



# **Universidad Nacional Autónoma de México**

## **Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo**

### **Economía Política y Ambiente**

Impacto de políticas públicas por medio de la verificación  
administrativa, colonia Pedregal de Santo Domingo,  
Delegación Coyoacán, año 2002 a la aparición del Instituto de  
verificación administrativa del DF

## **T E S I S**

Que para obtener el grado de:  
**Maestro en Urbanismo**

P r e s e n t a:  
Marco Antonio Alvarez Galicia

Director de Tesis:  
Mtra. Florián Rosa Martínez Perdomo  
Facultad de Arquitectura

Sinodales:  
Dr. Hermilo Salas Espíndola  
Facultad de Arquitectura  
Mtra. Lucía Constanza Ibarra Cruz  
Facultad de Arquitectura  
Dr. Orlando Eleazar Moreno Pérez  
Facultad de Arquitectura  
Dr. Raúl Salas Espíndola  
Facultad de Arquitectura

México, D.F. Octubre, 2013.



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.

# INDICE

Introducción General.....	4
---------------------------	---

## **CAPÍTULO I LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DF..... 7**

1.1 Estructura física y social de la Ciudad de México Siglos XIX-XX.....	7
1.2 La verificación administrativa en el DF.....	16
1.3 Visión general y crítica de los servicios públicos.....	19
1.3.1 La calidad más que un tecnicismo.....	25
1.4 Servicios Públicos en México.....	28
1.4.1 El concepto de "servicio público" en el sistema jurídico de México.....	30
1.4.2 El conocimiento de "servicio público" a diferencia de acepciones similares.....	35
1.4.3 Tipos de servicios públicos.....	36
1.5 Marco Normativo.....	41
1.5.1 Instituciones.....	43
1.6 Servicios públicos en la Republica de Chile.....	43
1.7 Conclusión.....	45

## **CAPÍTULO II POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN URBANA EN EL DF EN EL DF..... 47**

2.1 Introducción.....	47
2.2 La participación social.....	49
2.2.1 Componentes del concepto.....	52
2.3 Gestión urbana, concepto y componentes.....	58
2.3.1 Características de la Gestión urbana.....	60
2.4 ¿Qué se entiende por sistema político?.....	61
2.5 ¿Qué son las políticas públicas?.....	65
2.5.1 ¿Cómo se elaboran y analizan las políticas públicas?.....	66
2.5.2 El análisis de la elaboración de las políticas públicas.....	68
2.5.3 El establecimiento de la agenda pública.....	69

## **CAPÍTULO III EL IMPACTO ECONÓMICO-SOCIAL EN LA COLONIA PEDREGAL DE SANTO DOMINGO..... 73**

3.1 Introducción.....	73
-----------------------	----

3.2 Estructura social de la, Colonia Pedregal de Santo Domingo, Delegación Coyoacán.....	75
3.3 Impacto de políticas públicas en materia de verificación administrativa.....	77
3.3.1 Económicas.....	79
3.3.2 Sociales.....	80
3.4 El INVEA DF.....	81
3.5 Conclusiones.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	85

## **Introducción General**

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, están determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables. (Estatuto de Gobierno del DF, 2013)

La presente investigación nos muestra una visión general y actual de lo que es el concepto de ciudad, mencionaremos diferentes teóricos que hablan o retoman el concepto de ciudad de una manera directa o indirecta entre los cuales se encuentran; Karl Marx, Max Weber, Le Corbusier, Henri Lefebvre y Manuel Castell entre otros, sin embargo la postura o idea que tiene Marx, sería la más aceptable al concepto actual de ciudad.

El planteamiento del problema está concentrado en las preguntas de investigación, que en sí mismas aluden a los objetivos de la tesis. No obstante, se hace énfasis en los siguientes objetivos a fin de explicitar las orientaciones generales de la investigación.

Se propone identificar las variables determinantes de la calidad percibida en los servicios públicos de verificación administrativa. Ello, en la consideración de que en las últimas décadas ha cobrado especial relevancia el papel de la percepción de los ciudadanos visitados como una variable de resultado del servicio público urbano. Para llevar a cabo esta identificación de variables claves, se realiza un estudio de las teorías y las metodologías líderes en el tema y que fueran explicativas de lo que sucede en México a ese respecto. Así, un objetivo clave es la formulación de una metodología propia y eficaz para poder hacer el diagnóstico del impacto social y económico percibido en la colonia Pedregal de Santo Domingo, Delegación Coyoacán de la Ciudad de

México. Los objetivos secundarios o intermedios son, por ejemplo en lo teórico, conceptos más operativos para el urbanismo en los ámbitos de la calidad, los servicios públicos, los grupos vulnerables y las estrategias de gobernanza y gobernabilidad de las Ciudades. Y en lo práctico, se busca establecer algunas recomendaciones que, derivadas de la calidad percibida, impactaran directamente en los criterios de planeación.

De la misma forma se pretende esclarecer cuál es la lógica de las complejas interrelaciones entre la calidad y otras variables propias de los servicios públicos, pero principalmente la incidencia que han tenido estos, en específico la verificación administrativa en la estructura social y económica de los sectores más vulnerables, tal es el caso de la colonia Pedregal de Santo Domingo. Tal esclarecimiento puede ser una clave para mejorar el diseño de los sistemas de políticas públicas. Y es que es obvio mencionar que la sola existencia de unidades públicas de servicios a la ciudadanía como es el caso de las ventanillas únicas Delegacionales y otras oficinas de acceso a la ciudadanía, no significa que sean suficientes, que sean accesibles, que se utilicen adecuadamente o que ofrezcan servicios de calidad. También es interés de esta investigación hallar las relaciones del problema de la calidad con teorías económicas o urbanísticas más generales como la globalización, la regulación, la gestión urbana y la gobernabilidad de las ciudades.

El desarrollo de esta investigación se integra de 3 capítulos, en el primero de estos se hace una descripción social de la Ciudad de México, una visión general de los servicios públicos, y la calidad en su prestación, Instituciones y Programas, así como la introducción a lo que es la verificación administrativa y ha venido representando para la Ciudad de México, por último una breve descripción de su similar en la Republica de Chile.

En el segundo capítulo se genera una situación interesante entre conceptos que tienen que ver con los servicios públicos, como participación social, gestión urbana, y políticas públicas.

Por último en el tercer capítulo entramos de lleno a lo que es el impacto social, económico y a la vez urbano que ha generado la aplicación de políticas públicas por medio de la verificación administrativa en la colonia Pedregal de Santo Domingo, siendo este el caso donde

encontramos sectores más vulnerables dentro de la demarcación de la Delegación Coyoacán.

Finalmente, señalamos que el resultado del deterioro en el proceso del procedimiento administrativo denominado verificación administrativa como servicio público, culmina con la creación del Instituto de verificación administrativa del DF (INVEA), rodeado de irregularidades desde las más altas esferas del Gobierno de la Ciudad de México. Así, a través del caso analizado, aspiramos a contribuir en la medida de lo posible al esclarecimiento de la problemática social y económica que generan estos procedimientos en las urbes contemporáneas.

## **CAPITULO I**

### **LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DF.**

#### **1.1 Estructura física y social de la Ciudad de México siglos XIX-XX.**

Como marco referencial del espacio y el tiempo en el que realizamos esta investigación, es pertinente y de vital importancia mencionar que es lo que pasaba en la Ciudad de México décadas atrás, y cuál ha sido la dinámica de su crecimiento, durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX en que se vive un importante cambio en la estructura física y social de esta.

Factores como la insalubridad y el deterioro de varios edificios virreinales; el aumento en los precios del suelo y el crecimiento demográfico, producto del crecimiento natural aunado al atractivo que representaba la ciudad como fuente de trabajo para la gente del campo, provocó un incremento en la demanda de vivienda. La respuesta a dicha demanda, fue la construcción de nuevos inmuebles en la periferia de la ciudad,<sup>1</sup> que dieron origen a fraccionamientos, los cuales fueron llamados colonias (conjunto de personas procedentes de un territorio que va de un lugar a otro para establecerse en él. Es un vocablo que ha desplazado el significado de barrio en el español de México. En nuestro país el término se aplica para asignar una zona habitacional y se empleó por primera vez en 1848 cuando se forma la Colonia Francesa)<sup>2</sup>

La primera colonia en fundarse fue la Colonia Francesa o Barrio de Nuevo México, en 1848, construida en terrenos de barrios indígenas de la Candelaria Atlampa y San Antonio de los Callejones, en la demarcación de Bucareli, San Juan de Letrán, Victoria y Arcos de Belen.

Gracias a la promulgación de la Ley Lerdo<sup>3</sup>, en 1856, y a decretos expedidos durante el periodo de Reforma; como la condonación de

---

<sup>1</sup> Hay que señalar que la demarcación de la ciudad colonial era: “al Norte, la Glorieta de Santiago; al Oriente la Glorieta de San Lázaro; al Sur San Antonio Abad y la Garita de la Piedad y al Poniente Bucarelli y San Cosme” Morales, 1981:190) En cuanto a su traza, ésta era reticular orientada hacia los puntos cardinales.

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua Española.

<sup>3</sup> Ley Lerdo que obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban, para que esos bienes produjeran mayores riquezas, en beneficio de más personas

impuestos sobre materiales de construcción; los fraccionadores, sobre todo extranjeros, comenzaron a trabajar las tierras desamortizadas de los barrios indios y fraccionaron las viejas haciendas localizadas en la periferia de la ciudad; tal es el caso de las haciendas La Teja, La Ascensión, Aragón y La Condesa. Es así como, la segunda mitad del siglo XIX fue testigo del inicio de la expansión urbana.

Durante esta etapa se aumentan y amplían las vías de comunicación facilitando la accesibilidad hacia la periferia; también se da una modernización tecnológica que permite la mejora en los sistemas de transporte, así como la creación de asistencia social, servicios públicos y fuentes de empleo en zonas periféricas.

La descentralización de la población trajo consigo asentamientos humanos organizados de acuerdo a su nivel de ingresos, es decir, por clases sociales. De esta manera la población de altos ingresos se estableció al Sur-poniente de la ciudad, que era considerado el sector menos expuesto a inundaciones y de mejores condiciones climáticas, tal es el caso de las colonias Condesa, Roma y La Teja; al Norte, Norponiente y Poniente en las colonias Santa María La Ribera, San Rafael y el Imparcial se ubicó la población de ingresos medios; por último la población obrera se estableció en las colonias Santa Julia, la Bolsa y Romero Rubio.

Paralelamente a dicho proceso de expansión territorial se llevaron a cabo grandes obras públicas y la construcción de majestuosos edificios como el Palacio de Bellas Artes, el Pabellón de Exposiciones (Museo Universitario del Chopo), el Kiosco Morisco de Santa María la Ribera, el Edificio de Correos, el Palacio Negro de Lecumberri (hoy Archivo General de la Nación) y el Palacio de Comunicaciones (Museo Nacional de Arte), sobre todo en los primeros años del siglo XX, con el fin de convertir a la capital del país en una ciudad moderna (El concepto de modernidad se podía observar en las calles pavimentadas de asfalto comprimido y alumbradas con elegantes faroles importados de diferentes partes del mundo, intentando mostrar así, el poderío económico, político y social) a la altura de cualquier ciudad del viejo continente.

En este contexto de crecimiento de la ciudad y en el contexto de modernidad urbana, nacen las colonias Condesa (1902) y Roma (1903) y en 1910, en tintes de movimientos políticos y sociales revolucionarios,

se comienza la movilidad social con la migración del campo a la ciudad, lo que generó que se comenzara a crear 15 nuevas colonias de 1910 a 1920.

Ya para los años veinte la gran afluencia de la población que se concentró en el centro de la ciudad para contar con todos los beneficios y servicios que trae consigo la urbanidad, trajo también problemas en la vivienda de la capital. Como señala Marisol Flores (2002) los sectores de la clase trabajadora, en su mayoría migrantes del resto del país, demandaba la construcción de viviendas a precios accesibles, y como una respuesta, la administración pública, promovió la construcción de vivienda barata y retomaron proyectos que no lograron concretarse durante el periodo del Porfiriato, que consistían en la creación de colonias destinadas al sector popular, donde destacan, entre otras, las colonias Independencia y Portales.

Dentro de dicho contexto surge la colonia Hipódromo (1925), que a diferencia de sus vecinas Roma y Condesa, se trató de una colonia destinada a una población de clase media. Y en grandes rasgos fue como se creó, desarrollo y amplió la ciudad en ese contexto histórico.

Lo que me hace tener una perspectiva más amplia de como se ha desarrollado la ciudad y así poder entender que es una ciudad y lograr plasmar una definición un tanto personal; una definición contemporánea de lo que llamamos "Ciudad".

De esta forma lo que llamamos ciudad, es un área urbana con alta densidad de población en la que predominan fundamentalmente la industria y los servicios. Y se puede marcar la diferencia de otras entidades urbanas por un sinnúmero de criterios en los que se pueden mencionar: población, densidad poblacional o estatuto legal. El término ciudad suele utilizarse para designar una determinada entidad político-administrativa urbanizada. En muchos casos, sin embargo, la palabra también se usa para describir un área de urbanización contigua (que puede abarcar diversas entidades administrativas).

Weber por ejemplo utiliza un método histórico-comparativo que muestra la organización social, política y económica de la ciudad, las instituciones políticas-administrativas e instituciones económicas, la cuestión del poder, linajes, tipos de dominación, burguesía urbana, ciudadanía y

densidad de los asentamientos, para él no existe la ciudad, y sí, tipos de ciudades caracterizadas por el mercado o sea tipos ideales de ciudades.

