamiento de alternativas de consolidación ni de reubicación de vivienda y sí por el contrario, podrá considerarse como de alto potencial para el desarrollo de proyectos agrícolas o agroindustriales de alto rendimiento, que coadyuven a lograr autosuficiencia económica y de empleos en la zona que cubre el Programa Parcial.*

Por otra parte, el que Chichicaspa mantenga actividades de producción agrícola, es compatible con la política, de frenar la expansión de la mancha "urbana"; que a todas luces conviene implantar, para evitar el proceso de deterioro de la zona y en general de las áreas abiertas de la Delegación y del Distrito Federal.



Nota: Ubicación de los asentamientos 1 Gavillero, 2 Sub - Estación, 3 Ixtlahualtonco, 4 Chichicarpa y 5 Tierra Colorada.

Fuente: Consulta Pública Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" SEDUVI 1997



5.4.1.3 Tenencia de la Tierra.

La expansión física - espacial en los asentamientos del área de estudio se ha dado a expensas de las tierras de cultivo que se encuentran en régimen ejidal, ya que se incluyen dentro del Ejido de San Nicolás Totolapan.

De acuerdo con el PPDUG, esta situación tiene efectos no solo en lo que se refiere a una disminución gradual de las actividades productivas del Ejido, realizadas en suelo agrícola reducción actual del orden del 15%, tanto en la superficie sembrada como en la cosechada, sino que también, por el hecho de que la citada expansión se ha llevado a cabo, en suelo de Preservación Ecológica (PE) y de Rescate Ecológico (RE) según lo estipulado en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, versión 1997; sin embargo, se considera que el hecho de que esta disminución de terreno ejidal en suelo de conservación, se haya dado al margen de la normatividad y de los procedimientos establecidos por las leyes mexicanas pone en claro la presencia de un proceso de comercialización y de transacciones de compraventa de tierra, realizadas en el ámbito informal cuyos actores son los ejidatarios convertidos en vendedores de tierra, especificada para la conservación del equilibrio-ecológico y actividades agropecuarias y por otra parte, los "compradores de buena fe", que son concientes de su localización irregular, pero al mismo tiempo, también requieren de un espacio habitable para sus familias.

Los actos del gobierno delegacional, se encuentran inmersos en esta problemática, cuyas acciones están enfocadas a resolver problemas coyunturales, generados por las mismas situaciones precarias de los asentamientos, como por ejemplo: brindar ayuda para mejorar las condiciones de transitabilidad en los caminos de acceso o bien para evitar derrumbes mediante obras de canalización o en el peor de los casos, para atender damnificados.

Sin embargo la función más importante, es la de tratar de mantener un límite o "frontera urbana" mediante censos sistemáticos y vigilancia frecuente para evitar nuevas viviendas dentro y fuera del límite que se ha pactado con los vecinos, ante la política gubernamental, a fin de controlar los asentamientos.

Bajo estas condiciones, está claro que toda la tierra dentro del límite del asentamiento, significa una "reserva" para su venta a corto, mediano o largo plazo en las condiciones de irregularidad, que antes se describe y que por supuesto se dedica a la vivienda, por favorecer este producto al mecanismo de compraventa. De esta manera se considera difícil la posibilidad de contar con suelo para equipamiento y para servicios, y es justamente en este aspecto, en donde se centra el obstáculo principal para que las comunidades aspiren a mejores condiciones de vida.



La situación actual del área de estudio del Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" muestra las carencias urbanas existentes y la forma incipiente de desarrollo urbano de la zona, lo que dentro de un panorama tendencial, permite suponer una integración de los asentamientos mencionados, mediante su consolidación urbana y regularización territorial.

5.5 Proceso de Elaboración del Programa Parcial.

El proceso de elaboración del Programa Parcial se basa en la metodología establecida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), ya que ésta, proporciona al consultor los "Términos de Referencia" los cuales contienen los lineamientos base para realizar la propuesta técnica del Programa. Estos lineamientos se componen de tres fases:

- *Fase 1.- Elaboración del Programa Parcial.*
 - I. Fundamentación, Motivación y Diagnóstico.*
 - II. Imagen Objetivo.*
 - III. Estrategia de Desarrollo Urbano.*
 - IV. Ordenamiento Territorial.*
 - V. Estrategia Económica.*
 - VI. Acciones Estratégicas.*
 - VII. Estrategia de Gestión del Desarrollo Urbano.*
 - VIII. Instrumentos de Ejecución.*
- *Fase 2. Consulta Pública.*
- *Fase 3. Análisis y evaluación de la versión definitiva.*

5.5.1 Etapa de Participación Ciudadana.

De acuerdo con los Términos de Referencia, se establece que el nuevo esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local ésta dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio; cuyo método de instrumentación del proceso incluye la "planeación participativa de la población", definido como el proceso de interrelación efectiva entre la sociedad y el gobierno , para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad, que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años.

Así mismo, define que el programa no tiene una extensión espacial ni una cobertura temática rigidamente predeterminadas sino que se definirá en función de criterios establecidos conjuntamente con los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad..."

Dentro de los alcances y productos con los que el consultor deberá cumplir en la elaboración del Programa Parcial, está el de incluir en su equipo de especialistas a un coordinador de



"participación ciudadana" que será el responsable de promover, convocar, conducir y sistematizar las intervenciones de la comunidad durante todo el proceso de su elaboración.

5.5.2 Talleres de Participación.

De acuerdo con el punto anterior, dentro de la Fase 1, punto II. Imagen Objetivo, que establece los lineamientos, de manera general, se deberá plantear lo que se pretende lograr en la zona del Programa Parcial, considerando la interrelación entre los aspectos económicos, físico y espaciales, así como establecer los objetivos generales que se desea lograr en cada aspecto del desarrollo urbano, mediante la herramienta "Talleres de Participación Ciudadana".

Estos talleres fueron realizados en cada uno de los asentamientos, cuya metodología fue establecida por dos especialistas en sociología urbana y trabajo social, los cuales formaban parte del equipo consultor, así como urbanistas que trabajaron directamente con la población asentada.

Esta metodología se basó principalmente en mesas de trabajo, ubicadas en lugares definidos estratégicamente tanto por la comunidad como por el consultor; se acordaron para cada asentamiento 8 fechas para la realización de dichas mesas, de las cuales se cancelaron sólo 2 en virtud de la inasistencia.

Se utilizaron como material de trabajo principalmente planos base² de cada uno de los asentamientos, en donde se explicaban las principales características físicas del espacio en cuestión, en donde la población marcaba la problemática específica.

La dinámica de los talleres se basó en: a) Explicación del significado del Programa Parcial y su importancia; b) El proceso del Programa Parcial y c) Los alcances en los que la participación tendría incidencia; posteriormente se conformaban equipos conformados por los pobladores y dos representantes del equipo consultor en cada uno de estos.

El desarrollo de los talleres básicamente arrojó por un lado los requerimientos urbanos en cuanto a los servicios y equipamiento, así como la regularización de la tenencia de la tierra y por otro lado el nivel de participación ciudadana, observándose una importante organización y movilización ciudadana.

En función de que el Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", conformado por los cinco asentamientos antes mencionados se localizan en área de conservación ecológica y en superficie que en el Programa Delegacional vigente establece como de Producción Rural

² Plano Base. Gráfico en el cual se mostraba la traza del asentamiento en cuestión, ubicando principalmente los límites, las vialidades así como puntos de referencia importantes.



Agroindustrial (PRA), así como el alto riesgo y vulnerabilidad que de acuerdo con los informes de la Dirección de Protección Civil y a la investigación de campo presentan las viviendas ubicadas en fuertes pendientes y barrancas, el consultor propone estrategias basadas en la reubicación de viviendas, por lo que la mayoría de las propuestas establecidas en los talleres son inviables tanto para la seguridad de los mismos como para el resto de la ciudad.

Sin embargo, esta situación es ocultada tanto por el consultor, como el supervisor asistente a los talleres, representante de la SEDUVI, así como el proyecto contemplado a corto plazo por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, basado en la construcción de la Presa Eslava, cuyo embalse se ubicaría en buena parte en Ixtlahualtongo, el cual tendrá el objetivo de regular las avenidas del Río Eslava, evitando las inundaciones aguas abajo y además el caudal almacenado se potabilizará, para consumo humano.

Sin embargo, la población afectada se encuentra esperanzada en que a través del Programa Parcial, suponiendo que mediante la integración de sus propuestas a éste, encontrarán resueltas todas sus necesidades. Esta postura por parte de la comunidad "de buena fe", ante la presencia de la autoridad, es "defraudada" más adelante en el desarrollo de la Consulta Pública, generando una fuerte tensión en el desarrollo de la misma, al enfrentarse las necesidades de la comunidad, con las propuestas planteadas, lo cual será analizado en el siguiente punto.



Fuente: Anexo Fotográfico Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" SEDUVI, 1997



5.5.3 Consulta Pública.

De acuerdo con los Términos de Referencia, dentro de la Fase 2, establece la Consulta Pública, dentro de la cual el gobierno de la ciudad a través de SEDUVI y la Delegación La Magdalena Contreras aporta elementos gráficos y descriptivos para expresar los aspectos fundamentales del Programa Parcial, sobre los cuales la comunidad y demás interesados, tienen la oportunidad de participar tanto en su análisis como a través de propuestas, para lograr mejorar el nivel de bienestar de los pobladores, antes de que la propuesta sea enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.*

Previo a la apertura de la Consulta Pública, se realizó la difusión de la misma mediante trípticos y mantas montadas dentro de los asentamientos incluidos en el Programa Parcial, los diseños de éstos elementos gráficos fueron realizados por la empresa consultora.

Con relación a la Consulta Pública, llevada a cabo del 30 de noviembre de 1999 al 14 de enero del 2000, fueron elaboradas siete láminas de 0.90 por 2.10 metros, cuyo contenido fue: Bienvenida; Significado del Programa parcial de Desarrollo Urbano y La Consulta Pública; Áreas de Estudio y Uso de Suelo Actual; Zonas de Alto Riesgo y Vulnerabilidad (fotografías); Diagnóstico Integrado e Imagen Objetivo; Estrategia de Desarrollo Urbano; Zonificación Secundaria y Normas de Ordenación; Proyectos Urbanos Específicos y Alineamientos y Derechos de Vía; Tablas de Uso de Suelo; Normatividad de Usos del Suelo, Normas de Fisonomía Urbana; cuatro fotografías aéreas de los últimos veinte años y un plano del crecimiento poblacional, las cuales fueron montadas en mamparas en exposición ubicadas en las instalaciones del Foro Cultural de la Delegación La Magdalena Contreras.

Las láminas mencionadas, se mantuvieron de manera permanente en un horario fijo de 16:00 hrs a 20:00 hrs., con la atención del representante del equipo consultor, en cuanto al área de "Participación Ciudadana", a fin de dar información y proporcionar los formatos de captura de comentarios. en los cuales el visitante exponía sus opiniones, así como la recepción de información general en la bitácora proporcionada por la SEDUVI, para el registro de visitantes y la exposición de sus comentarios.

A lo largo del periodo fijado de exposición se realizaron reuniones con grupos de interesados, establecidas los días miércoles a partir de las 18:00 hrs. en las instalaciones disponibles del Foro Cultural, vestíbulo, auditorio o sala de exposiciones, las cuales se vieron conformadas por los

* Proceso de participación ciudadana, previsto en la Ley Desarrollo Urbano del D.F., el cual señala un plazo para que los ciudadanos conozcan las propuestas contenidas en el Proyecto del Programa Parcial y expresen sus puntos de vista, aporten ideas y participen de manera activa en su elaboración. (TAU; PPDU "El Gavillero", 1999).



siguientes actores: un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Director General y coordinador de "Participación Ciudadana" pertenecientes a la Empresa Consultora, así como los que se mencionan a continuación.

Por parte de asentamiento El Gavillero, se hizo presente la Asociación Civil "Gavillero de San Nicolás Totolapan", constituida legalmente el 14 de octubre de 1997, conformada por 218 personas ante la fe del notario público no. 198 del Distrito Federal, acreditada por el testimonio de la escritura no. 52,997, libro 891 y folio no.54,099; cuyo presidente es la C. Sra. María Isabel Jiménez Ramos.

De acuerdo con el PPDUG, la potencialidad de actuación de la Asociación Civil ha sido importante ya que se han tenidos logros en cuanto a la introducción de servicios públicos, como ejemplo, en octubre de 1997, se introdujo el servicio de alumbrado público, a través de la línea de alta y baja tensión, conformada por dos transformadores y 23 postes. El abastecimiento de agua potable a más del 60% de la población ocupante del asentamiento, el cual se obtiene del acuífero y red delegacional. La apertura de dos vías principales, con sección aproximada de 9.00 mts., así como las vías secundarias colectoras, con sección de 5.00 mts. En cuanto al servicio de transporte de logró la apertura de la ruta colectiva No. 41, la cual tiene como punto de partida la estación del metro M.A. de Quevedo y como destino el Asentamiento el Gavillero. La presencia de vehículos recolectores de basura que la Delegación pone a disposición del asentamiento, se ha logrado gracias a la intervención de la asociación civil mencionada.