Si se pretendiera definir o tener un concepto de ciudad desde una perspectiva cabalmente económica, el resultado sería una aglomeración en la cual la mayoría de los habitantes vive de la industria en conjunción con el comercio y no de la agricultura. (Weber: 1987)

Weber nos comenta y nos deja en el entendido de que industria y comercio, son actividades económicas de gran importancia, sin embargo hay que tomar en cuenta que para poder hablar de ciudad, debe haber una existencia en la cual los intercambios sean regulares y no de manera ocasional en la localidad, un intercambio que se identifique con el modo de vida de los habitantes; en el que exista un mercado. La ciudad se caracteriza por tener un mercado, un "centro económico del asentamiento del mercado" en el estricto sentido económico.

Weber también hace énfasis en lo que se refiere a la concepción de la ciudad desde una perspectiva histórica; es decir de la ciudad en su origen, ya que menciona que la ciudad cuando se distingue formalmente del campo, es una sede de mercado, la cual posee centros económicos de dos tipos oikos<sup>4</sup> y mercados, desde esta perspectiva la ciudad es un asentamiento comercial.

Los habitantes de una ciudad dependen principalmente directa o indirectamente del poder adquisitivo de las casas de los príncipes, así como ocurre en las ciudades en las que la clase dominante del poder adquisitivo de otros grandes consumidores, como los rentistas que determinan el modo de actividad de los que tienen oficios y de los comerciantes. Y estos consumidores pueden ser de dos tipos: de poder adquisitivo y naturaleza y de origen de sus ingresos; funcionarios que gastan los ingresos, señores feudales y hombres políticos en el poder que gastan en la ciudad, en sus rentas territoriales no urbanas, y por supuesto gastos de origen específicamente político.(Weber:1987)

---

<sup>4</sup> El oikos «era el centro a cuyo alrededor estaba organizada la vida», a partir del cual no sólo se satisfacían las necesidades materiales, incluyendo la seguridad, sino también las normas y los valores éticos, los deberes, obligaciones y responsabilidades, las relaciones sociales y las relaciones con los dioses.

Estos dos tipos de lineamientos los maneja Weber para explicar los acontecimientos sociológicos urbanos endógenos y exógenos; en el primero de ellos se le llamaría tipo ideal de sociedad citadina y en el segundo caso se configuran distintos tipos de ciudad, esto depende según su tipo de acción social dominante, por lo tanto Weber nos habla de ciudad de rentistas, ciudad de negociantes de inversores, de consumidores, pensionistas y productores entre otros.

Weber declara que el surgimiento del capitalismo se debe en gran parte a las condiciones específicas de la ciudad occidental más que la ciudad oriental. Algunas de las condiciones serían: la unidad corporativa, establecimiento de mercado, ciudadanía, burguesía urbana, comunidad urbana y asociación autónoma.

De esta manera Weber nos acerca a una visión más amplia acerca de lo que es la ciudad en el contexto histórico, así como en su desarrollo, sin embargo nos deja claro la idea de ciudad moderna: El crecimiento de la población y del poder adquisitivo proviene, de la instalación de fabricas, de manufacturas y de industrias de trabajo a domicilio que son las que abastecen a territorios exteriores a la ciudad.

Por su parte Le Corbusier, define la ciudad como una unidad funcional, la cual deberá crecer armónicamente en cada una de sus partes, disponiendo de los espacios y de las vinculaciones en las que podrían inscribirse equilibradamente, las etapas de su desarrollo, en la que cada ciudad establezca su programa, promulgado de leyes que permitan su realización, sin embargo este programa debe de elaborarse mediante análisis rigurosos. Este análisis se debe de tomar en cuenta las etapas en el espacio y en el tiempo, debe de existir una concordancia entre los recursos del lugar, los datos económicos, las necesidades sociológicas y valores espirituales. (Le Corbusier, 1971)

Le Corbusier define a la ciudad como una unidad funcional y que debe funcionar mediante un programa que defina su espacio y tiempo.

El nos habla acerca del urbanismo y nos dice que las claves del urbanismo se puede medir mediante cuatro funciones: Habitar, trabajar, recrearse (en el tiempo muerto [tiempo libre]) y circular. El urbanismo es una ciencia en tres dimensiones y no solamente de dos.

Con la intervención del elemento de la altura, se dará solución a la circulación moderna y al esparcimiento mediante la explotación de los espacios libres así creados. (Le Corbusier, 1971)

Por lo que podemos entender que para Le Corbusier, el urbanismo lo define como tetra funcional: Habitar, trabajar, recrearse y circular, así como una ciencia en tres dimensiones, para así lograr que este represente la manera de ser de una época.

Henri Lefebvre, es un pensador muy "francés", reflexivo y analítico, entre los discursos Henri Lefebvre, no se incluye dentro de los "filósofos", sin embargo filosofa, y su filosofar se distingue por la negación de todo sistema filosófico. Este es el primer paso para el acercamiento de su obra; "entre los útiles intelectuales de que disponemos hay uno que no merece desdén ni el privilegio del absoluto, el del sistema de significaciones". (Henri Lefebvre ,1978)

El nos muestra una idea general de la ciudad donde nos menciona: "...solo con las mayores reservas y precauciones puede considerarse a la ciudad como un sistema, como un sistema único, de significaciones y sentidos, y por tanto de valores en la ciudad como en tantas otras cosas hay varios sistemas o subsistemas. Es más la semiología no agota la realidad práctica e ideológica de la ciudad. La teoría de la ciudad como sistema de significaciones tiende hacia una ideología, separa lo urbano de su base morfológica de la práctica social reduciéndolo hacia una relación, "significante-significado", y extrapolando a partir de significaciones realmente percibidas. (Lefebvre, 1978:81)

En esta cita Henri Lefebvre, reitera la puesta en duda del racionalismo filosófico o teórico que puede acompañar a toda teoría que se pretenda holística o rectora del orden social. Ya que detrás de todo sistema Henri Lefebvre ve el orden tiránico y despótico de la sociedad.

La noción de sistema recubre a la de estrategia. Ante el análisis crítico, el sistema se revela estrategia, se debela como decisión, proyecciones sobre el terreno de la sociedad en la que tales decisiones estratégicas han sido tomadas. (Lefebvre, 1978)

La idea de sistema y su vinculo con la ciudad Henri Lefebvre, nos hace entendible cuando nos menciona que: "No hay en la ciudad y en el

fenómeno urbano un sistema único de sistemas de signos y significadores, sino que existen varios y de diferentes niveles: a) el sistema de las modalidades de la vida cotidiana( signos y significaciones del habitar y del hábitat), b) sistema de la sociedad urbana en su conjunto; semiología del poder, opulencia y de la cultura consideradamente o en su fragmentación) c) sistema del espacio-tiempo urbano particularizado(semiología de los rasgos propios). Si en el espacio urbano no hubiera, unido a los objetos o a los actos, nada más que un solo sistema, este sistema dirigiría todo y no podríamos desembarazarnos de él. (Lefebvre, 1970:58)

Por lo tanto se podría entender una visión global de ciudad desde el punto de vista de Lefebvre, de la siguiente manera: que la noción de sistema encubre a la de estrategia y que en la ciudad y en lo urbano no hay un único sistema de signos y significaciones sino varios y diferentes niveles; sistema de las modalidades de la vida cotidiana, de la sociedad urbana en su conjunto y sistema del espacio tiempo particularizado.

Por lo que la idea de ciudad de Lefebvre se refiere a que la ciudad es un objeto espacial que ocupa un lugar y una situación, y que debe por consiguiente ser estudiado a través de diferentes técnicas y métodos y que la relación entre espacio urbano y espacio rural depende del sistema de producción y, a través de este, de la división del trabajo en el seno de la sociedad. La sociedad es una obra, en el sentido de una obra de arte y por lo tanto la ciudad como obra debe ser estudiada bajo la doble faceta: la monumentalidad (edificios de toda índole) y el horario en la vida de los habitantes.

Para Marx la ciudad es la obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción del capital, del disfrute y de las necesidades; al paso de que el campo sirve de exponente al hecho contrario, al aislamiento y a la soledad.

La ciudad que evoca Marx, es la de una ciudad capitalista, es el pródromo de su génesis, y los elementos que la componen y caracterizan son los siguientes:

Es un lugar donde existe concentración, de población, concentración de los instrumentos de producción, concentración del capital, concentración del disfrute y concentración de las necesidades. Y con todo este tipo de

concentración en la ciudad aparece al mismo tiempo, la necesidad de la administración de la policía y de los impuestos, entre otros, es decir del régimen colectivo y, por tanto, de la política en general.

La contraposición entre ciudad y campo solo pueden darse dentro de la propiedad privada, la separación del campo y la ciudad puede concebirse también como la separación del capital y la propiedad sobre la tierra, como el comienzo de un desarrollo y una existencia del capital independientes de la propiedad territorial de una propiedad basada solo en el trabajo y en el intercambio.

Por lo anterior puede también entenderse como ciudad a la negación del campo, o en otros términos negación de propiedad territorial: "No propiedad territorial" y, por tanto: propiedad del trabajo, o de la fuerza de trabajo.

El intercambio en este sentido es una densificación de elementos en él presentes: subsunción del valor del uso al valor de cambio, el flujo de mercancías, es decir la existencia de un mercado, imperio del dinero.

Al constituirse el cambio de una clase especial y al extenderse el comercio, por medio de los mercaderes, hasta más allá de la periferia inmediata de la ciudad, se opera inmediatamente una acción recíproca, entre la producción y el intercambio. Las ciudades se relacionan unas con otras y la separación entre la producción y el intercambio no tarda en provocar una nueva división entre distintas ciudades, y pronto se verá como cada una de ellas tiende a explotar, predominantemente una rama industrial. La limitación inicial a una determinada localidad comienza a desaparecer, poco a poco.

Por último habrá que considerar un elemento más, el cual entra en el dominio de la superestructura y la cultura inmaterial, es decir que al entrar en contacto con otras ciudades estas condiciones comunes se desarrollan hasta convertirse en condiciones de clase, idénticas condiciones, idénticas antítesis, e idénticos intereses tenían necesariamente en todas partes, a grandes rasgos idénticas costumbres. Lo que aquí Marx nos muestra es un claro ejemplo de la cultura inmaterial: es decir identidad de costumbres entre ciudades.

Lo que he abordado hasta aquí en lo que se refiere a una visión Marxista de la ciudad, es un grupo de características principales y básicas para

poder lograr un acercamiento a lo que es la comprensión histórico-económica del origen de la ciudad, así como una definición de Marx acerca de la ciudad en comparación con el concepto actual de la misma. Es por lo mencionado en esta breve lectura que desde mi perspectiva la idea o concepción de Marx en la comprensión histórica-económica del génesis de la ciudad, es el pensamiento más firme y fundamentado de nuestro concepto contemporáneo o actual de esta.

## **1.2 La verificación administrativa en el DF.**

El 25 de Octubre de 1993 se expide el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal después de un diagnóstico ejercido por la Oficialía Mayor del extinto Departamento del Distrito Federal a las oficinas de las subdelegaciones jurídicas de las Delegaciones Políticas, a principios de 1997 se promueven los trabajos de instrumentación de dicho Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de ese año, así se inician los primeros trabajos de capacitación a los “verificadores empresariales” dependientes de la oficialía mayor del Gobierno del Distrito Federal, figura que sustituyo a los “inspectores” el 14 de septiembre de 1998.

El objetivo central de una reforma administrativa tal vez fue el transformar al entonces verificador empresarial en un servidor público más eficiente, centralizado, diáfano e independiente de los Jefes Delegacionales, con vocación de servicio y disponibilidad para la asesoría profesional hacia los emprendedores y comerciantes grandes y pequeños, figuras sujetas a la verificación administrativa, con la intención de enmarcarlos dentro de las formalidades jurídicas exigentes en cada caso, inclusive el reglamento donde el particular es copartícipe de su propia verificación voluntaria. Esa comunidad se desdobra internamente en una relación vertical de mando-obediencia entre los que dirigen y administran los asuntos públicos de la comunidad (gobernantes) y la propia comunidad (gobernados). (Roux, 2005)

En materia laboral el Programa de Reordenamiento de la Actividad Verificadora instrumentado en 1998 por la oficina de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal propuso un paquete de estímulos y garantías favorables al verificador empresarial, donde se anticipaba hacer del verificador un profesional

aliado de la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, este ofrecimiento de honorarios superiores a los otorgados como residente de obras, la capacitación en un nivel que se decía, iba acorde con la de Director Responsable de Obras, Tercer Acreditado o Auditor Administrativo, y la posibilidad de graduarse como Verificador Empresarial, figura central de este proyecto. El capital es un vínculo de dominio-subordinación que, mediado por el intercambio mercantil entre sujetos privados, aparece (se manifiesta) en la superficie exactamente como su contrario: como lazos establecidos voluntariamente entre individuos libres e iguales. "Independencia personal fundada en la dependencia material de las cosas", describió Marx en los Grundrisse esta forma histórica de la socialidad humana en que los individuos se relacionan no por los lazos de sujeción personal, sino como individuos libres subordinados a procesos impersonales que, siendo creados en sus propias interacciones, son sin embargo vivenciados como si se tratara de objetos o poderes externos: dinero, mercancía, Estado. (Roux, 2005)

Estas expectativas resultaron muy ambiciosas en el sentido de que las administraciones Delegacionales perdían facultades, de esta forma en marzo de 1999 la "coalición de Delegados del Gobierno del Distrito Federal" le dieron marcha atrás, y por medio del Oficial Mayor, Lic. Ricardo Pascóe Pierce emite la circular OM/2508/2000, de fecha 3 de noviembre de 2000, donde devuelve todas las facultades de verificación a los todavía Delegados en las 16 demarcaciones del Distrito Federal. Es este mando supremo existe en toda comunidad política el que en el Estado moderno constituye el poder soberano: el único capaz de establecer en un territorio la ley común (de regir, de mandar) y, por tanto, de ejercer con exclusividad el uso legítimo de la violencia, así como de garantizar a la comunidad frente a las amenazas externas, la protección y la seguridad internas. Este mando supremo no es un atributo de los gobernantes<sup>5</sup>. (Roux, 2005)

---

<sup>5</sup> Para decirlo con uno de los grandes teóricos del Estado moderno, soberano es el que concentra en sus manos la "espada de la justicia" (sword of justice) y la "espada de la guerra" (sword of war). Thomas Hobbes, Elementos de derecho natural y político, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1979, p. 260. Se trata de ese atributo que, heredando la tradición del pensamiento político abierta por Hobbes, llevó a Carl Schmitt a considerar el Estado como titular de "el más extraordinario de todos los monopolios": el monopolio de la decisión política. En otras palabras, la facultad de establecer las leyes dentro de un territorio y la de definir la relación amigo-enemigo hacia dentro y hacia fuera (jus belli). El concepto de lo político, Folios, Buenos Aires, 1984, pp.41-42.