En cuanto al asentamiento Sub - Estación, se presentaron representantes de la Asociación Civil "Unión de Residentes de Subestación", constituida legalmente el 1 de octubre de 1997, conformada por 325 personas, ante la fe del notario público no. 151 del Distrito Federal, acreditada con el testimonio de la escritura no. 79,977, libro 1,613; cuyo presidente es la C. Irma Villafuerte Ruiz.

La potencialidad de actuación de dicha Asociación Civil se presenta específicamente sobre la problemática común de los pobladores, la cual se concreta a la introducción de servicios públicos y en ocasiones a la problemática social que se genera dentro del mismo. Como ejemplo, se logró que la Delegación aprobara la introducción del servicio provisional de luz, así como la presencia de vehículos de abastecimiento de agua potable y la conexión a la red delegacional.

En el asentamiento Ixtlahualtongo, se detectó como única organización social la Asociación Civil "Ixtlahualtongo", constituida legalmente el 5 de octubre de 1992, conformada por 216 familias, ante la fe del notario público no. 81 perteneciente al Distrito Federal, acreditada con el testimonio de la escritura pública no. 26025, libro no. 315, pag. 26; cuyo presidente es el Sr C. José Margarito Arriaga Jiménez.



La potencialidad de actuación de la Asociación Civil ha sido importante ya que se han tenidos logros en cuanto a la introducción de servicios públicos, ejemplo de esto ha sido la aprobación de la introducción del servicio provisional de luz por parte de la Delegación, conformado por un transformador, 11 postes de luz y 3 tableros de conexión, así como la presencia de vehículos de abastecimiento de agua potable (pipas) y el entubamiento del pequeño Arroyo Ixtlahualtongo.

En el asentamiento de Tierra Colorada se detectaron tres organizaciones sociales:

1. La Asociación Popular Autónoma "General Lázaro Cárdenas A.C.", constituida legalmente, cuyos representantes son los ciudadanos: Presidente C. Enoc. López Guzmán, Tesorero C. Francisco Alejo Tovar y Secretario C. Eugenio Hernández Austria.

La potencialidad de actuación de asociación Civil ha sido importante ya que se han tenidos logros como se menciona a continuación:

- El servicio de carteros y buzones de correo así como la determinación del código postal no. 10926, en beneficio de más de 1000 familias; con fecha del 22 de julio de 1998.*
- La realización de mejoras a las viviendas, con fecha aproximada de junio de 1998, en función de posibles riesgos debido a la proximidad de la época de lluvias.*
- La dotación del servicio urbano de lechería "Liconsa", su distribución entre la comunidad en general.*
- La presencia de fuentes de abastecimiento de agua potable, las obras de captación, la conexión a las cisternas y la distribución del líquido.*
- La petición oficial del servicio de transporte de pasajeros con fecha del 10 de octubre de 1997.*
- La compactación de las calles metropolitana y jacarandas, incluyendo cunetas; con fecha del 26 de mayo de 1998.*

La participación y responsabilidad de los representantes de la asociación es evidente, ya que existen documentos que comprueban la búsqueda de soluciones a la problemática presente al interior del asentamiento.

La Organización Social "Causa Ciudadana", se conforma aproximadamente en el mes de septiembre de 1997, cuyo comité de organización se encuentra formado por 10 personas. Los representantes son los ciudadanos: Coordinadora C. Sra. Teresa Peryañez Salazar y el Secretario C. Salvatore Mondragón.

La potencialidad de actuación de la organización "Causa Ciudadana" ha sido igualmente importante, ya que la búsqueda de soluciones y la presión ejercida hacia las autoridades para la



introducción de servicios ha sido constante, uno de los logros más importantes de ésta, fue la conformación del programa de alfabetización para la población adulta en general.

3. La organización integrada por ejidatarios del asentamiento, representada por el Sr. Clemente Rangel, la cual no ha tenido logros importantes en cuanto a mejoras en cuestión de equipamiento y servicios se refiere, ya que sus principales objetivos se concentran en la regularización de la tenencia de la tierra.

En cuanto a las reuniones realizadas durante el desarrollo de la Consulta Pública los comentarios más relevantes de actores involucrados se establecen a continuación:

Por la comunidad:

- La inconformidad por parte de los residentes de los asentamientos Ixtlahualtongo y Gavillero por la reubicación de la población en su totalidad.*
- La representación de Tierra Colorada sugiere sea más específica la información sobre la reubicación de viviendas, ya que no se presenta un proyecto específico con el área propuesta fraccionada, así mismo se proponen mecanismos para la compraventa de tierra ejidal.*
- Por parte de los ejidatarios, se expresa la posibilidad de permutar la tierra siempre y cuando las condiciones sean "sanas", es decir, sin corrupción de las autoridades.*

Los comentarios más relevantes que por parte de la SEDUVI y el equipo consultor dentro de las reuniones de la consulta son:

- La SEDUVI, expresa la importancia a nivel delegacional de la construcción de la Presa Eslava, explicando las causas y fases de la reubicación del total de las viviendas del asentamiento Ixtlahualtongo, así mismo establece la importancia de recuperar parte del territorio actualmente ocupado por viviendas en beneficio de la producción rural agroindustrial y de preservación ecológica.*

Por otra parte se explica el procedimiento especial de reubicación de las viviendas que se encuentran en zona de riesgo y vulnerabilidad, garantizando la reubicación dentro del mismo asentamiento, así mismo se establece que programa no tiene efectos de expropiación, expresando también la necesidad de limitar el crecimiento del asentamiento.

- Los representantes de la empresa Consultora establecen el significado e importancia de la elaboración del programa, así como su fundamentación jurídica; destacando el diagnóstico del área de estudio, en donde se enfatizaron los temas del uso de suelo, las zonas de riesgo y vulnerabilidad, así como la imagen objetivo propuesta por el consultor; explicando*



también la estructura de la estrategia de desarrollo urbano, la zonificación secundaria y normas de ordenación.

- *Se explica las ventajas del PPDU, en cuanto a la mitigación de riesgos por medio de la reubicación, que dentro de una primera etapa se pretende proteger la vida de los residentes, explicando los posibles mecanismos de compraventa.*



Fuente: Anexo fotográfico Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", SEDUVI 1997.



Todos los comentarios y sugerencias, fueron captados de manera escrita mediante formatos proporcionados por la SEDUVI, del total recopilados, 81 rechazan totalmente el Programa Parcial, 35 exigen reconsiderar las propuestas establecidas, 83 se expresa en contra de la reubicación de viviendas, 8 piden sea tomada en cuenta la propuesta de la Asociación Civil "Ixtlahualtongo" y sólo una pide sean integrados los servicios públicos.

La SEDUVI y la empresa consultora dan respuesta a cada uno los comentarios expresados, en donde se declaran "improcedentes", expresando los motivos y la fundamentación jurídica que avala dicha resolución.

Finalmente, los habitantes de los asentamientos Sub - Estación, Gavillero, Ixtlahualtongo y Tierra Colorada envían una carta a la Jefa de Gobierno, Lic. Rosario Robles Balanga y al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda Arq. Roberto Eibenschutz Hartman, en la cual expresan su inconformidad de los resultados de la Consulta Pública, pidiendo sean aclarados los motivos por los cuales se han modificado las propuestas que éstos han entregado a las autoridades correspondientes y no fueron tomadas en cuenta en el actual Programa Parcial, así mismo exponen:

- Que se cumpla con apego al derecho e integre el asentamiento Ixtlahualtongo a el proceso de consolidación, decretado por el Ejecutivo Federal el 23 de mayo de 1997.*
- Que la Consulta Pública se dé por "Improcedente", ya que el Delegado no se presentó a las reuniones, y en muchas ocasiones el representante de la SEDUVI se vio ausentado, por lo que demuestra el desinterés de las autoridades en brindar atención y respeto, lo cual es un derecho de todo ciudadano, violando la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.*
- Que el "anteproyecto" presentado por la empresa consultora en nada a resuelto las propuestas de los residentes.*
- Con fundamento en el capítulo IV, artículo 84 de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., interpondrán el recurso de INCONFORMIDAD.*
- Exigen se respeten sus propuestas que en su momento canalizarán y que se apegan a la realidad de cada uno de los habitantes poseedores "de buena fe" de la tierra, en promedio 30 años de habitada.*

La SEDUVI, a través de su representante, comunica a la empresa consultora de la anterior, pidiendo sea modificada la estrategia de reubicación de las viviendas del asentamiento Ixtlahualtongo, debido a la falta de definición presupuestal y operativa por parte de la DGCOH en torno a la presa Eslava, situación grave, ya que estratégicamente se debieron hacer importantes modificaciones no contempladas en el presupuesto.



5.6 Observaciones.

Dentro de los Términos de Referencia establecidos por la SEDUVI, lineamientos base para la realización del Programa Parcial, define que se constituirán las propuestas en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad, lo que en la práctica no fue viable, debido a los intereses preestablecidos por parte de la SEDUVI y las propuestas del equipo consultor, ya que la solución a los requerimientos de la comunidad afectada no benefician a la población de la ciudad en general.

Estos mismos lineamientos establecen que el método de instrumentación del proceso incluye la planeación participativa de la población, definiendo éste proceso como la interacción efectiva entre la sociedad y su gobierno, para establecer las líneas de acción sobre la problemática específica de la ciudad que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años, sin embargo, a pesar del conocimiento tanto del gobierno como de la población asentada, que se encuentran en área de conservación y producción rural agroindustrial y que lo más viable en cuanto a la propuesta técnica se refiere, es el de recuperar para beneficio de la ciudad gran parte del suelo de conservación y elevar la producción de la zona, no se da la comunicación adecuada entre los actores, ya que la información es manejada en función de intereses específicos. Lo que finalmente es entendido por los afectados como "negligencia", impidiendo la aprobación de las propuestas.

Otro factor de descontento de los residentes es la falta de compromiso de algunas autoridades y sobre todo la ausencia de propuestas más aterrizadas, que pudieran reflejar la solución de sus requerimientos, ejemplo de esto, es la propuesta de reubicación, la cual carece de una propuesta de gestión de vivienda real, ni mucho menos del proceso de adquisición de la misma. A pesar de lo delicado del asunto, el gobierno no plantea alternativas claras para la población, los cuales se encuentran en amplia desventaja sin saber el futuro que les depara al aceptar propuestas tan vagas y quizá para ellos sin fundamento, debido a la falta de información.

La problemática de la participación ciudadana dentro del proceso de los talleres de participación y la consulta pública, se centra principalmente en la aplicación del procedimiento, ya que no se da la información adecuada, ni se dan propuestas concretas, como es el caso de la presa Eslava, que durante muchos años la DGCOH a tenido dentro de sus proyectos de obra y por falta de presupuesto no se ha concretado, por lo que la población supone que éste asunto se ha descartado, exigiendo la consolidación del asentamiento Ixtlahualtongo. Desafortunadamente ni el propio gobierno esta enterado si el proyecto se llevará a cabo, por lo que genera incertidumbre entre la población, aumentando el descontento de los residentes.



Las propuestas captadas mediante el proceso de participación ciudadana de los residentes de los asentamientos involucrados finalmente se consideran por el gobierno como improcedentes, quizá si el compromiso de la autoridad en el proceso informativo y ejercicio de comunicación con la comunidad se basara en la honestidad y respeto, la comunidad habrían visto resueltas sus demandas en las propuestas establecidas.

El papel que juega el consultor dentro del proceso participativo es delicado, ya que la comunidad pone todas sus esperanzas en esta instancia, por un lado por no ser autoridad y por otro, por las posibilidades que ve que a través de este actor se vean incluidas sus demandas dentro de un instrumento legal, sin embargo, el consultor experimenta un estado de incertidumbre ante la comunidad y las propias propuestas técnicas preestablecidas, ya que aunque vea importantes las necesidades inmediatas de la comunidad, mantiene la presión de la autoridad por establecer medidas "viabiles" para el resto de la ciudad, sin embargo es importante revisar el proceso anterior al periodo de la consulta, ya que dentro de éste se encuentran los puntos clave para establecer un adecuado ejercicio de comunicación a fin de determinar acuerdos entre los actores y soluciones más apegadas a la realidad de la ciudad.

5.7 Conclusión

El Programa Parcial se define como aquel instrumento jurídico normativo de la planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial en áreas específicas, en el cual intervienen acciones acordadas entre la ciudadanía y el gobierno, a fin de controlar el desarrollo urbano, preservar el medio ambiente y aumentar la calidad de vida de la población.

La SEDUVI es la responsable de coordinar la elaboración del Programa Parcial con base en el estricto apego a los Términos de Referencia (manual de elaboración) mediante la supervisión directa con el consultor; por otra parte, el Grupo Social es aquel actor que se conforma por la población asentada e involucrada directamente en el área de estudio del Programa Parcial, dentro del cual se encuentran organizaciones, asociaciones civiles, comités, Instituciones no gubernamentales, etcétera.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero" PPDUG, se localiza en la Delegación La Magdalena Contreras, situada al sur del Distrito Federal, conformado por cinco asentamientos: Sub-Estación, El Gavillero, Ixtlahualtongo, Chichicarpa y Tierra Colorada.

El área total del Programa esta conformado por una parte por superficie de Producción Rural Agroindustrial y por la otra por 143.05 has. de asentamientos irregulares, su situación de ilegalidad e irregularidad crea inestabilidad de la comunidad habitante, por un lado debido a las carencias



urbanas y por otro a la falta de escrituración, por lo cual explica muchas de las posturas tomadas por sus habitantes, en cuanto a las exigencias presentadas a las autoridades involucradas.

La población total del Programa es de 7,855 habitantes, presentando una densidad muy baja, debido a la dispersión de las viviendas aproximado de 10.65 viviendas/ha., así mismo prevalece una tasa de crecimiento del 9%.

En cuanto a los aspectos socioeconómicos del sitio se tiene que el 70% de la población es mayor de los 12 años, el nivel de instrucción de la población es consistente con el grado de marginación presenta la zona, el PPDU establece que el 55.2% de la población ocupada, corresponde al sector terciario (comercio y servicios), el 30.1% al secundario (industria) y solo el 2.8% al sector primario, así mismo, el 80% de la población económicamente activa es subempleado.

En cuanto a los aspectos urbanos, la zona no poseen relevantes elementos estructuradores ya que existe sólo una vialidad de "primer nivel" de forma precaria, sin pavimentación y sin definir alineamientos; el transporte urbano de pasajeros es prácticamente inexistente y en algunos casos incipientemente, en cuanto a usos de suelo es bastante homogéneo y unifuncional ya que en su mayoría esta ocupado por vivienda con distintos grados de calidad de construcción, así como en proceso de consolidación y precaria; el equipamiento es escaso, la infraestructura y servicios presentan grandes carencias y como aspecto relevante se encuentra el hecho de que la Dirección de Protección Civil de la demarcación ha considerado gran parte del área de estudio como zona de alto riesgo y vulnerabilidad, así mismo, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica contempla la construcción de la Presa Eslava, cuyo embalse será justamente dentro del asentamiento Ixtlahualtongo.

Se observa la presencia de un proceso de comercialización y de transacciones de compraventa de tierra ejidal, realizadas en el ámbito informal, cuyos actores son los ejidatarios convertidos en vendedores de tierra, especificada para la conservación del equilibrio-ecológico y actividades agropecuarias y por otra parte, los "compradores de buena fe"

Como conclusión se define a la situación actual del área de estudio como una zona que presenta carencias urbanas así como un desarrollo urbano incipiente, lo que dentro de un panorama tendencial, permite suponer una integración de los asentamientos mencionados, mediante su consolidación urbana y regularización territorial.

En cuanto al nuevo esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local se encuentra dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio; cuyo método de instrumentación del proceso incluye la "planeación participativa de la población", definido como el proceso de interrelación efectiva entre la sociedad y el gobierno a fin de establecer las líneas de



acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad para concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años.

Mediante la herramienta "Talleres de Participación Ciudadana" la comunidad y el consultor establecen los objetivos generales que se desean lograr en cada aspecto del desarrollo urbano, en cuya etapa se obtuvieron requerimientos urbanos de la comunidad en cuanto a los servicios y equipamiento, así como la regularización de la tenencia de la tierra. Tomando en cuenta éstos resultados y el diagnóstico técnico, el consultor propone estrategias basadas en la reubicación de viviendas, por lo que la mayoría de las propuestas establecidas en los talleres son inviables tanto para la seguridad de los mismos como para el resto de la ciudad.

Esta situación (estrategias preestablecidas) es ocultada tanto por el consultor, como por los representantes de la SEDUVI, generando posteriormente una fuerte tensión en el desarrollo de la etapa de Consulta Pública, ya que dentro de ésta, se enfrentaron las necesidades de la comunidad con las propuestas planteadas.

A lo largo del periodo fijado de exposición se realizaron reuniones con grupos de interesados de la comunidad como son: La Asociación Civil "Gavillero de San Nicolás Totolapan, La Asociación Civil "Unión de Residentes de Subestación", La Asociación Civil "Ixtlahuالتongo", así como tres organizaciones sociales de Tierra Colorada, La Asociación Popular Autónoma "General Lázaro Cárdenas AC, La Organización Social "Causa Ciudadana" y la organización integrada por ejidatarios del asentamiento.

Las principales inconformidades por parte de los residentes de los asentamientos se dan entorno a la reubicación de la población, proponiendo más información específica sobre esta propuesta, ya que no se presentó un proyecto específico con el área propuesta fraccionada ni los posibles mecanismos para la compraventa de tierra ejidal. Los ejidatarios por su parte expresan la posibilidad de permutar la tierra siempre y cuando las condiciones sean "sanas", es decir, sin corrupción de las autoridades.

Por su parte el PPDU explica la necesidad de mitigar los riesgos por medio de la reubicación, que dentro de una primera etapa se pretende proteger la vida de los residentes, explicando los posibles mecanismos de compraventa. (nada concreto)

Sin embargo, gran parte de la comunidad pide que la Consulta Pública se dé por "Improcedente", ya que el Delegado no se presentó a las reuniones, y en muchas ocasiones el representante de la SEDUVI se vio ausentado, por lo que demuestra el desinterés de las autoridades en brindar atención y respeto, lo cual es un derecho de todo ciudadano, violando la Ley de Desarrollo Urbano



del DF, comunicando por lo tanto que con fundamento en el capítulo IV, artículo 84 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF, interpondrán el recurso de Inconformidad.

Desafortunadamente la mayor parte del espacio habitacional de nuestras ciudades surge en condiciones de irregularidad jurídica, lo cual significa que los sectores populares urbanos en su mayoría enfrentan una serie de problemas derivados de la carencia de un título jurídico sobre los lotes que ocupan, lo que ha provocado amenazas de desalojo, imposibilidad de obtener créditos para mejoras de sus viviendas y la imposibilidad de acceso a los servicios básicos.

A pesar del conocimiento tanto del gobierno como de la población asentada, que se encuentran en área de conservación y producción rural agroindustrial y que lo más viable en cuanto a la propuesta técnica se refiere, es el de recuperar para beneficio de la ciudad gran parte del suelo de conservación y elevar la producción de la zona, no se da la comunicación adecuada entre los actores, ya que la información es manejada en función de intereses específicos, así como la falta de compromiso de algunas autoridades y sobre todo la ausencia de propuestas más aterrizadas.



Capítulo 6

Algunos comentarios en relación a la Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano.

6.1 Introducción

Analizados los aspectos que intervienen en el proceso participativo de los distintos grupos de la población capitalina, en el presente capítulo se establecen algunos comentarios y recomendaciones pertinentes en torno al tema central del estudio, basado en autores como Azuela de la Cuenca (1990) que enfatiza sobre el derecho no sólo a la participación, sino el derecho del ciudadano sobre la ciudad. La segunda parte del presente capítulo lo establece una perspectiva tendiente a nuevas garantías y actores sociales que tienen incidencia en la vida de la ciudad y finalmente se definen algunas características que deberán tener las instituciones de la administración pública encargadas de la gestión urbana en cuanto a la participación de los ciudadanos, trabajo desarrollado por Gamboa del Buen (1990).

6.2 El Derecho a la Ciudad.

De acuerdo a Azuela de la Cuenca (1990), por casi dos décadas, la frase "el derecho a la ciudad" ha venido ocupando un lugar central en las preocupaciones académicas y políticas en torno a las demandas que persiguen las organizaciones sociales en el medio urbano, esta frase puede sintetizar la lucha por la vivienda, los servicios, el reconocimiento de la posesión del suelo en los barrios populares de la periferia urbana, la participación en la política y la gestión de los gobiernos locales, estas demandas son compartidas por los habitantes de las colonias que comprenden el Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", las cuales se encuentran organizadas en asociaciones civiles cuyas movilizaciones se han dado en función de demandas señaladas por Azuela, específicamente, debido a las características de uso de suelo en el cual se encuentran asentados, el reconocimiento de su posesión. (Ver capítulo 5)

Actualmente estas demandas de los gobernados, de acuerdo con el autor, se definen como un amplio catálogo de derechos subjetivos cuyo ejercicio permite la defensa de sus intereses en el conjunto de las relaciones que los vinculan con los gobernantes en torno a la producción, apropiación y utilización del espacio urbano; sin embargo el contenido de éste catálogo sólo puede definirlo la práctica política a través de la cual las normas jurídicas se crean y se consolidan como referentes de las relaciones sociales.



Esto significa que el derecho a la ciudad no puede ser visto como una garantía social más, susceptible de acomodarse al lado de las de otros grupos organizados, como los obreros y campesinos, "...el desarrollo de este nuevo derecho conlleva así mismo la transformación del aparato institucional y político de esas otras garantías sociales." (Azuela de la Cuenca, 1990)

En función con lo establecido anteriormente por Azuela, las expresión jurídica de las demandas de los habitantes de las colonias periféricas antes mencionadas, deberá ser cualitativamente distinta a las garantías sociales llamadas "tradicionales" de la Constitución de 1917, ya que dicha demanda supone una ruptura de las formas predominantes en las relaciones entre el Estado y las organizaciones civiles en cuestión.

Mediante el análisis de los aspectos jurídicos relacionados con la participación ciudadana en el ámbito del desarrollo urbano y el proceso participativo que conlleva, se pudo observar que el derecho a los satisfactores urbanos no sólo es negado por la práctica, sino también por el orden jurídico mismo, ya que no se establecen los medios a través de los cuales ese derecho sería exigible. (Azuela de la Cuenca, 1998)

De acuerdo con el autor, el texto Constitucional habla de "instrumentos y apoyos" que la ley define para cumplir un derecho. Sin embargo, ni siquiera queda claro cual es ese objetivo: el derecho por ejemplo al acceso a la vivienda o el derecho de tener vivienda es un objeto no claro y tiene un carácter discriminatorio, ya que este derecho sólo lo tienen las familias y deja excluidos a los grupos minoritarios todas las minorías que han ejercido la libertad de no vivir en familia.

Desafortunadamente, la evolución del sistema político y del orden jurídico en nuestro país, ha dado como resultado que la gestión estatal urbana sea más un ejercicio de facultades gubernamentales que el derecho de los gobernados, lo cual se ha degenerado en el carácter de dádiva que como consecuencia ha adquirido una parte importante de la gestión urbana, esta situación se observa en la regularización de la tenencia de la tierra siendo esta la principal inquietud de los habitantes de la zona del caso de estudio, debido principalmente a la característica de irregularidad de sus viviendas, como consecuencia de haberse asentado tanto en suelo de conservación ecológica como de producción rural agroindustrial.

6.2.1 La Gestión en la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

De acuerdo son Azuela de la Cuenca (1990) la mayor parte del espacio habitacional de nuestras ciudades surge en condiciones de irregularidad jurídica, lo cual significa que los sectores populares urbanos en su mayoría enfrentan una serie de problemas derivados de la carencia de un título jurídico sobre los lotes que ocupan, lo que ha provocado amenazas de desalojo, imposibilidad de obtener créditos para mejoras de sus viviendas y la imposibilidad de acceso a los servicios básicos.



Lo anterior describe acertadamente la situación de las comunidades asentadas dentro del Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", lo cual ha sido el principal móvil de las asociaciones civiles que conforman sus habitantes, así como el principal conflicto dentro de la etapa de Consulta Pública debido al establecimiento de la estrategia de recuperación de zonas de conservación y producción rural agroindustrial, lo que implicó la propuesta de reubicación de gran parte de los asentamientos de Ixtlahualtongo, El Gavillero, así como de algunas viviendas ubicadas en zonas de alto riego de Tierra Colorada (ver capítulo 5)

A pesar de que existen diversos mecanismos administrativos para regular la tenencia de la tierra pero según las normas que rigen la regularización, ésta depende enteramente de la voluntad de quienes ocupan los órganos burocráticos encargados de ella ya que en México los pobladores no tienen nada parecido a un derecho a la protección estatal de la posesión que ejerce sobre el pedazo de tierra donde habitan, a pesar de que no han sido los pobladores, sino los propietarios originales de la tierra quienes han infringido alguna norma jurídica al vender la tierra sin haber cubierto los requisitos de la ley. es decir, de acuerdo a Azuela (1990), la posibilidad jurídica de adquirir la propiedad a través de la posesión ha sido sustituida por un conjunto de normas en las que la expedición de títulos no es resultado de un derecho sino de una gestión gubernamental.