El 19 de Febrero de 2004 se reforma el Reglamento de Verificación Administrativa dejando atrás la figura de "Verificador Empresarial", el cual desde su entrada en vigor demostró su inoperabilidad por falta de interés y desconocimiento aun en las más altas autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y precisamente en esta nueva publicación se define la figura del Verificador Administrativo como "Persona acreditada por la Oficialía Mayor cuya función pública es realizar las visitas de verificación ordenadas y ejecutar las resoluciones emitidas por la autoridad competente en los términos de la normativa aplicable seleccionado por el área de personal por cada órgano político desconcentrado capacitado por sus mismos compañeros, facultado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal para ejecutar los actos administrativos de la Administración Pública que deberá cumplir con las formalidades de su competencia que le impongan los ordenamientos jurídicos aplicables al caso".

Hoy día y a raíz del fatal desenlace de lo acontecido en 2 establecimientos mercantiles (antros); el "Bar Bar" (Álvaro Obregón, 2010) y "News Divine" (Gustavo A. Madero, 2008) que violaban flagrantemente la Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles del Distrito Federal, y ante la "aparente" sorpresa de ello, el Gobierno del Distrito Federal hace recaer la responsabilidad de estos hechos a los verificadores de toda la Ciudad, por lo que el 26 de enero de 2010 se expide la Ley del Instituto de verificación administrativa para el Distrito Federal.

### **1.3 Visión general y crítica de los servicios públicos.**

México caracterizado por un prevaleciente sistema de desarrollo capitalista centralizado, en el que los medios de producción y riqueza, así como el poder político, administrativo y cultural da como resultado el desarrollo parcial de solo una parte del total de entidades que conforman el territorio nacional generándose una enorme separación entre zonas urbanas y rurales, en el que a las primeras se les brinda la infraestructura, equipamiento y vías de enlace necesarias para poder desarrollarse, en contraste se relega a las pequeñas comunidades del crecimiento económico y cultural, dando como resultado marginación<sup>6</sup> y precarias condiciones de vida para los habitantes de dichas zonas.

Ante el fenómeno antes descrito los receptores de los beneficios resultado del sistema político de nuestro país, son los propietarios de los medios de producción, esto conforme a las políticas del gobierno que establece que en donde exista mayor capital invertido, mayores serán los beneficios, negando así las bases para un desarrollo competitivo de los pequeños productores (ejidatarios y comuneros), que al no contar con apoyo técnico, capitalización e infraestructura para poder desarrollar su producción con óptima calidad, transformar su materia prima y llevar a cabo la comercialización de sus productos, se dan las condiciones que propician el abandono de tierras por parte de los campesinos, que al no encontrar como actividad redituable el seguir trabajando sus tierras éstos migran a las ciudades.

Para éstos campesinos carentes de las herramientas necesarias para su desarrollo, las zonas urbanas se muestran como un lugar abierto a las posibilidades de elevar sus condiciones de vida, éste gran grupo de trabajadores tiende a encontrar empleo integrándose a actividades del sector terciario (servicios), pero debido a su mala preparación para competir en el mercado laboral, deberán estar sujetos a la ínfima oferta de trabajo, careciendo de ingresos regulares, sometiéndose a condiciones de vida iguales ó peores a las que se tenían<sup>7</sup>, así como a la

---

<sup>6</sup>Si bien en rigor el concepto de marginación implica un aislamiento total (físico, económico y social entre otros), en este caso para el sistema de poder es funcional aplicarlo de una manera parcial puesto que mientras estos grupos son marginados de los beneficios y oportunidades de la sociedad, resultan una fuente de mano de obra barata por la alta oferta y la baja demanda del mismo. Por lo antes dicho durante todo el estudio utilizaremos este concepto bajo esta reserva.

<sup>7</sup> Es decir a quienes solamente cuentan para explotar su fuerza laboral, pero son grupos segregados en las oportunidades de desarrollo como individuos y grupo ya sea por cuestiones de capacitación, género o edad

explotación laboral, lo anterior pone en evidencia un elemento de fondo en el trabajo y es la contradicción campo ciudad.<sup>8</sup>

De acuerdo al análisis del urbanismo sociocultural (Tena, 2007; Chombart de Lowe, 1975; Lindón et al, 2006) y al enfoque de la antropología urbana (Geertz, 1981; Echeverría, 2001; Godelier, 1980) la ciudad es un espacio que potencia no sólo las interacciones sociales sino también las formas simbólicas de la vida social. Estas formas permiten fortalecer la cohesión social y se expresan a través de ciertos comportamientos, hábitos, costumbres, creencias, conocimientos y prácticas artísticas o religiosas. A tal tejido de prácticas simbólicas es a lo que se llama cultura. Los habitantes de las ciudades, entonces, tienden a apreciar la calidad de la ciudad o de los servicios públicos a través de *su* cultura.

En este sentido, se comprueba que la calidad percibida tiene raíces culturales y no solamente técnicas. Es tal vez por esta raíz cultural que la comunicación se eleva como la principal variable determinante.

A pesar de que los servicios de verificación administrativa en el DF tienen un componente político fundamental, razón por lo cual los servicios públicos no sólo son correcciones a las fallas del mercado, sino además pueden ser instrumentos de control social o espacios de experimentación de contraloría social y gobernanza ciudadana (Bertolotto, 1997), la razón probable de esta debilidad, cabe mencionar que en la colonia Pedregal de Santo Domingo se podría decir que se cuenta con una cultura política y organizacional de bajo perfil ciudadano

---

entre otras. Aunque esto es un reflejo preexistente en la sociedad capitalista y su manifestación más clara es en la familia campesina

<sup>8</sup> NÚÑEZ Soto Orlando “Soberanía Alimentaria y Economía popular”

Ed. CIPRES y AITSA Managua

Nicaragua 2002. pp.17, 18

para describir esta contradicción a continuación se reproduce un fragmento:

“La división entre el campo y la ciudad. El acuerdo implícito en esta división se estableció bajo el supuesto: la ciudad se hará cargo de la producción industrial y el campo de la producción agropecuaria y los excedentes se distribuirán proporcionalmente, de acuerdo a lo que produjera cada quien, así como las necesidades generales del país.

Sin embargo, la distribución de los excedentes ha sido completamente asimétrica a favor de la ciudad. Las principales inversiones se hacen en la ciudad: carreteras, hospitales, escuelas, calles, agua, energía eléctrica, instalaciones telefónicas, puertos aeropuertos, viviendas, centros de diversión, oficinas públicas, catedrales, universidades, etc.; mientras tanto, en el campo las inversiones son prácticamente inexistentes.

En la ciudad se consume, en el campo se produce. En la ciudad viven los ciudadanos, en el campo viven los campesinos y los indígenas. La mayor parte de la crisis nacional recae sobre la población rural, allá moran las principales enfermedades, el mayor empobrecimiento, la más miserable de las miserias y la más grande de las desesperanzas.”

y de alto corporativismo (Vargas, 1997), este fenómeno observado principalmente en colonias donde habitan los sectores más desfavorecidos de toda la demarcación.

Muchos son los retos que afronta la sociedad mexicana en la actualidad, en particular, y en cuanto al urbanismo se refiere, enfatizamos aquellos que van referidos a las nuevas orientaciones demográfico-económicas y a la consecuente adaptación de los marcos institucionales y espaciales que su tratamiento supondría (Villarreal, 2008; Garrocho y Campos, 2005).

En efecto, problemas como la concentración poblacional en grandes metrópolis, el llamado "bono demográfico"<sup>9</sup> o el ya iniciado envejecimiento poblacional (se estima que en el México del año 2050 el 25% de la población pertenecerá a la tercera edad) sugieren que el país busque salidas más óptimas. Tales problemas poblacionales son agravados por un contexto económico de incertidumbre y de franca recesión.

Factores que amplían la vulnerabilidad pueden ser, además de la reducción de las familias, el desempleo creciente, los niveles de pobreza en todas sus modalidades<sup>10</sup>, la falta de infraestructura productiva y urbana y un ambiente internacional poco empático con las capacidades y necesidades del país.

Se cree que pocas han sido las salidas efectivas que, desde décadas anteriores, se han encontrado para superar esta situación. A nivel macro, una de las estrategias de solución desde el punto de vista económico, pero con fuertes consecuencias en otros ámbitos, fue el

---

<sup>9</sup> Se llama así a las ventajas que otorga la composición de la población de un país dadas sus edades, en donde la mayoría se encuentra en edad productiva y registra bajo índice de fertilidad. Así las proyecciones estimadas del bono demográfico señalan que la edad promedio de la población pasará de 27 años en el año 2000 a 38 en 2030; que la población de menores de 15 años disminuirá de 33 millones de personas en 2000 a 30 millones en 2010 y a 24 millones en 2030; finalmente que siendo la PEA de 43 millones en el año 2000, ésta se incrementará en 55 millones hacia 2010 y en cerca de 69 millones hacia 2030, dadas estas circunstancias se piensa que el bono demográfico puede convertirse en una pesadilla en las próximas décadas. ( CONAPO, 2001; Ordorica , 2007: 93 y Roldán , 2006:57).

<sup>10</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, define tres líneas de referencia para clasificar la pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. En ámbitos urbanos en el año 2005 estimaba que el 9.9% de la población se encontraba en pobreza alimentaria, el 15.8 % en pobreza de capacidades y el 38.3% en pobreza patrimonial. Las cifras son más elevadas en las localidades rurales y a nivel nacional hay una tendencia creciente en los últimos años.(Estenoz Carrasco, 2007: 30)

ingresar de manera desventajosa al TLCAN, otra estrategia ha sido el apoyo a sectores poblacionales específicos.

Aún y cuando hay políticas públicas de empleo juvenil, este no sólo es insuficiente sino además promueve la conformación de dos mercados laborales: uno formal y otro informal, generando así otros problemas referidos a la elusión y evasión fiscal y a la falta de seguridad social.

Estas alternativas, tanto económicas como urbanas, más que haber resuelto los retos, los postergaron y en cierta medida los vinieron a complicar. Ello es así, dado que no se buscaron soluciones de fondo sino estrategias que implicaban depender de otros países, apostarle a una clase empresarial depredadora, debilitar la seguridad social y reducir la calidad de las ciudades, así el decremento en la calidad de vida, en la eficiencia económica y en la eficacia para la gobernabilidad no se dejó esperar, sin duda, fue por ello que iniciado el siglo XXI, bajo la coyuntura de un cambio político de históricas magnitudes, México se engancha con fuerza en la cruzada por lograr una mejora en todos los órdenes de la vida social. El capital es una forma de estructuración y reproducción de la vida humana fundada en relaciones de dominación: lazos no simétricos creados desde el mando sobre la actividad vital, y no sólo productiva, de unos para la existencia y reproducción de la vida de todos (Roux, 2005). Así, se hablará y se establecerán programas de calidad en la educación, calidad en el gobierno, calidad en la democracia, calidad en las organizaciones de los tres sectores económicos y en general recobrar la calidad de vida en ámbitos urbanos y rurales (Secretaría de Salud, 2007).

Por las razones antes expuestas, el País se engarzó a un movimiento internacional que tiene su origen en las necesidades de reconstrucción de las economías y en especial del comercio internacional Europeo de la posguerra. Nos referimos, específicamente, a las concepciones y metodologías de administración de la calidad surgidas en varios países de occidente en la segunda mitad de los cuarentas y exportada a todo el mundo por muy diferentes medios y en diversas épocas. Las metodologías establecidas por estos países Europeos y por Estados Unidos se resumen en lo que actualmente conocemos como sistemas de calidad, cuya aplicación ha transitado de la esfera industrial a casi todos los ámbitos de la organización social incluyendo la educación, la

administración pública y los servicios públicos urbanos (Lara, 2005; Calderón, 2002).

Existe una fuerte evidencia de que los servicios públicos, más que un lastre, son una parte importante para el funcionamiento de las sociedades capitalistas. En ello coinciden las visiones provenientes de la Economía Política (Marx, 1984; Mandel, 1980; Mattick, 1981), de la economía neoclásica (Samuelson, 2010; Walras, 1987; Pigou, 1932), los keynesianos (Keynes, 1983; Dillard, 1981; Galbraith, 1980), en términos generales, los economistas ya señalados, coinciden en que el Estado y su gasto público – en gran medida vertido hacia los servicios urbanos- tienden a solventar necesidades de reproducción de fuerza de trabajo, corregir fallas de mercado, apoyar al capital privado y proporcionar condiciones generales para la producción que conduzcan a la maximización de ganancias de las grandes corporaciones, evidentemente, hay desacuerdos plasmados en el cómo y el cuánto del apoyo gubernamental. Diferencias de opinión, provenientes en gran medida, del engrosamiento de la burocracia y en particular de lo costoso, lo poco rentable y los bajos resultados de los servicios por ejemplo de salud y educación, entre otros sectores (Freeman et al, 1995).

Existe también gran evidencia de la importancia de los servicios públicos para el correcto funcionamiento social, en tradiciones teóricas provenientes del Derecho (Cienfuegos y Rodríguez Coords., 2003), de la Geografía (Harvey, 2004), de la Ciencia Política (Cerroni, 2007), para estas corrientes, los servicios públicos tienen un componente jurídico, político y ético básico. En efecto, coinciden en que los servicios públicos no sólo regulan la fisiología económica del régimen capitalista sino también son elementos de distribución de poder, de control social, de formación de ciudadanía y de gestión de conflictos políticos. Al respecto, el meollo principal de estas visiones es la justicia distributiva y no sólo el problema de la rentabilidad o la gratuidad. En particular, refieren que los servicios públicos son el enlace natural e inmediato de la ciudadanía con la esfera pública estatal y no estatal.

En una perspectiva crítica, el discurso industrial tiene una doble faz: por un lado es una argumentación a favor de la eficacia, la eficiencia, la modernidad, el ahorro y la racionalización de recursos, sin embargo, la doble cara está en que estas alternativas de beneficio, por el sistema en

que nos encontramos, se pueden convertir en estrategias ventajosas para los grupos y clases que se encuentran en el poder y conducen las políticas públicas para sus propios intereses, en este sentido se señala que, no necesariamente el Estado vela por los intereses generales ni tampoco toda política pública es en sí misma de beneficio general. Repetimos: lo central está en quién está en el poder y cómo hace valer sus intereses de grupo a través del actuar estatal. La clave explicativa de la forma autonomizada y cosificada en que aparece cotidianamente lo que en realidad es un proceso social no está en la mente humana ni en una equivocada percepción sensorial (Roux, 2005).

### **1.3.1 La calidad más que un tecnicismo.**

La regulación vía estatal y vía mercado es el patrón de comportamiento del capitalismo de la segunda mitad del siglo XX (Aglietta, 1987). De esta manera, regulación y crisis han sido las características de esta dinámica. Así, avanzar en la regulación y afrontar las crisis se da a través de la aplicación de versiones más sofisticadas de taylorismo y de fordismo, así como de la automatización y por la utilización de todas las estrategias de gestión administrativa en las cuales se inserta el fenómeno de la calidad (Boyer, 1986).

A finales del siglo XX, la dinámica de la sociedad industrial se vuelve hegemónica y se extiende a todos los ámbitos de la sociedad. La economía está en su mayor parte terciarizada (Garza, coord., 2006) y urbanizada y por tanto también se tratan de aplicar a las ciudades y a los servicios urbanos formas de gestión industrial de la calidad, en ese sentido, es factible hablar de que el proyecto político-económico-cultural mayor del mundo de finales del siglo XX y de lo que va del XXI es la globalización y la sociedad del conocimiento el cual es un soporte por el que se van hilando concepciones sobre management, visión estratégica, liderazgo, eficacia y eficiencia y por supuesto la calidad (Isaac, 2008). Conformada y difundida por el mundo entre los siglos XVI y XX, la forma-Estado reposa en el núcleo dinámico del capital, entendido éste no como una categoría económica, sino como un proceso de vida social global (Roux, 2005).

En la dinámica industrial y terciarizada de la sociedad contemporánea, cobra un papel fundamental el tener reglas comunes de funcionamiento.

Así, la globalización empuja hacia una homogeneidad en lo económico y una fragmentación de lo político a fin de hacer valer en las naciones sus propias reglas de juego. Tal es el caso de la normatividad internacional que sugiere el sujetarse a un sistema de calidad. Las normas de certificación de calidad y las normas de actuación a seguir van más allá de la autonomía estatal: se diseñan y se cumplen según parámetros internacionales, con esto se hace realidad aquello de “pensar globalmente y actuar localmente”, fórmula que, a juicio de (Wallerstein, 1988) tiene un marcado sesgo de desconocimiento a la autoridad de los estados nacionales.

En este sentido, importa observar cómo la idea de globalización ha venido pasando en las últimas dos décadas de la duda en los círculos académicos a un uso ya casi generalizado en la investigación social<sup>11</sup>. Camino similar tomará la idea de una sociedad del conocimiento como uno de los resultados más acabados de la globalización (Rivera, 2000). Así, sugerimos que la comprensión de la calidad como objeto de investigación implica el enmarcarla en este paradigma emergente. La razón principal es que la búsqueda de la calidad en todas las esferas de la vida social es una medida de internacionalización de las preocupaciones y las estrategias de control de quienes hegemonizan la economía mundial (Demon, 2007; Regazzoni, 2007).

Así, aunque el discurso de la calidad viene desde la posguerra, sus ideas y propuestas extendidas a escala mundial están ligados indisolublemente desde los años 70 del siglo XX al paradigma emergente ya señalado. Dicho paradigma ha venido conformando sus comunidades científicas, sus conceptos, ideologías y lenguajes que cuando conviene se acercan a la ciencia normal. Por ello, se le relaciona con el neoliberalismo, con una economía de conocimiento, una sociología, una antropología, un modelo de urbanismo y en general una ciencia social infiltrada por el pensamiento administrativo de nuevo cuño. De esta manera, como objeto de estudio, la calidad no es la esencia del paradigma sino tan sólo un eslabón, probablemente el más aséptico (Franco, 2003).

---

<sup>11</sup> Emilio Duhau y Angélica Giglia (2008: 16) señalan que en el estudio de las ciudades hay que distanciarse del fenómeno de la globalización, ya que se ha venido convirtiendo en un “nuevo motor inmóvil”, generador de todo y efecto de nada, que tiende a oscurecer las raíces verdaderas de los problemas metropolitanos.

Cada concepto de calidad sirve a finalidades prácticas específicas, por ello podemos encontrar un sinnúmero de definiciones en función de su uso en lo industrial, en mercadotecnia, en educación, en política o en salud. Y aún dentro de cada disciplina y objeto de estudio se puede priorizar un enfoque más sistémico o más funcionalista dependiendo de la filosofía institucional. Así, es importante observar que los teóricos de la calidad tienden a plantear una tipología que por momentos puede ser arbitraria y en general un tanto abigarrada, así, la calidad, su definición y medición, se convierte en un punto de inflexión en las políticas públicas. Y, en la discusión global de si priorizar la calidad objetiva o percibida, los gobiernos han optado por ver en la percepción de la calidad un factor determinante. Por ello, según algunos autores la fundamentación de la teoría de la calidad del servicio descansa en la calidad del producto (en nuestro caso la atención de los servidores públicos encargados de los mecanismos de verificación administrativa,) y en la literatura de la satisfacción del cliente (Mclure, 1986).

Cierto que la anterior aseveración puede parecer no objetiva. Pero ni en urbanismo ni en otras disciplinas hay procesos estrictamente objetivos. Más aún, siempre se encuentra el filtro de la subjetividad humana. Los historiadores (de la ciencia o de la sociedad) plantean que no existe la historia sino sólo la interpretación de los investigadores, de igual manera, no existe el hecho sino la interpretación del mismo, un hecho sin interpretación no tiene valor informacional, por ello, el fenómeno de la percepción puede ser en realidad el meollo de lo científico: de cómo se perciba y se interprete tal o cual hecho depende en realidad el avance de la ciencia e incluso la acción social y política, es ese proceso activo y relacional entre seres humanos, considerado espacial y temporalmente, lo que constituye eso que llamamos historia (Roux, 2005).

Tal vez es por ello que (Kuhn, 2006: 144) señala que el proceso perceptivo es un elemento fundamental de cualquier paradigma científico. En su obra teórica, en la cual dedica al menos un capítulo completo a explicar la importancia de la percepción, también señala (Kuhn, 2006: 213-217) que las revoluciones son cambios en la visión del mundo: es decir, de una percepción que se reeduca en los tiempos de la revolución científica. De ahí, por ejemplo que la gestalt sea una transformación perceptiva de los fenómenos psicológicos, y sin embargo, esta importancia de la percepción no es privativa del mundo

científico. En lo que concierne al urbanismo es esencial. Por ejemplo, la calidad de vida ha sido definida por organismos internacionales como la percepción del cubrimiento de las expectativas del habitante urbano o rural (OMS, 2008). De igual manera, fenómenos estrictamente urbanos como la psicología ambiental o la democracia en las ciudades han sido medidos tradicionalmente con estrategias de percepción del habitante urbano (Luna, 2009). Y es que la percepción no es un fenómeno dicotómico ni un asunto de visiones blancas o negras. En tanto toda percepción está mediada por procesos ideológicos, ésta puede ser un fenómeno sumamente complejo para entenderla y mucho más para medirla y evaluarla, ya hemos visto que la calidad es una categoría compleja que puede involucrar un sinnúmero de aspectos. Por ello la calidad es paradigma, ideología y aspirante a problema científico. Los diversos enfoques, modelos y herramientas con las cuales se le ha querido definir y medir reflejan, curiosamente, un problema de percepción científica. Debido a esto, también sostenemos que estas percepciones varían por cuestiones de orden cultural, de clase social de quien hace el estudio y de condiciones socioeconómicas según regiones donde se hagan las investigaciones.

#### **1.4 Servicios públicos en México.**

Las manifestaciones concretas más visibles de esta nueva normatividad de los servicios públicos se refieren a una redefinición de la estructura administrativa del prestador del servicio público; a la inserción de nuevas formas gestionales de esta actividad, a la reivindicación del rol del consumidor, a la inserción de principios como los de eficiencia, eficacia, simplicidad y economía en todas las actuaciones de la administración pública. (Montaña, 2005)

A simple vista resultaría innecesario el desarrollar un estudio acerca del concepto de servicio público y su régimen jurídico en nuestro País, si se toma como punto de partida que los servicios públicos que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los presta la administración pública de México en sus cuatro ámbitos de gobierno de que consta hoy en día, sin embargo, trataremos de explicar desde la raíz de la doctrina, si dichos servicios pueden ser incluidos, como tales, ya que bajo este rubro coexisten tanto los servicios públicos, trabajos públicos, obras públicas, función pública y función administrativa.

En teoría los servicios públicos propiamente dichos deben prestarse por el Estado mexicano o a través de los particulares bajo el esquema de la concesión, y si se está en presencia de verdaderas funciones públicas clasificadas como servicios públicos, no pueden ser delegables a particulares, como lo es ejemplo de la seguridad pública, aunque hoy día existe un universo de empresas de "seguridad" privada, por lo que disto de esa parcial realidad.

De esta forma, a fin de determinar si lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adecúa a la realidad social que vive el país, exponemos este análisis.

Como sabemos las necesidades colectivas de una sociedad son cambiantes, en tiempo y lugar determinados, de igual forma que el derecho es transicional, de acuerdo con esas necesidades aunque de forma más pausada y la labor de los académicos consiste en establecer y estudiar desde el punto de vista teórico las variables en la prestación de los servicios públicos, existen matices, elementos políticos, económicos y sociales que influyen y dan forma a la institución como tal, por lo que no son las mismas condiciones imperantes cuando se establecieron los "servicios públicos" en la carta magna de 1917 hasta nuestros tiempos.

### **1.4.1 El concepto de "servicio público" en el sistema jurídico de México.**

El derecho administrativo en México desde su iniciativa fue concebido como el derecho del servicio público, durante de las primeras décadas del siglo XX, el concepto evolucionó, y se aceptó que no toda la actividad de la administración era servicio público, una vez pasada la Segunda Guerra Mundial, se produjo desde otro ángulo, una nueva concepción de servicio público, que se adapta más al concepto actual del instituto en estudio, siendo sus características a decir de Alfonso Nava Negrete<sup>12</sup> las siguientes: a) se puede prestar por el Estado o por los particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; c) es de naturaleza administrativa o económica por ejemplo industrial o comercial, y d) su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; puesto que también se aplicarían normas del derecho privado.

Hasta ahora una nueva forma de percibir al derecho administrativo introdujo que el Estado se convirtiera en lo que se denomina Estado empresario, ahí inicia el auge de las empresas gubernamentales prestadoras de un sin fin de servicios, que no necesariamente revestían la característica de públicos en sentido formal; es decir, no estaban contemplados por la norma fundante del País de que se trate, pero gozaban de esa particularidad, en virtud de formar parte del Estado. Así, como ejemplo, en algunos países, se encuentran cines, servicios bancarios y turísticos, automóviles, entre otros, que eran propiedad del Estado, pero que no pueden ser considerados en la actualidad como servicios públicos, bajo su concepción doctrinal actual.

En México, durante la época de los ochenta y principios de los noventa empezó a revertirse el papel de Estado empresario, para dar paso, mediante la figura de la concesión a los particulares, la posibilidad de prestar los servicios públicos, tales como los servicios bancarios, telefónicos, entre otros, reservando para la administración pública federal las actividades estratégicas, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>12</sup>Nava Negrete, Alfonso, Derecho administrativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 419.