Desafortunadamente dentro del proceso de regularización los pobladores no son ciudadanos investidos de derecho, sino solicitantes hacia los cuales la administración se comporta en el mejor de los casos en forma dadivosa y frente a la cual casi nunca existen recursos jurídicos.

Cuando la tierra es propiedad de los ejidos y comunidades no sólo el régimen administrativo, sino los principios mismos de ese régimen de propiedad (contenido de las garantías sociales de los campesinos), se constituye en un obstáculo jurídico para la satisfacción de la necesidad de suelo, más grave aún es el hecho de que no es el gobierno quien asume la función de otorgar las dádivas, sino la alta burocracia de las organizaciones de partido oficial, ejemplo de esto es el corporativismo mexicano en la asignación de créditos.

El común denominador de la problemática presentada dentro del caso de estudio (ver capítulo 5), de acuerdo con Azuela de la Cuenca (1990) es la subordinación del ciudadano que casi nunca implica una violación a sus derechos, ya que estos, rara vez existen. Lo que existe es una relación gobernante-gobernado en que la dádiva gubernamental esta institucionalizada y constituye el significado social más relevante de la gestión estatal. La subordinación no ocurre en contra de la ley sino apoyada por ella.

Sin embargo, de acuerdo con Elizondo (1990), a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos mucho se ha avanzado, se han concluido las leyes locales de desarrollo urbano en el D.F.; de ellas se han derivado los Programas de Desarrollo Urbano, producto de los cuales se han



elaborado programas parciales y delegacionales que contienen la zonificación secundaria de la ciudad debiendo ser consultadas por la comunidad cada dos años y que de acuerdo con la ley se da a conocer ante la junta de vecinos, colegios, universidades, asociaciones, cámaras, etcétera, y se publican con las modificaciones que hubiese lugar.

El Programa Parcial en cuestión es un instrumento de carácter jurídico normativo para el uso de suelo, desafortunadamente se ve rebasado por la característica de irregularidad, debido a la compraventa de suelo ejidal en la periferia de la delegación La Magdalena Contreras

De acuerdo con Elizondo (1990), es necesario aplicar sanciones más enérgicas a quienes comercialicen tierras ejidales y comunales mediante modificaciones al código penal, así como al código civil en materia de matriculación administrativa evitando así inscribir y escriturar la tierra en zonas no autorizadas de antemano en los PDU, lo que refuerza la observación de Azuela.

6.3 La Desigualdad Ciudadana.

De acuerdo con Azuela de la Cuenca (1990), la existencia de distintos sectores de la población bajo condiciones diversas contradice el principio de la igualdad ciudadana. Un derecho de la ciudad que sea igualitario tendría que proponer suprimir la fragmentación de la gestión estatal.

Esta fragmentación es el resultado de la diversidad de procesos a través de los cuales se ha venido constituyendo agrupamientos sociales que ante las políticas aparecen como sectores claramente diferenciados entre sí. El obstáculo para establecer un tratamiento igualitario esta en que cada grupo trae consigo una situación social distinta.

De acuerdo al autor, existe otro tipo de fragmentación en el tratamiento de sectores sociales que se relacionan entre sí; los mecanismos corporativos del sistema político mexicano que han funcionado en el terreno de la gestión urbana como un factor de fragmentación y de desigualdad social. La utilización de dichos mecanismos implica muchas veces el ejercicio de alguna de las garantías sociales que otorga la Constitución y tiene como resultado la exclusión de quienes no forman parte de las organizaciones respectivas así como la existencia de problemas relacionados son la saturación de las cooperativas de vivienda.

Un ejemplo es la situación jurídica que prevalece en las colonias populares establecidas en ejidos y comunidades ante la regularización de la tenencia de la tierra, existe una desigualdad entre los sectores (colonos y ejidatarios) que aparecen diferenciados y opuestos entre sí. La carencia de derechos de los colonos no es otra cosa que la vigencia de los derechos de los ejidatarios.

Azuela de la Cuenca señala que ésta desigualdad es más evidente cuando los colonos se ven obligados a pagar dos veces por el mismo terreno donde construyeron su precaria vivienda, debido



a que la compra inicial se declara inexistente, aunque la ley en contraparte no se aplica a los responsables de la venta, pero finalmente aun con la regularización los colonos no tienen derecho a exigir un hábitat digno, cuyas carencias se relacionan principalmente con la falta de servicios básicos e infraestructura.

Según el autor, se cree en nuestra cultura política que los campesinos son los únicos que han sido privados del acceso de la tierra y entre ellos, los ejidatarios, son aquellos a los que la revolución apenas a comenzado a hacer justicia, pero los colonos de la periferia urbana (actualización de la realidad) son aún más pobres que los ejidatarios y sus líderes, quienes venden la tierra agraria como lotes urbanos a precios de mercado, utilizando la protección jurídica que otorga una garantía social para obtener un lucro a costa de las nuevas mayorías urbanas.

"El régimen jurídico del ejido se ha convertido en una forma de exclusión para las mayorías surgidas en el proceso de urbanización" (Azuela de la Cuenca, 1990)

6.4 Hacia Nuevas Garantías Sociales y Nuevos Actores.

De acuerdo con Azuela de la Cuenca (1990), el régimen jurídico imperante en las relaciones entre gobernantes y gobernados en los diversos asuntos que componen la cuestión urbana, institucionalizan distintas formas de subordinación y desigualdades sociales.

Lo anterior es observado claramente en el caso de estudio analizado, ya que los habitantes de los asentamientos Tierra Colorada, Ixtlahualtongo, Gavillero, Sub- Estación en cuyas demandas que en los últimos años han venido formulando como organizaciones populares ante los órganos estatales encargados de la gestión urbana, lo cual lleva implícito un cuestionamiento al régimen jurídico imperante. Por lo que se plantea la necesidad de un nuevo tipo de garantía social que no esta reñida con, sino que implica el ejercicio de las garantías individuales.

Esto significa de acuerdo con el autor, la recuperación de al menos dos de los elementos centrales de la tradición liberal:

- 1.- El derecho de los gobernados corresponde a obligaciones de los gobernantes, implicando la redefinición del régimen actual de las garantías sociales en el cual los órganos estatales y los dirigentes de las organizaciones sectoriales corporativizadas en el partido oficial aparecen como representantes de los titulares de las garantías.*
- 2.- Reivindicación de una de las libertades individuales fundamentales: la de incorporarse a cualquier organización social urbana, dentro de un partido.*



La construcción del derecho a la ciudad no se agota con el acto de proclamarse en algún texto legislativo, por solemne que sea un catálogo de derechos relacionados con el espacio urbano. Aspirar a un derecho a la ciudad, es aspirar a que las normas que lo compongan tengan la misma existencia objetiva que hoy tiene la discrecionalidad administrativa y la imposibilidad de acceder a ciertos satisfactores fuera de los mecanismos corporativos.

Es importante señalar, en cuanto a los nuevos actores, el hecho de que las organizaciones urbana que con responsabilidad han buscado superar el caos y las limitaciones en las condiciones de vida de los asentamientos populares, han encontrado inconvenientes, por experiencia propia (las prácticas de invasión y poblamiento espontáneo) lo que impone serias desventajas objetivas para la evolución sana de la comunidad, en consecuencia han inaugurado junto con técnicos y profesionales asesores una era de planeación urbana local y diseño comunitario que sólo se logra al cumplir con normas técnicas y jurídicas aceptadas desde antes de instalar nuevos poblamientos. (Moctezuma 1990:452)

De acuerdo con Borja (1992), uno de los objetivos principales de una política de participación ciudadana es el de no limitarse a los sujetos populares con organizaciones consolidadas: sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas, etcétera. Hay que ir a buscar a la gente donde esté, a las plazas, a las escuelas y a los mercados. En la ciudad de hoy, hemos de promover nuevos sujetos sociales, las mujeres, los jóvenes, la gente mayor... Los centros de promoción socio-cultural facilitan que aquellos que a lo mejor no iban a ninguna asociación, a ninguna actividad cultural, ahora puedan hacerlo. Pero éstos centros también han de salir de su recinto cerrado e ir a la calle. La política de acción social y cultural ha de contribuir a la apropiación colectiva de la ciudad, a la socialización del espacio urbano.

6.5 Análisis comparativo entre las características de las Instituciones de la Administración Pública que gestionan los aspectos urbanos, comprometidas con la participación de los ciudadanos, Los Términos de Referencia del PPDU "El Gavillero" y los principios base de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en los que radica la participación de la comunidad.

El actual gobierno tiene la intención de lograr que el proceso de Consulta Pública, instrumento para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano analizado en el capítulo anterior, sea el inicio de un verdadero proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre las acciones que el gobierno y la sociedad debe impulsar para enfrentar la compleja problemática de la ciudad, es decir, el método de instrumentación del proceso incluye la planeación participativa de la población (Términos de Referencia PPDU "El Gavillero", Ver anexo 3).



Así mismo se establece que este proceso debe incluir a todos los grupos sociales involucrados, los cuales mantienen un alto grado de heterogeneidad por lo que de acuerdo con los Términos de Referencia (TR) es necesario acciones interinstitucionales coordinadas, desde la definición y planeación de las acciones, hasta la ejecución, evaluación y seguimiento.

Lo anterior teóricamente se encuentra apoyado por la Ley de Participación Ciudadana (LPC), la cual define la democracia como la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas, sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie, sin embargo la Ley delimita la participación ciudadana a los Consejos Ciudadanos, lo cual no son representativos de lo anteriormente citado. Es por ello que para ejercer influencia en la toma de decisiones es necesaria según Gamboa (1990), la concertación entre las partes involucradas, no sólo de los consejos mencionados, sino como lo que el mismo autor menciona, se deberán tomar en cuenta organizaciones consolidadas: sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas, etcétera. Hay que ir a buscar a la gente donde esté, las plazas, las escuelas y a los mercados, mediante la promoción de nuevos sujetos sociales, las mujeres, los jóvenes, la gente mayor, etcétera. Lo cual será según Gamboa (1990) de apoyarse por la expedita explicación de los costos y beneficios para cada una de ellas, así como la transparencia en las decisiones.

Esta concertación implica de acuerdo con la LPC, corresponsabilidad la cual significa compromiso compartido de acatar por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, postulando que la participación ciudadana es condición indispensable de un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo, esta responsabilidad deberá ser la base, de acuerdo con Gamboa (1990) del cumplimiento de los acuerdos y programas dentro de un ejercicio racional y comprendido.

Sin embargo, ésta conformación de criterios entre el gobierno y las comunidades que se incluyen en el Programa en cuestión, que deberán conciliarse con anticipación, con la finalidad que dentro de los talleres de participación, las comunidades se encuentren informadas de su situación ante la delegación y la ciudad en general, la promoción deberá ser fomentada principalmente por el gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o la propia delegación, mediante una amplia convocatoria con el fin de informar las posibles estrategias en función de su situación.

De acuerdo con los Términos de Referencia, estos programas no tienen una extensión espacial ni una cobertura temática rígida predeterminada sino que constituirá en función de criterios definidos conjuntamente por lo grupos sociales involucrados y el gobierno de la Ciudad, lo cual deberá



ajustarse a los establecido en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de los demás planes aplicables del gobierno. Esta concertación implica de acuerdo con la LPC, corresponsabilidad la cual significa compromiso compartido de acatar por parte de la ciudadanía y el gobierno los resultados de las decisiones mutuamente convenidas reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, postulando que la participación ciudadana es condición indispensable de un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo, esta responsabilidad deberá ser la base, de acuerdo con Gamboa (1990) del cumplimiento de acuerdos y programas dentro de un ejercicio racional y comprendido.

La LPC establece la inclusión, como un aspecto importante, el cual define como el fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y los individuos que la conforman, lo anterior según Gamboa (1990) debe ser reforzado mediante la sensibilidad social, sobre todo en grupos con recursos muy escasos. La presencia de mujeres y jóvenes en cuadros directivos y operativos, contribuye a mejorar la capacidad de comunicación : Lo anterior esta estrechamente ligado con la tolerancia, definido por la LPC como garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial de la construcción de consensos.