En la norma fundante mexicana, si bien no existe una definición formal de "servicio público", sí se realiza una clasificación de éstos, en sus numerales 73, 115, 116, 122 y 124, delimitando los que corresponden a cada orden de gobierno. Así, en el primero establece los servicios públicos a cargo de la Federación; en el segundo, a los municipios; en el tercero, a las entidades federativas; en el cuarto, al Distrito Federal, y en el quinto señala las facultades residuales, y en este último caso también atribuidas a los órganos desconcentrados como las Delegaciones Políticas, tal es el caso que nos atañe.

Por tal motivo, es necesario recurrir a la doctrina específica para construir un concepto de "servicio público" que se adapte a los tiempos actuales, antecediéndonos con las concepciones expuestas por Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Ernesto Gutiérrez y González, Jorge Fernández Ruiz, entre otros. El primero sigue la noción que brinda Maurice Harriou, pues a su juicio se adapta a la realidad mexicana, y expresa que "es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas".<sup>13</sup> Asimismo, analiza el concepto en los siguientes términos:

...En el concepto no se apunta el régimen jurídico; es decir, no se dice que el servicio público se rige por el derecho administrativo... pues está reconocido que lo pueden prestar tanto el Estado como los particulares; luego entonces, su régimen puede ser de derecho administrativo, pero también por normas de derecho privado... Ya no tiene como elemento esencial el que se preste sin hiero... Es un servicio técnico, con esto se quiere decir que no cualquiera puede alcanzar esta categoría... Es un servicio prestado al público, [es decir,) existen servicios que prestan el Estado o los particulares que no se ofrecen al público en general y por ende, no se pueden considerar servicios públicos. [En esta categoría se encuentran lo que la doctrina denomina derechos, por ejemplo, la expedición de licencias, permisos, certificaciones, inspecciones, etc.] Es un servicio prestado por una organización pública, [lo que significa que no importa si se presta directamente por el Estado o bien por

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.420.

los particulares, a través de la figura de la concesión, pues en última instancia es un servicio público el que se brinda a la colectividad.) Finalmente, es un servicio que se presta en forma regular y continua, [lo que significa] que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna, [para que se considere regular y por continuo, se entiende que] no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada.<sup>14</sup>

En su postura Jorge Olivera Toro apunta que el concepto de servicio público se caracteriza por la indeterminación del contenido; es decir, se concluye que "no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente"<sup>15</sup>, de igual forma sigue las ideas expuestas por Marcel Waline, el cual considera que el servicio público es:

una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.<sup>16</sup>

Para Ernesto Gutiérrez y González, la noción de servicio público puede ser expresada desde un punto de vista amplio y otro restringido. El primero, lo expone así:

es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante

---

<sup>14</sup> Ibidem, pp.420-422.

<sup>15</sup> Olivera Toro, Jorge, Manual de derecho administrativa, 1-2, México, s./e. 1963, p. 49.

<sup>16</sup> Citado por Olivera Toro, Ibidem, p. 51.

prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista.<sup>17</sup>

Finalmente, Jorge Fernández Ruiz propone como definición de servicio público lo siguiente:

es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.<sup>18</sup>

De lo antes expuesto, podemos construir el concepto de servicio público, como una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la constante, eficaz y regular satisfacción de intereses generales y/o colectivos, desde una óptica restringida puede ser conceptuado como una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general y/o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los gobernados.

Continuidad, en el entendimiento del interés público consistente en la regular e ininterrumpida prestación de un servicio público, pero con las excepciones que las particularidades del mismo se presten; por ejemplo, siguiendo lo sostenido por Jorge Fernández Ruiz, el servicio de alumbrado público no pierde su continuidad por el simple hecho de que se enciendan las luces únicamente por las tardes-noches y se apaguen durante el día.

El interés público en la mutabilidad se manifiesta en que las condiciones de la prestación de un servicio público, con independencia del prestador

---

<sup>17</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano, México, Porrúa, pp.927 y 930.

<sup>18</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Servicios públicos municipales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002, p. 121.

del servicio; es decir, ya sea el Estado o un particular, se encuentra por encima del principio de *pacta sunt servanda*, (lo pactado obliga) el beneficio de la colectividad.

En resumen, se concibe como igualdad de los usuarios, el que cualquier persona física o moral, sean nacionales o extranjeros, tenga acceso a la prestación del servicio público de que se trate, cumpliendo con los requisitos que se tengan establecidos en los ordenamientos jurídicos que lo regulen.

#### **1.4.2 El conocimiento de "servicio público" a diferencia de acepciones similares.**

Ya que hemos intentado definir lo que es "servicio público", se hace tendríamos que distinguir el instituto en estudio, de los conceptos de "función pública", "función administrativa", "trabajo público" y "obra pública".

Narciso Sánchez Gómez, define la función pública como:

el régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar.<sup>19</sup>

La función administrativa propondríamos definirla, como la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés permanente, general o colectivo, por parte de órganos delimitados jurídicamente y sus agentes.

Mientras que los trabajos públicos son actividades de interés general ejecutadas sobre inmuebles, consistentes en la construcción, reparación, mantenimiento, modificación o remodelación desplegada total o

---

<sup>19</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Primer curso de derecho administrativo, México, Porrúa, 2003, p. 379.

parcialmente por la administración con fines de utilidad pública. De éstos se derivan las obras públicas, y no resulta apropiado, como acontece en algunos ordenamientos legales positivos, que se utilicen como sinónimos, pues su distinción primordial estriba en que los segundos son consecuencia de los primeros, debido a que la obra pública es el objeto material que resulta de la actividad de la administración pública, entendida como trabajo público.

Es decir la función pública se divide en tres elementos que son: la función administrativa, la función legislativa y la función jurisdiccional, aunque, solamente la primera de estas tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico hoy en día.

La función administrativa en lo concerniente a servicios públicos, se debe precisar que no deben utilizarse como equivalentes los vocablos "servicio público" y "trabajo público", pues el primero se refiere a la prestación per se, mientras que el segundo comprende la actividad que el Estado despliega a fin de realizar una obra pública, de esta forma podemos decir que la obra pública es la base de los servicios públicos, pues se necesita una infraestructura que permita su expansión a la ciudadanía.

### **1.4.3 Tipos de servicios públicos.**

Después de haber intentado exponer las diferencias conceptuales apuntadas y explicadas en el epígrafe que antecede, llegamos a la conclusión de que no todo lo que se denomina en la carta magna como "servicio público" lo es, por lo que resulta indispensable armonizar, desde el punto de vista doctrinal, la norma fundante y los ordenamientos derivados de la misma, con el fin de esclarecer la confusión existente en el orden jurídico actual, que impide la adecuada prestación de los servicios públicos en beneficio del interés del pueblo.

Y esto resulta de esta forma ya que el régimen jurídico de los servicios públicos, al permitir la participación de la iniciativa privada en la prestación de estos, resulta imposible su apoyo tratándose de funciones públicas consideradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues siguiendo las ideas expresadas por Jorge Fernández Ruiz, como servicios públicos, como por ejemplo la policía preventiva y tránsito, pues éstas resultan ser indelegables.

Siendo necesaria la clasificación de los servicios públicos, en cuatro rubros, si se parte de la competencia de los diversos órganos del Estado federal mexicano. Según Andrés Serra Rojas, éstos se catalogan en federales, estatales, municipales e internacionales.<sup>20</sup> Los federales se subdividen en: exclusivos, con el carácter de monopolios, como bien sabemos el del petróleo, energía eléctrica, correos, telégrafos y banco único de emisión. Concurrentes con los particulares, a quienes se concesiona el servicio público, como por ejemplo los servicios de radiodifusión y teléfonos, este último "obsequiado" al Sr. Slim en el gobierno de C. Salinas. Concurrentes con las demás entidades públicas, como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos, entre otros.

A diferencia de los servicios públicos estatales que son exclusivos, aquellos que no sean federales y que deben ser regulados por las legislaturas de los estados y concurrentes, los que pueden efectuarse en coordinación con la Federación y/o con los municipios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del estado, como por ejemplo educación pública y el drenaje.

Por último los servicios públicos municipales se clasifican, según el entonces denominado Centro Nacional de Estudios Municipales,<sup>21</sup> dependiente de la Secretaría de Gobernación, en básicos, básicos complementarios, de seguridad, de protección a la comunidad y bienestar social.

Los básicos comprenden el agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, banquetas y alumbrado público. Los básicos complementarios se refieren al servicio de limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones y rastro. En los de seguridad se incluyen la seguridad pública,

---

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1992.

<sup>21</sup> Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios municipales, El municipio mexicano, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

tránsito y bomberos. Y por último, los de protección a la comunidad y bienestar social se encuentran representados por los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.

Como se mencionó con anterioridad, la Constitución Política de los Estados Mexicanos distribuye en diversos numerales la competencia en la prestación de los servicios públicos a los cuatro órdenes de gobierno, e incluye bajo el rubro de "Servicios públicos", actividades de la función administrativa que no pueden ser consideradas como tales.

De esta forma a la Federación le corresponde la prestación de diversos servicios públicos de manera exclusiva; sin embargo, no se señalan como tales a cargo de la autoridad administrativa, sino más bien se faculta con base en su artículo 73 al Congreso de la Unión, a expedir las leyes en materia de energía eléctrica, hidrocarburos, petróleo, entre otros, los que una vez que son regulados jurídicamente se prestan por organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal, en el numeral 115, fracción III, del mismo ordenamiento, se establecen los servicios públicos a cargo de los municipios, siendo éstos los siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones, f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Dentro de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las entidades federativas sólo se les permite coordinarse, ya sea con la Federación o con los municipios que integran el territorio del estado de que se trate, en la prestación de los servicios públicos exclusivos de aquéllos; en consecuencia, la carta magna no establece de manera precisa cuáles son los servicios públicos

a cargo de los estados, por ejemplo, en Nuevo León no existe un organismo descentralizado municipal que preste el servicio de agua y drenaje, sino que cuenta con uno a nivel estatal.

Situación semejante a la expuesta en el párrafo anterior, sucede en el Distrito Federal, pues el inciso g) del artículo 122 de la carta magna dispone que:

para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a las leyes.

Por otra parte a las comisiones les corresponde establecer las bases que permitan a las partes integrantes de ellas mismas, actuar coordinadamente en las funciones específicas en las materias antes mencionadas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación y las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Por último el artículo 124 establece la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, de aquellas facultades que no se conceden de manera expresa o implícita por la norma fundante a alguno de ellos, por lo que la doctrina construyó la noción de "facultades residuales", entendidas como aquellas que no pertenecen de forma directa y exclusiva a cualquiera de estos dos órdenes de gobierno, por lo que siguiendo el principio contenido en dicho numeral, se reputan como

propias de cualquier órgano del poder público que las tome para sí en primer término, excluyendo las relativas al ámbito municipal.

Por consecuente a lo anterior, se utilizará para ejemplificar la razón por la que se coincide con la opinión expuesta por el maestro Jorge Fernández Ruiz cuando realiza el estudio de los servicios públicos en el ámbito municipal, para explicar por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera "servicios públicos" actividades de la autoridad administrativa que no pueden ser catalogados como tales.

En este tenor Fernández Ruiz estudia la fracción III del artículo 115 de la norma fundante, y estima que erróneamente se incluyeron "dentro del catálogo de servicios públicos municipales, a varias obras y funciones públicas. Las obras públicas confundidas con servicios públicos fueron el alcantarillado (inciso a), las calles, los parques y los jardines (inciso g); las funciones públicas indebidamente etiquetadas como servicios públicos fueron la seguridad pública y el tránsito (inciso h)".<sup>22</sup>

De esta forma concluye el autor mencionado que la clasificación correcta de los servicios públicos municipales solamente debe integrarse con los de

suministro de agua potable; de drenaje; de alumbrado público, de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; de mercados y centrales de abasto; de panteones; de rastro; de estacionamiento público de vehículos; de taxis y automóviles de alquiler, y de transporte colectivo urbano de pasajeros.<sup>23</sup>

Fernández Ruiz complementa diciendo que en el repertorio de las obras públicas municipales deben considerarse la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado de un inmueble municipal con un propósito de interés público o beneficio general, así como al producto terminado de tales actividades; por lo que

---

<sup>22</sup> Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 84.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 94.

quedarían comprendidos los edificios municipales destinados a sus órganos y dependencias; las redes de agua potable, drenaje y alumbrado público, así como las calles, parques y jardines.<sup>24</sup>

Por último, define como actividades socioeconómicas residuales, deben figurar las de interés público relativas al tratamiento y disposición de aguas servidas y pluviales, y al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las actividades socioeconómicas residuales simples que ordinariamente desarrollan los particulares, a los que el municipio sule con motivo de la deficiencia o insuficiencia de su realización por parte de aquéllos.<sup>25</sup>

### **1.5 Marco Normativo.**

El proceso de verificaciones consisten en:

- Orden de visita de verificación;
- Práctica de visita de verificación;
- Determinación y ejecución de medidas de seguridad;
- Calificación de las actas de visita de verificación;
- Ejecución de la resolución dictada en la calificación de las actas de visita de verificación.

De esta forma las visitas de verificación administrativa pueden ser en materias de:

- Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- Anuncios;
- Mobiliario urbano;
- Desarrollo urbano y uso del suelo;
- Cementerios y servicios funerarios;
- Turismo y servicios de alojamiento
- Transporte público, mercantil, y privado de pasajero y de carga;
- Establecimientos mercantiles;

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 95.

<sup>25</sup> Idem.

- Estacionamientos públicos;
- Construcciones y edificaciones;
- Mercados y abasto;
- Espectáculos públicos;
- Protección civil.

Tomando como marco normativo:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal;
- Estatuto Orgánico del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal;
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal;
- Programa General de Desarrollo Urbano.

### **1.5.1 Instituciones.**

Las Instituciones del gobierno del Distrito Federal que intervienen directamente en los actos relacionados con la verificación administrativa son:

- La Secretaría de Gobierno;
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- Contraloría General;
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- Secretaría de Obras y Servicios;
- Secretaría de Finanzas;
- Secretaría de Desarrollo Económico;
- Secretaría de Protección Civil;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría del Medio Ambiente;

Así como los Jefes Delegacionales del Distrito Federal en representación de cada demarcación.

### **1.6 Política Pública Internacional, Republica de Chile.**

En el caso de Chile el órgano político descentralizado también es llamado delegación, donde existe el departamento denominado "Dirección de Obras Municipales", encargado de fiscalizar que las construcciones que se ejecuten en el terreno que queda dentro de los límites geográficos o jurisdiccionales de la misma, cumplan con la normativa que la ley de construcciones vigentes en el país aplica, y de la misma forma sean compatibles con el instrumento de planificación territorial llamado "plan regulador" en este País.

Es decir todo proyecto de construcción debe ser presentado antes de su ejecución en la Dirección de Obras Municipales, y serán los arquitectos los encargados de revisarlo y aprobarlo, si es que cumple con la normatividad vigente aplicable.

Esta Dirección también está encargada de fiscalizar en terreno (en campo) que las obras que se llevan a cabo cuenten con esta aprobación.

Otro aspecto que fiscaliza en terreno la Dirección, es el de los "reclamos" de la gente por actividades o construcciones que no están dentro de la normatividad, o sean razón de conflicto para la comunidad, por ejemplo, actividades industriales en terrenos rurales (incompatibilidad en el uso de suelo).

De la misma forma la "Dirección de Obras" también está encargada de fiscalizar en terreno que los inmuebles de las tiendas que se instalan en la jurisdicción, cumplan con las normas de construcción para trabajar el giro comercial, por ejemplo, la "ley de alcoholes" de Chile no permite se instalen expendios de alcoholes cerca de colegios o retenes policiales.

La Dirección también está encargada de la mayoría de las gestiones territoriales que se llevan a cabo en la jurisdicción, por ejemplo, dar nombres a las calles, numeración a las casas, certificar la propiedad de los terrenos, está encargado de las gestiones en terreno del municipio.

Sin embargo, existe también el "departamento de Inspección" de la municipalidad que está encargado de verificar en terreno el cumplimiento de la ley, por lo que me parece el tema de las políticas públicas y su verificación en terreno está compartida, dejando en manos de la Dirección de obras los temas y políticas públicas referidas a las construcciones y el funcionamiento de la ciudad.

## **1.7 Conclusión.**

Tenemos que distinguir las nociones "trabajo público", "obra pública" y "función pública" y "servicio público", y promover una reforma constitucional que corrija la contusión que se establece en los diferentes numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de armonizar la doctrina con la legislación, para lograr a la vez, limitar la posibilidad de que pueda ocurrir que se encomienden a los particulares bajo la figura de la concesión, funciones públicas que resultan ser indelegables, como pueden ser la seguridad pública y el tránsito.

La normatividad aplicable para la elaboración de una verificación administrativa es la siguiente:

- Los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafos primero, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Tercera fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los artículos 1o, 97 y 98 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 2 primer y quinto párrafos, 3 fracción IV, 7, 10, 11, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 fracción I de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 2 fracciones II y VI, 3, 4, 5. 6, 7, 8. 9, 13, 14, 19 BIS, 30, 31, 32, 71, 72. 97, 98. 99. 100, 101, 102. 103. 104. 105, 106, 107, 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 2 fracciones I, 3 fracciones I. XXIV. XXV. XXVI y XXVIII. 47, 48, 49, 50, 51. 76. de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 3, 6, 7 Apartado A fracción I inciso d), 8 fracción II, 18, 19 fracciones III y VIII, 20, y Décimo Primero Transitorio de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 3 fracciones I y VII, 25 Apartado B Sección Segunda fracciones I, V y X, y 30 del Estatuto Orgánico del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, Organismo Público Descentralizado.

- Los artículos 1, 4 fracción I, 125, 139 y 151 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- El artículo 1 fracción IV, 2, 3, 4, 6, 10, 14 fracciones I, II y III, 15, 16, 23, 39, 40, 41, 79 fracción II inciso b), 83 y 84 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.
- Los artículos 1, 2 fracciones I y II, 3 fracciones XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXXIV y XXXV, 43, 47, 48, 50 y 51 fracciones I y II de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

## **CAPITULO II**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN URBANA EN EL DF.**

#### **2.1 Introducción.**

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene en una función la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para respaldar social y políticamente al gobierno. Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados, el grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad.

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión en tanto el curso de acción del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, Frohock menciona que una política pública es aquello donde el gobierno es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas. (Alcántara, M: 1995)

Así pues definimos, una política pública es la decisión gubernamental que busca atender un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es, a fin de cuentas, llevada a cabo sólo queda en una propuesta o iniciativa de política pero no en una política como tal, es decir sólo queda en el papel. Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su

función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad, la formulación de una política pública y la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político. (Marín: 1998).

La copia o adopción de políticas de educación de un contexto a otro ha sido un tema de recurrente polémica y debate, mientras que la reforma mexicana de la década pasada respondía a “los imperativos externos” (Marín, 1998: 19), el gobierno se abocaba a modernizar la educación de acuerdo con la realidad global, la modernización educativa se decía era inevitable y necesaria, este desajuste muestra una amplia diversidad de puntos en donde interviene, el surgimiento de la globalización, la reducción de las funciones del Estado y la poderosa influencia de organismos internacionales con la reformulación de la agenda educativa en países como México, sin embargo, a pesar del análisis crítico que han realizado diversos académicos, aún existe una visión limitada de la adopción de políticas públicas en México.

El estudio de las políticas públicas comprende que desde su planteamiento, análisis, evaluación y su posterior implementación, para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces, que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con políticas públicas muy bien implementadas.

La primera mitad del presente capítulo tiene el propósito de dar a conocer qué son, como se elaboran, quiénes participan y cómo se evalúan las políticas públicas en México.

¿Por qué analizar las políticas públicas? Las políticas públicas son un elemento importante para el progreso de un País, (pero no es el único, ya que el desarrollo de este depende también de variables que no siempre están bajo el control del Estado), ya que teniendo la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al perfeccionamiento de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado,

estamos hablando de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades; sólo esta plena convivencia dará la estabilidad en el sistema político, social y económico y que por consecuencia habrá un impulso a un adelanto suficiente para situar a los países en buena posición con respecto a sus competidores en el ámbito mundial.

Por tanto las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la administración pública, políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.

## **2.2 La participación social.**

En las investigaciones relativas a la participación social en materia urbana se identifican dos posiciones: la que usa de manera indistinta los conceptos de participación social, participación comunitaria y participación civil, y la corriente que sí hace una distinción rigurosa entre cada uno de estos conceptos (Higuera, 2001).

En la primera posición se toman como sinónimos, pues consideran que el ciudadano en su relación con el Estado no se restringe a una sola dimensión y que el efectivo reconocimiento de ser ciudadano lleva a acceder a espacios de igualdad, autonomía, independencia y toma de decisiones a medida que se involucra en algunas reivindicaciones locales.

Entre quienes hacen diferencia entre estos conceptos se encuentra Arteaga, quien refiere que el concepto de participación ciudadana denota igualdad legal para todos los ciudadanos, aunque el trasfondo real es de desigualdad económica y social y que es un proceso social mediante el cual distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes u organizaciones en los distintos aspectos de la vida cotidiana, sin embargo al colocarse frente a frente sectores y fuerzas sociales en función de intereses diversos, incluso antagónicos, la participación no necesariamente lleva al consenso social, dado que las

fuerzas actuantes buscan imponer su proyecto y sus opciones acerca del objeto de la participación" (Arteaga en Chávez, 2003).

La participación comunitaria es una modalidad colectiva de "participación genérica" que constituye una variable central para evaluar en gran medida la procedencia o no de los programas sociales. Su importancia radica en que constituye una base central para legitimar programas sociales, pues de ella depende la obtención de fondos para su operación (Pliego, 1996).

Por la lucha de intereses y de legitimización que los conceptos de participación ciudadana y participación comunitaria, hacemos referencia a la definición que hace Guzmán respecto al concepto de participación social, quien aclara que la participación desde teorías marxistas y weberianas "puede ser vista como un ejercicio de poder, como prácticas comunicativas de resistencia y de dominación entre grupos sociales" (Guzmán, 2009), por ello refiere que "La participación social puede entenderse como un conjunto de derechos y prácticas que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad; en la cual se moviliza una vasta red de asociaciones, nuevos movimientos sociales, así como el ciudadano que se reconoce y actúa en su práctica de todos los días, todos ellos manifestando sus necesidades, identificando sus carencias así como la incapacidad del Estado por atenderlas pero también diseminando la percepción y actuación de los derechos a través de la acción colectiva, a partir de la revalorización de distintas formas de interacción social que permiten estimular el acercamiento entre los ciudadanos y su espacio común" (Guzmán, 2009) "dependiendo del momento histórico coyuntural (determinado entre otros factores por el modelo económico de desarrollo), tanto el Estado, como las políticas sociales y las formas de participación social van a asumir características y alcances diferentes: movimientos sociales, participación ciudadana, sociedad civil, participación comunitaria, etc." (Mejía, 2006).

Rivera señala que la participación social es un instrumento de gestión dentro de las políticas sociales (Rivera, 1998) Y la ubica como un fenómeno de participación colectiva, como un proceso de participación

activa de los diferentes actores involucrados, por su parte Torres considera que participación es la "capacidad de los individuos a integrarse a los procesos colectivos de apropiación de bienes públicos, así como su capacidad para construir alternativas de vida económica a partir de la gestión pública" (Torres en Mejía, 2006).

Otros autores refieren que la "participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos; no sólo hay que entenderla como una defensa de intereses propios, ni como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida de que persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad" (Guerra citado por Mejía, 2006).

Con estos antecedentes, en esta investigación se entiende por participación social al "... proceso de involucramiento por un lado de los individuos, en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes, y por el otro de integración social hacia una nueva forma de vinculación entre los habitantes de una comunidad y su gobierno ..." (Mejía, 2006).

### **2.2.1 Componentes del concepto.**

(Chávez, 2003) y (Arteaga en Chávez, 2003) describen los principales componentes del concepto de participación social, analizan los niveles de participación, los tipos de organizaciones, las bases sociales, los mecanismos de participación y los motivos y objetivos de la participación.

#### **a) Niveles de participación.**

- 1er. Nivel. Información. Nivel más elemental de participación, en el que la población tiene acceso a la información sobre aquellas decisiones que afectan, antes o después de ser tomadas por otras personas.
- 2do. Nivel. Consulta. Este nivel de participación significa que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre determinado evento y declara, en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones o puntos de vista.
- 3er. Nivel. Decisión. Aquí hay un elemento cualitativo diferente a los niveles anteriores: la intervención activa de los interesados en la selección de una opción determinada ya sea mediante acciones directas o a través del ejercicio de competencia de decisión al interior de los organismos institucionalizados.
- 4to. Nivel. Control. Los interesados vigilan la ejecución de las decisiones tomadas. Para ello se apoyan en instrumentos jurídicos, financieros y técnicos necesarios para ejercer el control.
- 5to. Nivel. Gestión. Supone que los participantes tienen la competencia y los recursos para el manejo autónomo de ciertos ámbitos de la vida colectiva, la gestión implica un reforzamiento de la autonomía ciudadana y la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias.

Según Chávez los mayores niveles de participación y de intervención activa de los actores dentro del proceso de participación se manifiestan en el nivel cuatro (Control) y en el nivel cinco (Gestión). En el primero

los interesados vigilan la ejecución de las decisiones tomadas apoyándose en instrumentos jurídicos, financieros y técnicos necesarios para el control, en el nivel de Gestión, los participantes tienen la competencia y los recursos para el manejo autónomo ciudadano y la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias.

#### **b) Tipos de organizaciones sociales**

Los diferentes tipos de organizaciones sociales que se manifiestan a través de la participación social, se determinan por su estructura, objetivos, formas de trabajo y mecanismos de integración, así se encuentran las siguientes organizaciones: organizaciones populares, comités vecinales, organizaciones civiles, sociales, vecinales, culturales, ejidales, comunales, filantrópicas, sociedad civil, etc.

Este tipo de organizaciones es caracterizado por (Chávez, 2003) estableciendo que se originan a través de los movimientos urbanos populares y que solicitan al gobierno solución a sus demandas en torno a su comunidad, colonia, barrio o localidad, su objetivo consiste en buscar satisfactores a sus necesidades sociales inmediatas: vivienda, abasto, servicios públicos, etc, en este punto es importante subrayar que algunas organizaciones populares adolecen de falta de objetivos y de claridad en sus demandas, otras con mayor solidez buscan mayor número de participantes con compromiso y responsabilidad en las acciones autogestivas.

Las organizaciones sociales populares asumen dos formas básicas:

- Las oficiales (consejos vecinales) y
- Las no oficiales (grupos de jóvenes, mujeres, clubes, etc. que demandan satisfactores a sus condiciones de vida, teniendo organización y objetivos propios.