La misma Ley define el respeto como el pleno reconocimiento de la diversidad de versiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. Comenzando por la libertad de elegir como y cuando se participa en la vida pública del Distrito Federal, sin embargo este término es muy vago, ya que este reconocimiento deberá verse reflejado por instrumentos y mecanismos específicos para que la participación ciudadana sea efectiva dentro de las decisiones públicas. La base del respeto, de acuerdo con Gamboa (1990) es por una parte la transparencias de las decisiones y la responsabilidad en el cumplimiento de acuerdos por parte del gobierno, así como la claridad de objetivos y metas, es decir, sobre los recursos que se dispone evitando desviaciones y distorsiones.

Lo anterior se encuentra ligado con la legalidad, definido por la LPC como la garantía de que las decisiones del gobierno serán siempre apegadas a derecho, con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática, lo cual según Gamboa (1990) se apoya en la eficiencia, es decir, que para el cumplimiento de compromisos se requiere en una balance entre aspectos técnicos, sociales, políticos y financieros sin prevalecer uno sobre otro, si no es así, se anula la acción sostenida, así mismo será necesario la claridad de los objetivos, metas y recursos



de que se dispone. Es necesario que se establezca una vigilancia constante de los interesados para evitar las desviaciones y distorsiones antes mencionadas.

La LPC define a la sustentabilidad como la responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno, esto podrá lograrse, según Gamboa mediante enfoques integrales cuya unidad sea una zona geográfica y una comunidad específica en lugar de un enfoque sectorial. Esto ayuda a seleccionar mejor las prioridades, más coherencia y control de las obras e inversiones y mejor comunicación con la comunidad.

Así mismo la Ley define la pervivencia como la responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de un cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva, sin embargo de acuerdo con Gamboa (1990) deberá tomarse en cuenta que los procesos son cambiantes y ello implica ajustes continuos. La burocracia rígida tiende a quedarse atrás de la realidad y provoca ineficiencia.

Un aspecto importante, es la descentralización interna de las instituciones de las administración pública, definida por Gamboa (1990) apoyada de sistemas operativos y de control adecuados que garanticen coordinación y coherencia, lo cual apoyará al proceso de participación ciudadana.

A pesar de que dentro de la LPC se definen importantes conceptos que apoyan el proceso de participación ciudadana, como son: la igualdad de oportunidades, la garantía de los derechos ciudadanos, incluso de las opiniones, promoción del desarrollo equitativo de la sociedad, fomento de relaciones fraternales, compromiso del gobierno de informar. Difundir, capacitar, educar sobre la cultura democrática, respeto por la libertad y la diversidad de posturas y la responsabilidad de garantizar prácticas democráticas, esto parece ser insuficiente para el desarrollo pleno del proceso de participación ciudadana, puesto que los instrumentos y mecanismos que se establecen, no contemplan o incluyen la mayor parte de estos aspectos, es decir, será necesario establecer políticas y acciones más claras y flexibles, mediante las cuales sea posible lograr todos los aspectos antes descritos.

6.6 Conclusión.

Las demandas que persiguen las organizaciones sociales en función del medio urbano lo sintetiza la frase "El derecho a la ciudad" especialmente en aquellas relacionadas a la posesión legal del suelo, éstas deberán integrarse a una nueva normatividad jurídica vinculada por las relaciones sociales; se deberá establecerse como un nuevo derecho que implique la protección estatal de la



posesión que se ejerce sobre el pedazo de tierra donde habitan mediante la transformación del aparato institucional y político.

En el marco jurídico actual no se establecen los medios para hacer exigible este nuevo derecho, tampoco quedan claros los objetivos del derecho a acceder a una vivienda, ya que tiene un carácter discriminatorio, debido a que la gestión estatal urbana actual es un ejercicio de facultades gubernamentales, es decir, depende de la voluntad de quienes ocupan los órganos burocráticos (situación de dádiva) observada claramente en la regularización de la tenencia de la tierra, la obtención de créditos para vivienda y el acceso a los servicios urbanos.

Los principios del régimen de ejidos y comunidades es un obstáculo jurídico para la satisfacción de la necesidad de suelo, a pesar son los propietarios y no los pobladores quienes han infringido una las normas jurídicas, al vender la tierra sin cubrir los requisitos que establece la ley; por lo que es necesario aplicar sanciones más enérgicas a quienes comercializan las tierras ejidales mediante modificaciones al código penal, así como al código civil.

Es necesario suprimir la fragmentación de la gestión estatal, es decir, de los mecanismos corporativos del sistema político mexicano, en cuanto al tratamiento de los sectores sociales ya que muchas veces se encuentran excluidos del acceso a la tierra, especialmente los colonos de la periferia urbana, es por ello que el régimen jurídico del ejido se ha convertido en una forma de exclusión para las mayorías surgidas en el proceso de urbanización.

Es necesario establecer acciones interinstitucionales coordinadas desde la definición y planeación de acciones, hasta la ejecución, evaluación y seguimiento mediante la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano que utilicen la planeación participativa, incluyendo a todos los grupos sociales involucrados de manera democrática a fin de ejercer influencia en la toma de decisiones públicas, aplicando mecanismos que fomenten la participación y permitan la comunicación entre las partes.

Los mecanismos e instrumentos de participación deberán ampliarse mediante la concertación no sólo de los Consejeros ciudadanos, sino también de organizaciones consolidadas de la sociedad, sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas, etcétera; la conformación de criterios que resulten de esta concertación deberá anticiparse a la etapa de Consulta Pública dentro de los Talleres de Participación Ciudadana con el fin de que las partes involucradas se encuentren de acuerdo con las estrategias planteadas.



Capítulo 7

Recomendaciones y Conclusiones Finales

7.1 Introducción

El presente capítulo se divide en dos: la primera parte comprende algunas recomendaciones y/o cuestionamientos respecto de la instrumentación del proceso participativo dentro del desarrollo urbano, se comenta la representatividad de los participantes y los posibles impactos en las decisiones de carácter local. Algunas de estas recomendaciones se han puesto en práctica por profesionistas investigadores involucrados en la planeación participativa, específicamente dentro de la elaboración de Programas Parciales dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de México, ubicados dentro de la actual administración. Se plantean algunas inquietudes surgidas por las carencias o problemas enfrentados en dichos trabajos, así como las propuestas a posibles soluciones.

La segunda parte, establece las conclusiones finales.

7.2 Recomendaciones.

En cuanto a la organización y posturas de la comunidad Maya (2002) establece que el proceso organizativo de la comunidad juega un papel importante en el desarrollo de la participación dentro de la planeación participativa. Dicho proceso, de acuerdo con Espinoza (2002) ha transformado el discurso asociado a la planeación urbana en los últimos años, ya que la comunidad esta reconociendo los grandes problemas urbanos, logrando incipientemente plantear la necesidad de trabajar en su solución.

Sin embargo Ziccardi (2002) menciona la importancia de que los actores, aun manteniendo intereses distintos, compartan el compromiso de lograr una ciudad más humana, más equitativa y más incluyente.

De acuerdo con Maya (2002) la relación de la comunidad con el gobierno local se ve influenciado por el liderazgo, las posiciones partidistas y conveniencias individuales, impidiendo la coordinación y formas de participación; Espinoza (2002) refuerza esta idea y apunta que es necesario reconocer y legitimar a la autoridad en sus distintos órdenes (Delegacional, Central y Federal) como marco necesario para los planteamientos que se realizan a través de los mecanismos de participación ciudadana, lo que de alguna manera involucra al consultor.



De acuerdo con el mismo autor, es necesario establecer un Código de Ética Común, el cual se basa en el trabajo de la comunidad evitando que las instancias gubernamentales limiten su función a la de transmisor de información. Así mismo establece que desafortunadamente los habitantes de la ciudad aún no visualizan el futuro de la entidad (necesidades futuras) razón por la cual no se ha logrado su traducción a términos de planeación, es decir, el discurso de la planeación no presenta referentes claros para la población, limitándose la efectividad de las herramientas de comunicación masiva; lo anterior explica que la gestoría de las demandas inmediatas tengan tanto éxito para la población.³

Maya (2002) menciona que uno de los principales aciertos que se han logrado gracias a la implementación reciente de la planeación participativa es que los grupos sociales han aprendido a realizar ciertas gestiones a fin de lograr importantes reivindicaciones de carácter urbano.

En cuanto a la relación de la comunidad con el gobierno, el mismo autor menciona la necesidad de establecer acciones igualitarias por parte del gobierno para la comunidad, evitando acciones tendientes al favoritismo que generen posibles liderazgos y confrontaciones futuras.

De acuerdo con Espinoza (2002) mediante un Código de Ética Común deberán trabajar las dependencias públicas y la comunidad, reconociendo sobre la marcha, la legitimidad social de los marcos institucionales. Así mismo establece que la claridad y transparencia se fundamenta en lineamientos éticos mínimos de apoyo y de promoción de las comunidades.

Es por lo anterior que el autor establece que será prioritario que la estructura sociopolítica delegacional en cuanto a la participación ciudadana se acople a los nuevos procesos participativos, ya que actualmente no está preparada para abrirse a las comunidades; por lo que de acuerdo con Ramírez (2002) es necesario promover una mayor integración entre el gobierno y la ciudadanía a fin de lograr un ordenamiento equilibrado y coherente a partir de una visión de conjunto, así mismo cita que para el ejercicio de planeación estratégica - participativa se requieren por un lado, que cada acción propuesta pudiera ser integral y por el otro, la coordinación entre las instituciones locales del gobierno y las dependencias centrales que intervienen concreten sus objetivos.

En cuanto a la administración del buen gobierno en función de los procesos participativos, Espinoza (2002) define la necesidad de romper con los liderazgos corporativos mediante los códigos de ética y transparencia, así como la necesidad de apertura de espacios de negociación, asumiendo sus funciones, y participando responsablemente en la toma de decisiones. Así mismo asevera que es importante la existencia de un intercambio real de fuerzas entre las delegaciones

³ El autor describe al Referente como una situación objetiva, clara, tangible que le permite a la gente ver y entender la función de la planeación y como es su discurso.



y los diputados del poder legislativo, ya que los primeros han profundizado su poder de gestión para beneficio de la comunidad, lo cual ha generado enfrentamientos con la estructura delegacional en el desempeño de sus funciones operativas y de gestión, por lo que es necesario establecer acuerdos o instrumentos que reconozcan este cambio en la correlación.

Para que las propuestas antes mencionadas puedan realizarse Ziccardi (2002) establece lo complejo y centralizado del aparato del gobierno de la ciudad, el cual deberá superar sus altos grados de corrupción, ineficiencia e inercias, ya que actualmente frenan el proceso de desarrollo urbano de la ciudad Capital. Así mismo Hernández (2002) menciona la importancia de incorporar mecanismos "anticorrupción" para prevenir abusos por parte de la autoridad.

Finalmente Maya (2002) postula que la participación conjunta de las dependencias involucradas facilita la concreción de acuerdos interinstitucionales.

En función de los mecanismos e instrumentos que permitirán avanzar dentro del proceso de planeación participativa, Maya (2002) menciona la importancia de formalizar los instrumentos jurídico financieros a fin de instrumentar posibles acciones convenidas con la comunidad; argumento compartido por Espinoza (2002) quien a lo anterior le suma la necesidad de generar también instrumentos técnicos - financieros a fin de que la autoridad comparta la toma de decisiones y con ello acoja a los nuevos liderazgos. Así mismo propone la creación de algún mecanismo que permita encausar la participación ciudadana en cuanto al manejo de recursos para lograr el autofinanciamiento de los proyectos.

Por otro lado Ordóñez (2002) enfatiza la necesidad de incorporación de los legisladores al proceso de planeación, ya que en la práctica, son ellos quienes modifican las reglas administrativas y los esquemas para el ejercicio presupuestal

"Aún cuando un programa este técnica y socialmente bien elaborado, su aprobación no necesariamente esta sujeta al interés de la ciudad, del barrio o del distrito, sino por el contrario, esta puede ser producto de interés gremiales, partidistas o incluso privados de los legisladores, ya que depende de la Asamblea su aprobación administrativa". (González, 2002:46)

Mellado (2002) en relación con lo mencionado anteriormente, postula que es importante empezar a cambiar las formas de gobernar el Distrito Federal buscando y encontrando mecanismos legislativos para formalizar la participación de los actores involucrados en el proceso participativo, respetando en todo momento el estado de derecho.

De acuerdo con Espinoza (2002) será importante incluir la participación de la comunidad en la etapa de instrumentación de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, siempre y cuando se



de un cambio de conciencia y actitud de las autoridades, ya que su "poder" en cuanto al financiamiento del Desarrollo Urbano deberá ser una tarea compartida. Así mismo el autor considera fundamental la existencia de un mecanismo neutro entre el gobierno y la comunidad que tenga la capacidad de establecer procesos participativos dando cabida a información, propuestas e instrumentos que surjan directamente de la comunidad, a fin de canalizar sus demandas.