#### **c) Motivos de participación.**

Generalmente consisten en satisfacer necesidades de vivienda y servicios relacionados con el entorno inmediato.

**d) Objetivos de la participación social.**

Demandan solución a sus necesidades (Rabinovich, 2000) amplía el número de actores involucrados rebasando la óptica bilateral (comunidad u organización y gobierno o autoridad) hacia a una óptica tripartita (comunidad, autoridad y técnicos profesionales) y complementan la clasificación de la participación social catalogándola como participación social "sociopolítica" y participación social "Tecnológica", este planteamiento lo retoma (Guzmán, 2009) haciendo clara diferenciación en la participación social política, la participación social y deducimos que dentro de la participación social tecnológica que propone Rabinovich se incluye la participación social urbana que plantea Guzmán. Según este autor "La participación social es un ejercicio creativo y resistente de poder que tiende a conseguir la auto-organización y el autogobierno de los colectivos sociales, a través de cuatro formas de expresión:

- 1. Participación política:** específicos ejercicios de poder a través de procesos de identificación con un grupo a través de asambleas, la representación y la legitimación mediante el consentimiento o el consenso social; en todos puede haber participación, aunque se limite al mínimo nivel a través de la votación o se restrinja a la mínima eficacia en otros niveles (legitimidad de asambleas, etc.) o se simule para potenciar el control jerárquico existente (comisiones sectoriales, negociación colectiva, etc).
- 2. Participación social:** ejercicios de poder en cualquier institución social (lugar de trabajo, lugar de residencia, espacios de convivencia y de aprendizaje, etc.), lo que ocurre en unas esferas tiene efectos en las otras, por lo que comprende en ella el caso de la participación política; depende del grado de asociación ya sea formal o informal, mediante fuerzas de unión colectiva, para presionar resistir, crear o cambiar y de conflictividad regulando y canalizando el conflicto, ocultándolo o provocándolo.

**3. Participación urbana:** ejercicios de poder social y político que tienen como eje significativo el espacio en el que se habita, en cualquiera de las acciones que se hacen en él y sobre él (producción, transformación, simbolización, apropiación, reproducción y gestión). Se trata entonces de acciones propositivas que a través del desarrollo comunitario se plantean estrategias que contribuyan al mejoramiento de condiciones de vida a través de la autogestión de servicios, vivienda, equipamiento e imagen urbana etc. Los movimientos sociales urbanos: se podrían concebir como ejercicios de participación urbana que desbordan los marcos legales o convencionales de la política institucional, caracterizándose por un asociacionismo diverso y disperso, por una parte, y por provocar o revelar el conflicto social, por la otra. Sus reivindicaciones y estrategias de acción cruzan distintos ámbitos sociales; mientras que otros movimientos sociales aunque tienen una fuerte componente urbana en su composición social, el espacio no es tan central en sus dinámicas. (Guzmán, 2009).

Este mismo autor profundiza la información en materia de participación urbana y clasifica en tres las posibilidades de participación:

La participación social con relación a la planificación estratégica; cuando se ejerce a un nivel macro que abarca tanto a las ciudades como a otros asentamientos o entornos físicos de su alrededor.

La participación social con relación al urbanismo de rehabilitación; cuando se aplica a un nivel comunitario o micro que se desarrolla en barrios, centros históricos, organizaciones o localidades siempre integradas en una ciudad a través de procesos de reestructuración.

La participación social con relación a los movimientos sociales; cuando tienen a las ciudades y lo urbano como punto de gravedad para sus expresiones y acciones reivindicativas, politizando aspectos privados y públicos. (Guzmán, 2009).

Sobre la última posibilidad de participación urbana relacionada con los movimientos sociales, (Mejía, 2006) concluye que independientemente de cómo se denomine a la participación social (movimiento social urbano, participación comunitaria, participación ciudadana, participación democrática, etc.) dejando de lado los matices que asume por el momento coyuntural, se puede identificar elementos comunes y constantes en cada una de las manifestaciones de participación de la sociedad en los procesos urbanos, tales elementos son: los motivos de participación colectiva, el tipo de participación, las organizaciones que participan, los mecanismos y niveles de participación.

Por otro lado (Pliego 1996) dirige sus planteamientos hacia otro rumbo que complementan la caracterización de Chávez, se centra en la importancia de la participación dentro de las políticas sociales, en este ámbito la inclusión de participación social no solo es deseable sino que se torna en una condición obligada.

Sobre las tendencias actuales de la participación social, referimos con apoyo en Chávez que "En México aún responde a esquemas corporativos, por lo que establece la necesidad de transformaciones en su conceptualización y precisa que, en el contexto neoliberal, ésta asume características del neo corporativismo que corresponde a intereses definidos por las necesidades de los participantes, por lo que el papel de la participación social es servir de enlace entre el Estado y la población con el objetivo de mantener las estructuras del corporativismo mexicano, en donde "la importancia que se da a la participación social es desde la perspectiva del control político y carácter clientelar, este tipo de participación social ha provocado condiciones de corrupción, falta de credibilidad, de certeza y confianza hacia los líderes y funcionarios, apatía y desinterés de la población hacia las acciones de participación social organizada. (Mejía, 2006).

Por lo anterior, (Chávez, 2003) establece la necesidad de una reconceptualización del término "participación social" en la que se considere con mayor énfasis el involucramiento y la cooperación.

Hasta aquí, con los elementos teóricos presentados podemos afirmar que la relación entre participación social y gestión urbana la podemos explicar y entender a partir de los niveles de participación en los que se ubican las pautas para determinar que en los dos últimos niveles de participación (control y gestión) se integra el concepto de gestión urbana con el de participación social pues en ellos se manifiestan los máximos alcances de la participación social en materia urbana así como un mayor involucramiento y cooperación de los participantes. La relación entre ambos conceptos tiene varios fundamentos, uno de ellos se encuentra en los niveles de participación que plantea Chávez y en particular en el nivel máximo (gestión) por manifestarse en él la máxima participación e involucramiento de los actores, otro se halla en el papel que desempeña la participación social como un instrumento de gestión (Rivera, 1981).

De ello se deducen dos aspectos: el primero, que para que haya gestión debe haber participación social y segundo que, será a través de la gestión cuando se da el máximo nivel de participación e involucramiento de los actores.

## **2.3 Gestión urbana.**

### **Concepto y componentes.**

Cuando (Castells, 1980) analiza los cuatro componentes del sistema urbano, precisa que entiende a la Gestión como "la regulación de las relaciones entre los elementos de producción, consumo e intercambio y que articula al sistema urbano con la instancia política y regula las relaciones entre el conjunto de elementos" señala que esa articulación o regulación de las relaciones entre los componentes del sistema urbano "está en función de las leyes estructurales de la formación social, o sea, en función de la dominación de una clase" (Castells, 1988), precisa que la gestión urbana "es la especificación urbana de la instancia política lo que no agota las relaciones entre esta instancia y el sistema urbano"(Castells, 1988), según Castells la gestión urbana se puede manifestar en dos ámbitos a nivel global ya nivel local que pueden basarse en uno de los sistemas urbanos o en el conjunto y a partir de éstos se desprenden cuatro subelementos de gestión: agencia urbana, municipalidad, organismo de planificación, delegación de la autoridad central.

En los planteamientos de este autor identificamos limitado el concepto de gestión pues la ubica exclusivamente en el ámbito de la planificación urbana, mientras que en otras investigaciones se plantea un alcance mayor de este concepto. Según Webster en (Graham, Allison, 2008) hablar de gestión significa centrarse en la organización y dirección de recurso para alcanzar el resultado deseado, aplicándolo a la gestión urbana estaríamos hablando de que los resultados deseados se relacionan directamente con las condiciones materiales de vida.

(Archer en Azuela y Duhau, 1993) propone que el concepto no debe limitarse a la expresión política, sino debe retomar el tema de la gestión del espacio y de los servicios y que debe incluir el nivel de gestión de la demanda y el triángulo formado por la autoridades electas, los mediadores y los técnicos. Aquí hayamos similitud con lo planteado por (Rabinovich 2000) respecto a incluir como actores del proceso de planeación urbana a los técnicos. (Azuela y Duhau, 1993) analizando tres casos de cambios institucionales: reforma municipal, programas de

reservas territoriales y la institucionalización de la planeación urbana llegan a caracterizar sus efectos en la gestión urbana, refieren que el primero tuvo como resultado cambios en la constitución pero no el al forma de hacer la gestión urbana; sobre los segundos precisan que se generaron conflictos entre las nuevas y viejas instituciones (planeación Vs. corporativismo agrario) y que los terceros se crearon como resultados discrecionalidad burocrática. Coincidiendo con ellos en términos generales, agregamos que en materia urbana la gestión continua siendo centralizada no obstante nosotros si identificamos matices sobre todo en la inclusión de la participación social de forma institucionalizada y corporativista (Mejía, 2006).

Por ello resultan pertinentes las aportaciones de (Jordán y Simioni 1998), pues en ellas proponen que el concepto de gestión urbana se reconceptualice a partir de tres reflexiones:

- Modificación de roles y atribuciones, para dotarla de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones,
- Modificación del enfoque de análisis y propuesta, ubicando al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura,
- "Incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano, nuevos actores, recursos y técnicas en el proceso de construcción de los asentamientos".

En la propuesta de estos autores se ubica a la gestión urbana como extensión del concepto de administración en el que se incluye al espacio "que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración" (Jordán y Simioni, 1998).

### **2.3.1 Características de la Gestión urbana.**

(Jordán y Simioni, 1998) establecen las siguientes características de este concepto:

- Roles con mayor nivel de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones Gobierno local como facilitador de procesos
- El agente público no solo es gestor/actor, sino que lo es también todo aquel individuo o agrupación que idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local, sean éstas físicas, sociales, económicas, o de otro tipo.
- El gestor en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas deberá coordinarse con otros gestores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo, aportar con su proyecto a otros.

Con los planteamientos anteriores, encontramos vetas para identificar que el proceso de gestión urbana es una modalidad institucionalizada de participación social en la producción del espacio en la que los actores, sus roles, alcances y metas están en transformación, que tienden a la flexibilidad y al incremento en sus alcances.

A manera de cierre y considerando las reflexiones teóricas antes mencionadas, se esboza el impacto que tiene la participación social en la nueva gobernanza y gestión de las ciudades, sin duda, como se indicó desde el inicio, el coro de discusión tiende a señalar que la participación social constituye una de las pautas a seguir en materia urbana: planeación, administración y construcción de espacios y elementos urbanos; no obstante, consideramos que ésta se manifiesta como un proceso cuyo comportamiento y evolución es diferencial con variaciones en los niveles de madurez e impacto en las acciones de gobierno y administración urbana. Asumimos que, mientras se continúen tomando como sinónimos los conceptos de participación social y de participación ciudadana, o se mantenga la confusión entre los niveles básicos de participación social con gestión urbana y en tanto no se impulsen los niveles máximos de participación en esta materia, no se podrá tener un

impacto real y relevante en la gobernanza y administración de las nuevas ciudades como indican las tendencias teóricas, por el contrario, prevalecerán las carencias y limitaciones.

## **2.4 ¿Qué se entiende por sistema político?**

Easton, define al sistema político como "aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad" (Easton: 1978)

El asignar valores autoritariamente, se refiere a que los mismos provienen de una autoridad, es decir, que hay inmerso en el concepto la idea de legitimidad de la autoridad, trata de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos, la misma, señala Easton "es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político que a su turno reacciona frente a ellas" (Easton: 1978). Esta idea lleva implícita varias nociones; por un lado las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta, el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes, sea físico, biológico, social, psicológico, la vida política forma un sistema abierto, es decir que es algo que es propenso a un cambio de forma constante, que posee la capacidad de dar respuesta a las perturbaciones y en consecuencias adaptarse a las circunstancias, la importancia de aceptar la idea del cambio, la capacidad de respuesta y adaptación del sistema político, según Easton, constituye uno de los elementos fundamentales, para iniciar el estudio de los fenómenos políticos que nos permita formular un complejo análisis teórico.

Para definir mejor este mecanismo de estudio de política como sistema, Easton ha utilizado la denominación de inputs y outputs, los inputs se refieren a la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto éstos se vinculan con la persistencia del sistema político, aquí Easton se detiene un poco y aclara que para una mejor comprensión, lo que nos interesa como inputs son los referidos a demandas y apoyo, de otra manera sería inagotable la lista de acontecimientos y circunstancias ambientales que afectan al sistema.

Los outputs, son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema, preocupa ver cómo funciona el sistema político, añade Easton. Aquí también aclara que los output importantes son los llamados, outputs políticos, que son, las decisiones y acciones de las autoridades.

Todo esto, inputs y outputs, entendidos los primeros como demandas y apoyo de la sociedad, y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades se mueven en una especie de vía, circuito denominado por Easton "Feedback Loop" (circuito de retroalimentación). El circuito de retroalimentación, permite a las autoridades, quienes son las que dirigen un sistema político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad, los inputs que la misma manda, de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos y luego reenviarlos, logrando generar los outputs, se da pues, un flujo de inputs-outputs en el sistema, van y vienen, es un movimiento constante. Las autoridades tienen que satisfacer los inputs, ya que de no hacerlo comienza a existir interferencia en el circuito, ésta comienza a crear dificultades en el flujo, con lo que puede ocasionar que el sistema comience a entrar en tensión y pueda llevar al mismo a entrar en crisis, en toda esta idea está el hecho que las autoridades deben de buscar como mantener la tensión baja, procura la mejor cantidad posible de interferencia, lo que les va a permitir la persistencia del sistema y que el mismo no entre en crisis. En este proceso de retroalimentación, información que va y viene, demandas, apoyos, así como respuestas que se dan o se abstienen de darse, es donde aparecen las políticas públicas, que son, como ya hemos señalado, los productos del sistema político.