Hernández. (2002) puntualiza que el Programa es producto del consenso de las partes involucradas, el cual será efectivo, por un lado, mediante la publicación parcial de éstos y de determinados planos, información puntual a la población respecto a los usos del suelo autorizados y prohibidos de tal manera que la población sea guiada por la totalidad del proceso y por otro lado, será conveniente vincular el esquema presupuestal con el de la planeación, como la calendarización de acciones que garantice la ejecución de los planes.

En cuanto a los procedimientos necesarios para estimular la participación ciudadana, Ordóñez (2002) establece la necesidad de hacer un esfuerzo para que la gente participe en encontrar información de una parte de la ciudad, a fin de que realice implicaciones de la información disponible y eventualmente se involucre en el desarrollo de las propuestas a fin de mejorar la situación de su entorno.

El autor puntualiza que lo anterior será posible siempre y cuando se establezcan horarios y lugares estratégicos para la realización de las reuniones participativas a fin de conjuntar a toda la comunidad involucrada, propiciando la sensación de libertad para que pueda expresar lo que piensa, ya que la participación puede verse influida por el entorno físico. "La configuración misma de los talleres es crucial en el proceso de participación."

Espinoza (2002) propone la realización de dos tipos de talleres, por un lado, los que generen el autodiagnóstico y por otro aquellos que ayuden a programar las acciones prioritarias, ya que de acuerdo con Ziccardi (2002) la atención de temas puntuales es un procedimiento necesario a fin de estimular la participación, ya que facilita el acercamiento con la gente, así como las tareas de gestión del equipo técnico, generando confianza entre la comunidad.

"Posterior a la búsqueda y detección de métodos idóneos para estimular la participación, es necesario introducir mecanismos que permitan el ejercicio de comunicación, ya que mediante los cuales es posible transformar conflictos, generar acuerdos con líderes y las comunidades para la toma de decisiones y para la definición de prioridades en su instrumentación." (Maya, 2002:6)



La realización de mesas de trabajo, de acuerdo con el autor, facilita la comunicación con los grupos sociales involucrados, en los cuales se informa sobre avances, acuerdos, definiendo procesos y acciones para el tratamiento de asuntos conflictivos. Dentro de este proceso participativo es necesario tomar en cuenta el proyecto técnicamente propuesto a fin de evaluar el grado de conflicto de la posterior concertación, así como el grado de organización de la comunidad.

Para hacer más eficientes las herramientas de comunicación social respecto a la planeación, especialmente en la elaboración de programas parciales, de acuerdo con Espinoza (2002) es necesario abordar principalmente a líderes de opinión y a los sectores más politizados de las comunidades y con referentes (ver nota 1) para logra un acercamiento masivo a las comunidades.

El mismo autor establece la necesidad de trabajar en el discurso de la planeación para que este pueda ser aprehendido por las comunidades, incentivando así su mayor participación; propuesta compartida por Hernández (2002) quien propone difundir los procesos a fin de que la población de apropie de los mismos. En función de lo anterior Ziccardi (2002) establece la necesidad de fortalecer las herramientas y recursos de comunicación social lo cual contribuya a mejorar los materiales y técnicas que se emplean para comunicar los primeros mensajes a los barrios; y de esta forma sea posible la difusión para poner estos instrumentos (PPDU) al alcance de la ciudadanía y de las autoridades involucradas en su instrumentación. (SEDUVI)

"Las proposiciones que deben de tener los planes deben darse a conocer al público, aclarando sus alcances y en su caso, limitaciones, explicando que el espectro de acciones posibles, algunas son viables en virtud de la capacidad, de los recursos y de la oportunidad que hubiera para instrumentarlos y que otras propuestas deberán postergarse". (Caraveo, 2002:76)

En cuanto al proceso mismo de planeación participativa, es prioritario la búsqueda y detección de mecanismos que permitan el avanzar en la propuesta de criterios evaluativos a fin de fundamentar la legitimidad de las propuestas concensadas con la comunidad en sus distintas etapas, por lo que es importante de acuerdo con Maya (2002) retomar la organización existente de la comunidad, a fin de dar seguimiento a los trabajos antes realizados, es decir, retomar espacios y experiencias para difundir información y concertar el método de trabajo.

Sin embargo, "El diseño del modelo común de planeación participativa puede ajustarse en el transcurso de la interacción con cada comunidad, es decir, establecer como principal mecanismo de planeación participativa, la planeación estratégica ya que lo fundamental es formular soluciones técnicas que concensadas con la comunidad, se traduzcan en programas, proyectos, instrumentos y acciones". (Ziccardi, 2002:38)



También comento que dentro del desarrollo del diagnóstico y la elaboración de propuestas en los talleres, es necesarios conjuntar el saber técnico – social de los profesionistas involucrados y el conocimiento, percepciones de quienes habitan las colonias, así mismo es importante evaluar técnica y socialmente los problemas para la búsqueda de propuestas de solución. "Planeando el futuro inmediato se garantiza que las demandas y la opinión de la ciudadanía sean atendidas."

Lo cual será posible mediante la realización de programas en el ámbito de barrio, lo que constituye un importante instrumento de planeación, contribuyendo así, a la elaboración de diagnósticos más profundos y detallados (tercer nivel de planeación); estos programas se podrán fortalecer aún más con uno de los instrumentos importantes para la compilación de la información, la aplicación de encuestas a usuarios y residentes (comerciantes, vecinos, dirigentes vecinales, sociales, representantes políticos y funcionarios de la administración central y delegacional) dentro del polígono de estudio.

En cuanto a la propuesta técnica dentro de la fase de Consulta Pública es importante formalizar como un ejercicio que implica el análisis, la selección y jerarquía de las propuestas y por lo tanto supone la confrontación de intereses de los distintos actores y su discusión, por lo que es fundamental concretar a través de propuestas sucesivas acuerdos que permitan desvanecer las diferencias sustentadas. "La deliberación pública respetuosa es un ejercicio propio de la democracia"; desafortunadamente este valor no es compartido por todos los ciudadanos. (Ziccardi, 2002:41)

"Es necesario que los actores participantes en las consultas públicas conozcan el diagnóstico y las propuestas plasmadas en lo documento y en los planes que en ellos se presentan, ya que muchas veces se genera un clima de incredulidad frente a importantes posibilidades de nuevas bases para una gestión urbana democrática, es importante que evitar que ésta etapa se alargue y provoque un desgaste innecesario sobre todo porque se trata de un proceso de planeación participativa." (Ziccardi, 2002:41)

De acuerdo con la autora, para llevar este proceso a feliz término en cada uno de los ejercicios futuros, es prioritario restaurar las bases de la convivencia social – de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos – lo cual supone atender problemas económicos como los vinculados al empleo y particularmente al grado de inconformidad que presenta nuestra ciudad.

Desafortunadamente debido a la novedad del mecanismo participativo en una sociedad con poca participación democrática, Caraveo (2002) ha impedido garantizar que dentro de la consulta y talleres exista una muestra representativa del universo de actores, por lo que es necesario generar formas alternas de convocatoria y organización de eventos para promover la participación generalizada, así mismo se deberá garantizar la liga entre los proyectos y las propuestas que



integren al instrumento de planeación que resulte de la consulta, es decir, en los planes y programas deben incluirse las propuestas generadas por la población participante en los procesos.

Ordóñez (2002) propone la urgente incorporación a la Ley de Planeación proyectos estratégicos a los guiones inmediatos indispensable para mantener la confianza social, pero no sólo con la finalidad de atraer la atención de la gente, sino para sentar bases del proceso participativo, por lo que en primera instancia, ésta propuesta deberá incluirse en los términos de referencia de cada uno de los ejercicios de planeación urbana, ya que las acciones operan como referentes concretos que facilitan la difusión de los objetivos de planeación participativa a través de distintos medios masivos de comunicación.

Por otro lado es importante tomar en cuenta según el mismo autor, que las instituciones académicas están en condiciones ventajosas para lograr un mayor balance en el desarrollo de ejercicios de planeación participativa, ya que cuenta con metodologías, recursos humanos y la infraestructura necesaria para el desarrollo de trabajos de campo y gabinete, manteniendo una actitud profesional humilde frente a la gente y un mayor compromiso social.

"Los trabajos de participación dentro de la Planeación se han iniciado con un modelo que se ha ido construyendo sobre la marcha, pero aun no se ha concluido, pues aún hacen falta muchas aportaciones para su sistematización." (Ordóñez, 2002:46)

"... lo verdaderamente importante es profundizar en el proceso para garantizar su implementación o su ejercicio, ámbito donde se enfrentan los problemas de orden legal y administrativo." (Ramos, 2002:50)



7.3 Conclusiones Finales.

En nuestras ciudades persiste una importante marginación por lo que la política sociocultural que se hace en nuestras ciudades por parte de los actuales gobiernos locales democráticos deberá enfocarse en hacer más ciudad para los ciudadanos, es decir, crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente, formule sus demandas y exigencias, utilizando y disfrutando más su ciudad.

Desafortunadamente existe un desigual poder de expresar las aspiraciones y los intereses de la ciudadanía, por lo que es necesario crear un sistema que fomente la acción social y cultural de los sectores populares mayoritarios, por medios de expresión y de representación que les proporcione identidad y fuerza.

De acuerdo con Borja, esto es posible mediante el establecimiento de una política progresista, basada principalmente en: informar, integrar, organizar, dar identidad colectiva, difundir, promover creatividad y dar fuerza social e influencia política a la comunidad.

El análisis del desarrollo urbano dentro de una política de descentralización municipal favorece al avance en la creación del derecho a la ciudad, por lo que es necesaria la existencia de sistemas de evaluación de las demandas, de medición de efectos de la actividad sociocultural a fin de generar nuevos recursos y promover la participación ciudadana ya que esta es un método que permite conocer lo que quiere la gente para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades. Es necesario una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individuales, lo cual supone aceptarse mutuamente, asumir las diferencias y contradicciones entre los órganos administradores y los colectivos sociales.

De acuerdo con Gamboa del Buen (1990) la participación ciudadana facilita los procesos de gestión urbanos, evita el riesgo de diseñar y operar programas ajenos a las necesidades sociales que pueden sufrir el rechazo o la indiferencia de la comunidad a la que se pretende servir. Así mismo la participación permite avanzarse en la racionalización de subsidios en beneficio de la economía. La participación ciudadana es un método que mejora la selección de los proyectos, garantiza el respaldo para cumplir las metas, evita las desviaciones en los tiempos, calidad del producto y costos, así como en la asignación de los beneficios

La revisión de los procesos políticos mas recientes en la capital demuestra que la ciudadanía a partir de los años setenta propone formas de transición democrática hacia una nueva sociedad libre y justa asumiendo su autonomía organizativa y sus intereses inmediatos. Es por ello que el Estado no debe sustituir la participación responsable y madura de una nueva realidad urbana.



El surgimiento de diversos movimientos sociales y organizaciones civiles han inferido en la relación gobierno – sociedad poniendo límite a la tolerancia ciudadana ante la política del grupo en el poder, originadas en parte por el desgaste de la estructura rígida y autoritaria del Estado, lo que propicia el descubrimiento de nuevas vías de canalización de la demanda social. Paralelamente surgen una oposición política condenatorias de la política oficial, apoyando a las bases de un nuevo tejido social dándole fin al monopolio de la gestión y de la asistencia social. La presencia de "nuevos actores", dan lugar a la apertura de un espacio de participación pública autónoma respecto a los mecanismos e instituciones oficiales.

Estos nuevos actores inciden en la toma de decisiones y en la orientación de la vida social " la sociedad que se organiza puede devenir en sociedad civil, pero no toda la organización de la sociedad constituye la sociedad civil. El mayor reclamo de los movimientos sociales es el derecho a la ciudad, la lucha por mejores condiciones de vida, es decir, en función de la vivienda y los servicios públicos, o en algunos caso sus demandas están ligadas al hábitat y la gestión urbana con una influencia más clara en comunidades y barrios. "Comienza una participación más organizada e involucra a una mayor cantidad de población afiliada a estas, las cuales inciden en la organización de la ciudadanía ya que introducen nuevos temas en el debate público".

Algunas de éstas organizaciones tuvieron una presencia efímera, y transitoria, generando un proceso discontinuo lo que ha entorpecido la actividad de la sociedad organizada, sin embargo, en algunos rubros ha avanzado su eficiencia, ampliando su espectro con demandas ligadas a otros espacios del ámbito público como son las lucha por la democracia, los derechos de género, apertura de instancias de participación, como ejemplo están las organizaciones urbano - populares, las cuales han incidido notablemente en el campo de la vivienda y los servicios públicos.

A fin de establecer todos aquellos instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana en el ámbito de la ciudad, es importante revisar la legislación actual en entorno a aquellas leyes que inciden tanto en la participación ciudadana como en el desarrollo urbano de la ciudad.

Mucho se ha avanzado sobre la participación ciudadana dentro del marco jurídico actual, ya que las principales leyes que inciden de manera directa en el proceso participativo dentro de la planeación del desarrollo urbano de la ciudad capital establecen criterios para fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana, sin embargo no se establecen importantes mecanismos que ayuden a relacionar a los habitantes y ciudadanos con los órganos político administrativos. Como un ejemplo de ello se muestra dentro de la Ley de Participación Ciudadana, en donde se establecen a los Comités Vecinales como único órganos de representación ciudadana.



Así mismo, se establecen importantes bases y mecanismos que promueven y garantizan la participación social y ciudadana en el proceso de planeación de forma concentrada e inducida a través de propuestas sobre diversos aspectos de la planeación, plasmados en la Consulta Pública, sin embargo no se establece la forma de garantizar la participación, ni los métodos que faciliten el ejercicio de comunicación con la población, así como sistemas de evaluación de propuestas que garanticen su inclusión en los procesos.

También se establecen los ámbitos urbanos en que la participación social y privada podrá intervenir así como normas y principios básicos en función del desarrollo urbano y la participación democrática de los diversos grupos sociales y organizaciones representativas. Desafortunadamente, en la práctica, estos principios básicos son rebasados por la realidad, ya que el papel de los órganos políticos administrativos es decisivo en las propuestas de solución a las demandas de la ciudadanía.

Dentro de las leyes se establecen ideas claras sobre la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la promoción de acciones concertadas entre los sectores público, social y privado a fin de propiciar la participación social, sin embargo los mecanismos e instrumentos que permitan llegar a acciones concretas son ambiguos.

Por otra parte es importante mencionar que la modernización de la gestión urbana implica una mejor combinación de las áreas políticas, con las formas de participación social y de representaciones políticas que genera, sustentando mecanismos específicos de concertación en espacios institucionales, donde la participación social debe ser una forma reconocida de reapropiación del espacio teniendo un verdadero contenido democrático.

La modernización institucional recupera los contenidos sociales de la democracia mexicana, estableciendo mecanismos de ampliación tanto en el acceso a la toma de decisiones como a los beneficios inherentes a toda política social; estas vías institucionales constituyen un mecanismo que garantiza a la sociedad espacios de negociación y acción política, al tiempo que formalizan los resultados de la gestión pública.

La sociedad civil requiere mejor estructuración en sus distintas representaciones: grupos de vecinos y colonos, grupos de interés y presión, colegios, cámaras y asociaciones civiles; debiendo ser claros en sus objetivos, democrático en sus procedimientos, con un liderazgo real y actuante. Existe un orden constitucional plenamente vigente y capaz de organizar al México del futuro. "La modernización de la gestión pública lleva implícito un contenido democrático"

Uno de los instrumentos que permiten incidir en la modificación de la realidad urbana de nuestra ciudad es el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, mediante el cual se establece la planeación



del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, teniendo éste un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas en las que se establecen acciones específicas acordadas entre la ciudadanía y el gobierno, a fin de preservar el medio ambiente y aumentar la calidad de vida de la población. Dicho instrumento de planeación y reordenación es coordinado por la Secretaría de desarrollo Urbano y Vivienda. Los actores que interviene en este proceso por una parte esta el Consultor, conformado por profesionistas especializados, el cual establece propuestas técnicas a fin de establecer posibles soluciones a las demandas surgidas en la fase del diagnóstico. Por otra parte se tiene al grupo social conformado por la población asentada e involucrada directamente en el área de estudio dentro del cual se encuentran organizaciones vecinales, asociaciones civiles, comités, Instituciones no gubernamentales, etcétera.

Como ejemplo para el presente estudio se selecciono el Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", cuyo ámbito de análisis se localiza en la Delegación La Magdalena Contreras, situada al sur del Distrito Federal, cuenta en su territorio con suelo urbano y de conservación ecológica, siendo en este último donde se localiza el Programa Parcial, el cual esta conformado por cinco asentamientos: Sub-Estación, El Gavillero, Ixtlahualtongo, Chichicarpa y Tierra Colorada.

Los objetivos dicho programa son: el de contar con un instrumento regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, previsor y corrector del deterioro ambiental, de preservación y de protección civil; a partir de las demandas y aspiraciones concretas de la sociedad, que permita la instrumentación objetiva de las acciones, para constituir el nivel de planeación más puntual y próximo a la sociedad, así como la definición de un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a la sociedad.

La situación de la población que conforma el área de estudio es inestable, por un lado debido a las carencias urbanas que presenta la zona, el hecho de que dos de las comunidades se encuentran asentadas en zonas calificadas como de alto riesgo y vulnerabilidad, así como por las condiciones de irregularidad jurídica de sus viviendas lo que implica la imposibilidad de obtener créditos para mejoras de sus viviendas y el de tener acceso a los servicios básicos.

Dentro del Proceso de Elaboración del Programa Parcial, con base en la metodología establecida por la SEDUVI, Fase 1, apartado II. Imagen Objetivo, se realizaron como parte de la etapa de participación ciudadana, los talleres de participación en cada uno de los asentamientos, dentro de los cuales se pudieron captar los requerimientos urbanos en cuanto a los servicios y equipamiento, así como la regularización de la tenencia de la tierra, sin embargo no existió un ejercicio de comunicación adecuada, ya que el órgano jurídico administrativo delegacional así como la SEDUVI, ocultaron las posibles soluciones analizadas con anterioridad sobre la posibilidad de reubicación de gran parte de las viviendas de dos de los asentamientos, así como la redensificación y lotificación



de otro de ellos, sólo se limitaron, incluyendo al consultor por presiones administrativas de la autoridad, a "fingir" que el presente Programa incluiría todas y cada una de las necesidades que se plantearan en dichos talleres. Posiblemente estas propuestas preestablecidas y ocultadas pudieron llevarse a cabo por resultar ser la mejor solución tanto para la comunidad asentada como para la ciudad en general, sin embargo el método de comunicación e información no fue el más adecuado, lo que como consecuencia se observa posteriormente dentro proceso de la consulta pública.

Dentro de esta etapa, tanto en la exposición de las laminas como en las reuniones acordadas con la comunidad, autoridades involucradas y equipo consultor, se pudo observar inconformidad por parte de los ciudadanos pertenecientes a los asentamientos incluidos, representados por organizaciones sociales establecidas, así como de los ejidatarios en relación a las propuestas planteadas, en especial a las estrategias, las cuales no surgían de acuerdos entre ellos y las autoridades, por lo que se veían defraudados nuevamente.

Finalmente, se declaran totalmente en desacuerdo con el Programa, lo que impide la realización del mismo.

Lo anterior demuestra que dentro de todo proceso de planeación participativa deberá incluir un eficiente ejercicio de comunicación, así como un verdadero método que permita difundir información acertada sobre las propuestas viables desde los primeros contactos con la ciudadanía afectada, lo que en la práctica facilita la conciliación de acuerdos con la ciudadanía.

A pesar del trabajo realizado por los grupos sociales, los consultores y en su momento, la legislación actual, "El derecho a la ciudad" debe hacerse más exigible, ya que las reivindicaciones de los sectores sociales en el medio urbano deberán tener una expresión jurídica distinta de las garantías sociales "tradicionales" de la Constitución de 1917; desafortunadamente, el derecho a satisfactores urbanos es negado por la práctica y por el orden jurídico mismo, ya que no se establecen los medios a través de los cuales ese derecho será exigible.

Actualmente existe fragmentación de la gestión estatal y la desigualdad jurídica de los sectores sociales, el obstáculo para establecer un tratamiento igualitario esta en que cada grupo trae consigo una situación social distinta. Lo que provoca el cuestionamiento del actual régimen jurídico ante los órganos estatales encargados de la gestión urbana, por lo que es necesaria la existencia de un nuevo tipo de garantía social, que implica garantías individuales, es decir, la redefinición del régimen actual y la libertad de incorporarse a cualquier organización social urbana.

En torno a la planeación participativa es prioritario establecer nuevos planteamientos o incluso el establecimiento de nuevas alternativas en modalidades técnicas y metodologías que permitan abordar la problemática del proceso participativo, como por ejemplo, profundizar en el análisis de



diseños de contenidos y utilización de medios de comunicación complementarios que permitan difundir y divulgar objetivos, alcances y avances de los procesos de planeación participativa dentro del ámbito urbano y de esta forma incidir en la sensibilización creciente de la comunidad.

Por otro lado se deberán estimar las posibles desventajas de la participación social dentro de las distintas etapas del proceso de planeación y su ámbito territorial y por otro se hace una reflexión sobre el hecho de involucrar la participación ciudadana en el establecimiento de proyectos de carácter inmediato debido a la falta de instrumentos financieros – administrativos que permitan su realización.

Así mismo es importante analizar la relación existente entre cada una de las etapas del proceso de planeación y la participación de la comunidad, a fin de establecer la posibilidad de incluirlas en procesos abiertos de consulta pública.

PAGINACION DISCONTINUA



Anexos

Anexo 1

Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal

TITULO VI

De la participación social y la participación privada

CAPITULO UNICO

Artículo 75. La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano, ajustándose a las disposiciones de los programas.

Artículo 76. La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación social y privada en los proyectos, en la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular; en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales; en la determinación, conservación y consolidación de la espacialidad, la imagen y el paisaje urbano de la Ciudad y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; recreativos y turísticos; proyectos estratégicos urbanos; la regeneración y conservación del Distrito Federal, y la prevención, control y atención de riesgos, contingencias naturales y urbanas.

Así mismo, respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la Ley.

Artículo 77. El Consejo Asesor de Desarrollo Urbano, es un organismo permanente de participación social para la consulta, opinión, asesoría y análisis en la materia, para impulsar el desarrollo urbano. Se integrará por:

I. El Secretario, quien lo presidirá y nombrará al Secretario Técnico;

II. El Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea;

III. Un consejero por cada uno de los colegios de profesionistas; de las instituciones de educación superior con programas en materia, a sugerencia de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES); y de los centros de investigación con experiencia en el ramo. El Secretario deberá invitar a estos consejeros;

IV. Dos consejeros por cada una de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; de Desarrollo Metropolitano; de Vivienda; de Desarrollo Rural y de Población y Desarrollo de la Asamblea;

V. Los organismos de los sectores social y privado podrán participar a invitación del Consejo Asesor, o de alguna de sus comisiones, sobre asuntos específicos, y

VI. Representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y de los gobiernos de las entidades federativas y municipios conurbados, así como de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, a invitación del Secretario.

Artículo 78. El Consejo Asesor de Desarrollo Urbano, cuyos integrantes son de carácter honorífico, tendrá como funciones la elaboración de propuestas y opiniones sobre los siguientes aspectos:

a) Los proyectos de los programas y el reglamento de la Ley;

b) Los proyectos de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y en general aquellos que influyan sobre la estructura general de la ciudad;

c) Los problemas del desarrollo urbano que deben ser valorados constantemente para contribuir a que la planeación urbana sea un proceso permanente; y



d) *Estudios o asuntos específicos relacionados con el logro de los objetivos de los programas. El Consejo Asesor de Desarrollo Urbano podrá trabajar en comisiones dentro de la esfera de sus funciones. Su estructura y funcionamiento se regulará por el reglamento de esta Ley.*

Anexo 2

Ley de planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único

Del objeto de la ley y principios de la planeación

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer:

I. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación;

Artículo 2. La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto.

La planeación se basará en los siguientes principios:

I. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;

II. El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

III. Comité Mixto de Planeación: el Comité Mixto de la Planeación del Desarrollo de cada una de las demarcaciones territoriales.

TÍTULO SEGUNDO

DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE PLANEACIÓN

Capítulo Único

Artículo 8. Los Jefes Delegacionales de los órganos político-administrativos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Presidir su respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas;

II. Formular los anteproyectos de presupuesto de egresos de acuerdo con los objetivos del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, incorporando los programas de inversión para ejecutarse en su demarcación, con base en las prioridades establecidas por el Comité Mixto de Planeación;

III. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia; y

TÍTULO TERCERO

DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

DEL DISTRITO FEDERAL

Capítulo I

Del Sistema

Artículo 11. El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.



Artículo 12. En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.

Artículo 14. La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales.

Artículo 21. El Comité de Planeación tendrá las siguientes facultades:

- I. Recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la presente Ley, las propuestas, los puntos de vistas y opiniones de la ciudadanía sobre el Programa General, los programas y los programas delegacionales;*

TÍTULO CUARTO DEL PROGRAMA GENERAL Y DE LOS PROGRAMAS

Capítulo I

Del Programa General y los programas delegacionales

I. El Comité de Planeación dará aviso del inicio del proceso de elaboración del Programa General mediante publicación en dos diarios de circulación en el Distrito Federal;

II. Una vez integrado el proyecto del Programa General, el Comité de Planeación deberá llevar a cabo, en coordinación con el Consejo de Planeación, el procedimiento de consulta pública establecido en esta Ley, y procederá a incorporar al proyecto las propuestas que estime convenientes.

Capítulo III

De los programas de corto plazo

Artículo 45. Los Comités Mixtos vigilarán que la elaboración de los programas operativos anuales de los órganos político-administrativos sean congruentes con la planeación y programación previas y que su aplicación se realice conforme a las disposiciones vigentes.

TÍTULO SEXTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA

Capítulo I

De los órganos encargados

Artículo 54. La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los comités mixtos de planeación.

Artículo 55. El Consejo de Planeación se constituirá por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea.

Además de los ciudadanos previstos en el párrafo anterior, se integrarán al Consejo de Planeación representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos, conforme a lo que determine el reglamento interno del Consejo.

Artículo 56. El Consejo de Planeación aprobará su reglamento interno, en el cual se establecerá su funcionamiento y estructura orgánica y realizará sus actividades con los recursos y medios que le proporcionará el Comité de Planeación.

Artículo 57. Al Consejo de Planeación corresponderá:

- I. Participar en coordinación con el Comité de Planeación, en las diversas etapas del proceso de planeación;*



- II. *Intervenir en las reuniones del Comité de Planeación en los términos que determine el Reglamento de esta Ley;*
- III. *Participar en la vigilancia y evaluación del Programa General y los programas;*
- IV. *Analizar, discutir y elaborar las propuestas sobre la modificación o corrección de desviaciones en la ejecución del Programa General y los programas;*
- V. *Promover la participación de la comunidad, grupos sociales y ciudadanos en la planeación;*
- VI. *Recoger las opiniones y demandas de los ciudadanos que sustentarán las propuestas para elaborar, actualizar, ejecutar y evaluar el Programa General y los programas;*
- VII. *Analizar, seleccionar y desarrollar las propuestas que serán remitidas al Comité de Planeación, para su incorporación en el Programa General y los programas; y*
- VIII. *Coadyuvar con el Comité de Planeación en la realización de los foros de consulta pública.*

Capítulo II

De los mecanismos de la participación social y ciudadana.

Artículo 58. *La participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción.*

Artículo 59. *La administración pública local realizará consultas públicas sobre diversos aspectos de la planeación, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía e incorporar las que sean procedentes. Se sujetará a los siguientes lineamientos:*

- I. *El Comité de Planeación publicará el aviso de inicio de consulta pública, el tema de la consulta pública, así como el lugar, fecha y horario de las audiencias a que haya lugar, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de circulación nacional o local;*
- II. *En la audiencia los interesados podrán presentar los planteamientos que consideren respecto al tema para el cual fue convocada;*
- III. *Los planteamientos formulados por escrito y que se consideren improcedentes se contestarán por escrito, fundamentando la improcedencia por el Comité de Planeación o la dependencia coadyuvante;*
- IV. *La contestación a los planteamientos improcedentes podrá consultarse por los interesados en la sede del Comité de Planeación o en la del Comité Mixto correspondiente; y*
- V. *Terminado el plazo de consulta pública el Comité de Planeación, en coordinación con el Consejo de Planeación, incorporará las observaciones procedentes y relativas al tema objeto de la consulta pública.*

Artículo 60. *La vigilancia sobre el cumplimiento del Programa General, los programas y los programas delegacionales, así como su evaluación, será permanente.*

El Consejo de Planeación podrá recibir en todo momento las observaciones que formulen por escrito los grupos sociales y ciudadanos sobre el cumplimiento del Programa General y los programas, las que una vez sistematizadas se remitirán al Comité de Planeación para su consideración en el control y evaluación correspondientes.

El mismo procedimiento se llevará a cabo para la vigilancia y evaluación de la ejecución de los programas delegacionales a través del Comité Mixto de Planeación.

Artículo 61. *La administración pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales. La concertación se efectuará de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y con base en los objetivos del desarrollo y la planeación del Distrito Federal.*

Artículo 62. *La concertación con los grupos sociales o los particulares será objeto de contratos o convenios obligatorios para las partes, en los cuales se establecerán las consecuencias que deriven de su incumplimiento.*



Los contratos o convenios que se celebren conforme a este capítulo se considerarán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación o cumplimiento serán resueltas en los términos previstos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Artículo 63. Los actos de gobierno inducirán, promoverán, regularán, restringirán, orientarán o prohibirán las acciones de los particulares, en materia económica, social y territorial de acuerdo con los objetivos y prioridades de la planeación.

Artículo 64. Para garantizar la participación social y ciudadana, el gobierno del Distrito Federal pondrá al alcance de quien lo solicite, la información en materia de planeación del desarrollo en los términos que prevea el reglamento de esta Ley.

Anexo 3

Términos de Referencia

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO

PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO EL GAVILLERO (EL GAVILLERO / TIERRA COLORADA / IXTLAHUALTONGO / CHICHICASPA) DELEGACIÓN LA MAGDALENA CONTRERAS
CIUDAD DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARCIAL

FASES Y ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

FASE 1: ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

- I. FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN Y DIAGNÓSTICO
- II. IMAGEN OBJETIVO
- III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO
- IV. ORDENAMIENTO TERRITORIAL
- V. ESTRATEGIA ECONÓMICA
- VI. ACCIONES ESTRATÉGICAS
- VII. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO
- VIII. INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

FASE 2: CONSULTA PÚBLICA

FASE 3: ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA VERSIÓN DEFINITIVA

INTRODUCCIÓN

La definición de una Estrategia General de Desarrollo Urbano para la Ciudad de México, es un paso importante para el establecimiento de un marco de acción del Gobierno de la Ciudad, al que deben de seguir acciones de planeación e instrumentación de las estrategias locales, en este contexto, la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano permitirá la articulación de diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda dentro de un marco de desarrollo integral sobre el territorio que tome en cuenta la dimensión del medio ambiente, el empleo, la cultura y la política social.

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se derivan de otros niveles de planeación urbana como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, y los Programas Sectoriales en su caso.



De acuerdo con los artículos 11, 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la SEDUVI debe convocar a un proceso de Consulta Pública para la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La intención del actual gobierno de la ciudad es lograr que dicho proceso de consulta sea el inicio de un verdadero proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre las acciones que el gobierno y la sociedad deben impulsar para enfrentar la compleja problemática de la ciudad.

El nuevo esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local esta dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio. El método de instrumentación del proceso incluye la planeación participativa de la población. Se define como planeación participativa al proceso de interacción efectiva entre la sociedad y el gobierno, para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad que ambos actores deben concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años.

El objetivo principal del proceso es promover el desarrollo integral de zonas específicas de la ciudad, pues no existe problemática particular que no requiera del esfuerzo coordinado entre los distintos niveles y ámbitos del gobierno y los grupos sociales involucrados. Estos últimos a su vez, tienen un grado de heterogeneidad, lo que reafirma la necesidad de un acción interinstitucional coordinada, desde la definición y planeación de las acciones hasta la ejecución, evaluación y seguimiento.

El conjunto de acciones a realizar se acotará territorialmente mediante los Programas Parciales de Desarrollo. Estos programas no tienen una extensión espacial ni una cobertura temática rígidamente predeterminadas si no que, se constituirán en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el Gobierno de la ciudad. Se ajustarán, además, a lo establecido en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, y en los demás planes y programas del Gobierno aplicables.

El énfasis que se dará a los Programas Parciales estará ligado a la participación de la ciudadanía, con la cual se generarán propuestas que proporcionarán insumos a los delegacionales para realizar acciones inmediatas y fundamentales en la instrumentación de paquetes Territoriales de desarrollo integra.

En este proceso, como ya se ha señalado, se propiciará la participación coordinada entre el Gobierno Central de la ciudad, sus delegaciones políticas, las organizaciones sociales, no gubernamentales, empresariales, gremiales, académicas, vecinales, etc. Y la ciudadanía en general. Para la elaboración específica de cada Programa Parcial se contratará a Consultores expertos en la materia, los cuales deberán contar con el equipo adecuado, además de comprometerse a reflejar en los programas parciales los consensos obtenidos durante el proceso.

Los alcances y productos con los que el Consultor deberá cumplir en la elaboración de los Programas Parciales especifican las tareas y resultados que la SEDUVI demanda expresamente y que rigen como criterios en la relación de esta secretaría y el Consultor. Se presentan en primer lugar los alcances de orden técnico que deberán ser cubiertos en sus dos aspectos, a saber, el de contenidos propiamente dicho, y el de las formalidades de presentación de los mismos. Por su parte, los alcances de participación ciudadana deberá sujetarse a diversos aspectos tales como:

- a. **Del equipo del Consultor.**- Los Consultores deberán incluir en su equipo de especialistas a un (a) coordinador (a) de "participación ciudadana" que será responsable de promover, convocar, conducir y sistematizar las intervenciones de la comunidad durante todo el proceso de elaboración del programa parcial. Cabe destacar que el logro de consensos es crucial en cada fase de operación; de modo que, el Consultor deberá concentrar sus esfuerzos en el logro de tales consensos.



- b. **De los tiempos de entrega.**- A pesar de que los tiempos de los trabajos "técnicos" con los tiempos del avance de los "consensos ciudadanos" no son iguales, se deberá programar los avances de ambos procesos con objeto de cumplir en tiempo y forma con el cronograma acordado en el contrato respectivo.
- c. **Del avance.**- El avance real y oficial del Programa Parcial deberá estar avalado por la aprobación de parte de la delegación, la SEDUVI y el sector social de cada uno de los apartados, lo cual deberá estar asentado en la Bitácora del Programa Parcial.
- d. **De la metodología de participación ciudadana.**- Se refiere a los lineamientos generales metodológicos que se presentan en una guía anexa. Dichos lineamientos son enunciativos y no limitativos, ya que para cada Programa Parcial, el Consultor, la delegación y el sector social, podrán hacer los ajustes necesarios, siempre y cuando se logre el consenso entre los agentes participantes en cada uno de los aspectos que contiene el Programa Parcial. Para la realización de la consulta ciudadana se deberá seleccionar un Espacio de Participación Ciudadana en coordinación con la Delegación, y se entregará como producto el Orden del día, registro de asistencia, minuta y reporte fotográfico. Los instrumentos que se requieren para la difusión del proceso del Programa Parcial (trípticos, posters, volantes, etc.) serán aportados por el Consultor, como imagen general propuesta por el Gobierno del DF para el Programa.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARCIAL

- Contar con un instrumento regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, previsor y corrector del deterioro ambiental, de preservación y de protección civil, a partir de las demandas y aspiraciones concretas de la sociedad, que permita la instrumentación objetiva de las acciones, por constituir el nivel de planeación más puntual y próximo a la sociedad.
- Definir un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a la sociedad.
- Promover la participación ciudadana en la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas.
- Involucrar como instancias corresponsables a las otras Secretarías del Gobierno Central.



Bibliografía

PUEC (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad), *El Cuaderno de Trabajo del Taller, El Papel de la Participación Ciudadana en la Elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, UNAM 2002

Beltrán Tatiana y De la Torre José Miguel, *El Predominio de las Presiones Políticas sobre un Ensayo de Racionalidad en las Decisiones Gubernamentales*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980 p. 139 – 145

Perló Cohen Manuel compilador, Instituto de Investigaciones Sociales, Seminario – *La Modernización de las Ciudades en México*, UNAM 1990 p. 396 – 471

Ziccardi Alicia y Saltalamacchia Homero, *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1997 p. 30 – 52

Álvarez Enríquez Lucia, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM 1998 p. 139 – 200

Ziccardi Alicia y Reyes Sergio, Coordinadores, *Ciudades Latinoamericanas, Modernización y Pobreza*, XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología América Latina y el Caribe: Perspectivas de Reconstrucción, PUEC, UNAM 1997 269 – 347

Canto Chac Manuel, Coordinador, *De lo Cívico a lo Público, Una discusión de las organizaciones civiles*, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C. 1998 p. 41 – 51

Baltasar David, *La inoperancia de los Programas Parciales en los asentamientos irregulares en el suelo de conservación ecológica, en el Distrito Federal Caso "El Gavillero"*, Tesis de Licenciatura en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM 2000 p. 65 – 78

Garza Gustavo, Coordinador, *La Ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio*, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, 2000 p. 647 – 689

SEDUVI, Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", 1997.



Leyes

Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 21 de diciembre de 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, en vigor a partir del 22 de julio de 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal, Texto Vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Planeación del Desarrollo para el Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la Gaceta del Diario Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de marzo del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de junio de 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Ley del Instituto de las Mujeres para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de febrero de 2002 No. 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1947 – 2001.