El sistema político puede entenderse como un conjunto conformado por los siguientes elementos:

"En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación

y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados de tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político "de carácter nacional" se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencias de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional."(Alcántara, M, 1995:43).

Como podemos apreciar es una definición bastante completa y compleja que abarca una serie de ideas y elementos, elementos tales como: "el régimen político, integrado por el Estado, poderes, y su entramado institucional, la Constitución política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se dan cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario internacional "(Alcántara, M, 1995:56)

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en su interior todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro.

La idea de sistema político se nos presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores, componentes, y es aquí donde las políticas públicas como producto del sistema político, su análisis y estudio cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de tranquilidad o de inestabilidad.

En uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, encontramos lo llamado "políticas públicas", se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político. "Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad" (Alcántara: 1995). Son concebidas como "productos del sistema político", no deben entenderse como partes exógenos del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado" (Alcántara, M, 1995:106)

En otras palabras, podemos decir que las políticas públicas son las acciones del gobierno, es el gobierno en acción, que busca dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. "Strategic use of resources to alleviate national problems of governmental concerns" (Chandler y Plano, 1998: 107, en Alcántara Manuel).

Se trata, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella, con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego pasa al Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el Estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya que éste interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias, esto surge no sólo como una forma de intervencionismo, sino por la propia diferenciación social y la extensión de los servicios del Estado.

Con lo mencionado en líneas arriba, surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dinero (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en formas de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos, es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas.

## 2.5 ¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. (Pallares 1988) señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarles algunas consideraciones, tales como:

1.- Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisonal, es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo, estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. 2.- Los casos de inacción. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo. 3.- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Una vez establecida esta definición de políticas públicas con sus debidas connotaciones, trataremos de abordar algunas de las herramientas que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas.

En primer lugar, las normas jurídicas, según señala (Pallares 1988), constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. "Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que elaboran y ejecutan."

En segundo lugar, los servicios de personal. Elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la administración pública, y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros. Como tercer instrumento, aparece los recursos materiales, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la administración tenga

recursos, éstos los obtiene en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza. Un cuarto elemento, es la persuasión o lo que también se denomina aparato ideológico político, este representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”.

### **2.5.1 ¿Cómo se elaboran y analizan las políticas públicas?**

¿Cómo se elaboran las políticas? y ¿Cómo deberían elaborarse? Han existido dos modelos que han tratado de dar respuesta a estas interrogantes. Por un lado encontramos el modelo racional, de (Simón, H 1974,1960 Y 1983). Este modelo plantea tres momentos, el primero, consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Como segundo momento, se refiere a definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. En tercer lugar, se trata de hacer un análisis omnicompreensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Este modelo presenta las siguientes críticas. El hecho mismo que el autor reconoce que su modelo, a nivel de aplicación práctica, raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Otra crítica a este modelo es la idea de que todo proceso de elaboración parte de cero, que toda elaboración de una política pública parte de su raíz, lo cual es un error ya que en la actualidad vemos como no existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. Como lo señala Lowi; una política es un eslabón en una serie de políticas anteriores y posteriores. Con todo esto estaríamos planteando un poco la idea del incremantalismo, el otro modelo que ha sido planteado en la elaboración de las políticas públicas.

El modelo incremental, planteado por (Lindblom 1959, 1968 y 1979), éste es un modelo que pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas, el enorme costo del análisis bajo este modelo (el racional), la inexistencia de métodos de prevención y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de interés. Frente a todo esto, el modelo incrementalista, parte del hecho que en la política, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, éste plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. Este modelo presenta críticas, por un lado (Etzioni 1967) señala como objeción principal la falta absoluta de criterios que guíen el proceso, es decir las direcciones básicas del proceso, por otro lado aparece la idea de que el gradualismo del modelo incremental no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas, y desde otro punto de vista el proceso de ajuste mutuo favorece a los actores mejores organizados y con más recursos de poder, esta última, ha llevado a Lindblom a reconocer que la desigual distribución del poder no permite que el proceso de ajuste mutuo desempeñe la función que inicialmente pensaba.

En la actualidad existe sin embargo acuerdo general que acepta el modelo incremental como descripción genérica del proceso de elaboración de políticas públicas.

### **2.5.2 El análisis de la elaboración de las políticas públicas.**

El punto de partida para el análisis lo constituye la idea del sistema "cíclico", este enfoque o idea, intenta según afirma (Pallares 1988) analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios de su proceso de su "proceso vital", es decir desde el inicio de su elaboración hasta su "terminación o reciclaje", de esta forma vemos como (Laswell 1956 y 1971) en su esquema de ciclo vital, ha sido el punto de referencia a esta idea. La idea Eastoniana de Sistema Político juega un papel muy importante a la hora de analizar el "ciclo" ya que la misma sirve de complemento.

Nos encontramos que a la hora de analizar un esquema cíclico no se debe plantear como algo estricto y rígido de cómo debe elaborarse una política, sino "como una sistematización que permita plantearse las cuestiones con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, este será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación"(Pallares, F, 1988:150).

Una vez explicada la idea del ciclo y su vinculación con la idea del sistema político, se abordan las distintas etapas por las cuales atraviesa una política pública. Hogwood y (Gunn 1984), tomando como punto de partida el esquema de Laswell, distinguen nueve fases en el proceso vital de las políticas públicas, las cuales (Pallares 1988) sintetiza como los tres grandes momentos del proceso. "La formulación de las políticas públicas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento "

La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos: A) Establecimiento de la agenda política. B) La definición de los problemas. C) La previsión. D) Establecimiento de objetivos. E) La selección de la opción.

### **2.5.3 El establecimiento de la agenda pública.**

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas, sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar una política frente a ellas, para esto se requiere de captar las demandas, captar información, sea esto por mecanismos institucionales o informales, en este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.

¿Por qué cierto tipo de demandas son las que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran y otras no? La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las cosas de crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan a un amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad, en fin, "Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades valores y objetivos". (Pallares, F, 1988:152)

#### **La definición de los problemas:**

Una vez establecida la agenda política, debemos de definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos, tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos, esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de la misma es que no fueron desde sus inicios bien definidas.

## **La previsión.**

La idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que en futuro podría presentarse, es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente. Las dificultades y los altos grados de incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incrementalista.

## **Establecimiento de objetivos.**

Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representa una de las orientaciones básicas para la configuración de la política, se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado, por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a depender de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Como ejemplo podemos mencionar, el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, y los recursos con los que cuenta el gobierno entre otros.

## **Selección de la opción.**

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos, se trata pues de seleccionar la opción concreta, de esta forma, "una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación"( Pallares,1988)

## **La implementación.**

El concepto de implementación es introducido por (Wildavsky y Pressman 1973). La mayoría de los autores en materia de implementación coinciden que no existe una separación radical entre la formulación y ésta. Es difícil determinar dónde acaba la formulación y empieza la implementación, esto se debe por un lado al hecho mismo como señala Pallares, de "la dificultad de definir qué es una política" (Barret y Futge 1981) consideran la implementación "como un continuum de elaboración y de acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción". El régimen político es el encargado, el responsable de la implementación de las políticas públicas.

## **La evaluación y continuidad del cambio.**

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con "referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera" (Pallares, 1988: 154), es decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla. ¿Es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar? ¿Es eficaz o no?

Como hemos podido ver, las políticas públicas representan un tema que aparece como de mucha importancia en el estudio de la ciencia política, las políticas públicas envuelven en ella una serie de conceptos tan básicos del sistema político, se trata por un lado de estudiar la democracia, bajo la idea de participación ciudadana en el proceso de elaboración y de intervención en cualquier fase ¿Funcionan o no las instituciones? ¿Está la gobernabilidad en peligro o no? Una buena política pública ayuda a que esta idea de gobernabilidad se mantenga, es decir que no sufra crisis o se vea afectada. Todo lo anterior implica

que nos tengamos que meter en un contexto tanto interno como externo que veamos lo endógeno como lo exógeno. Que se analiza por otro lado la idea de cultura política, es decir, en este caso, por qué unas sociedades exigen más que otras, por qué participan más que otras. Ésta es la idea de política pública y su importancia a la hora de estudiarlas y analizarlas, como se ha señalado, sirve para evaluar el sistema político, es decir que si las mismas andan bien pues el sistema por ende lo estará, por el contrario si éstas no funcionan de forma adecuada, el sistema presentará ciertas interferencias que podrá, dependiendo del grado, crisis o movimientos fuertes, lo importante en esto, es que si las autoridades logran detectar lo anterior, se entiende en buena lógica, que buscarán cómo corregirlo.

## **CAPITULO III EL IMPACTO ECONÓMICO – SOCIAL EN LA COLONIA PEDREGAL DE SANTO DOMINGO.**

### **3.1 Introducción.**

Cada vez es más importante el factor espacio para las economías “nacionales”, toda vez que las actividades productivas o consuntivas se desarrollan indefectiblemente en lugares muy identificados, así pues tenemos, por ejemplo, que las actividades primarias (es decir las labores agrícola, agropecuarias) se desarrollan básicamente en las zonas rurales y las actividades secundarias y terciarias (dígase industriales y de servicio) se desenvuelven fundamentalmente en las Ciudades.

En la actualidad existe un proceso mundial de “terciarización” económica, por lo cual cobran un papel económico predominante las Ciudades. De esta manera, particularmente en los estudios modernos de Latinoamérica es preciso no olvidar el análisis profundo de la macroeconomía urbana. Y dentro de este análisis será fundamental abordar tres temáticas esenciales: los criterios de reproducción social, la acumulación de capital y el problema de las clases sociales en las urbes.

Las ciudades de América Latina reproducen de manera constante sus condiciones de vida: sus relaciones económicas, su pobreza y sus desigualdades regionales y sociales. En realidad, la macroeconomía no es sino la explicación de los mecanismos bajo los cuales las sociedades actuales se reproducen de manera armoniosa o de manera crítica.

El porqué en estas sociedades se presentan crisis periódicas, se debe precisamente al peculiar proceso de acumulación del capital que rige las formaciones sociales no desarrolladas. Esta acumulación de capital está caracterizada por promover de manera ampliada a trabajadores empobrecidos por los bajos salarios y a una cantidad cada vez mayor de desempleados. La paradoja consiste en que mientras más riqueza se produce por un lado, mucha más pobreza se produce por el otro lado.

Resultado simultáneo de esta acumulación de capital son los procesos de concentración económica de las Ciudades y la formación de monopolios que tienden a estancar las economías basadas en las pequeñas y medianas empresas (que son las que más empleos generan).

Los efectos territoriales de este fenómeno son graves. Se manifiesta en el surgimiento de una Ciudad Industrial Central que tiende a atraer grandes cantidades de población. Sin embargo, al ser también generadora de desempleados, paralelamente produce una saturación o densificación de colonias de pobres e incluso promueve los asentamientos irregulares para aquellos sectores que están en la escala última de la miseria.

Así, el resultado de esta acumulación de capital es una estructura urbana de segregación, es decir de desigualdades continuas.

La estructura urbana es aquella que se forma de actividades, espacios, comunicaciones y redes, entonces entenderemos por qué la condición de segregación es reproducida en la sociedad completa.

De esta forma cabe preguntarse qué deben hacer los gobiernos locales para mejorar. La respuesta no es compleja: es importante que la política económica beneficie de manera prioritaria a los sectores empobrecidos, para lo cual hay que hallar una fórmula equilibrada entre las acciones económicas (políticas industrial, social, fiscal, monetaria y laboral) y la política urbana.

### **3.2 Estructura social de la colonia Pedregal de Santo Domingo, Delegación Coyoacán.**

La colonia Pedregal de Santo Domingo, en la Delegación Coyoacán, colinda al sur-poniente y al poniente con la Universidad Nacional Autónoma de México, al oriente con la colonia Ajusco, calle Toltecas, al nor-oriente con el Pueblo de los Reyes. Al norte con la colonia Romero de Terreros, colonia rodeada por el "Muro de Berlín", así llamado por los "santodomingueños" al muro que divide ambas colonias. En cada una de las cerradas de eje 10 hacia el muro se remata con un altar guadalupano, por lo que les llaman las "cerradas de las vírgenes". Al sur cerrando; en cono trunco, con La Cantera, terreno de 200,000 metros cuadrados, de los cuales 120,000 metros corresponden a la UNAM y 80,000 metros a la Colonia Santo Domingo; es en este lugar, donde la Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo plantea un proyecto cultural, ecológico y recreativo, con sus áreas de educación, recreación y deportivas. Con la intervención de la Delegación Coyoacán, GDF, la UNAM y la comunidad, en lo que sería el rescate de un área singular para la Ciudad de México.

El Pedregal de Santo Domingo tiene una superficie de 2,400,000 (dos millones cuatrocientos mil metros cuadrados) organizados en 253 manzanas, 13 secciones, incluyendo la sección 13 que corresponde a la Cantera. Cuenta prácticamente con todos los servicios, mismos que la comunidad gestionó, hizo su infraestructura y participó en parte, en los diversos trabajos, antes y después del programa de Solidaridad, el trabajo colectivo, al apoyo mutuo, la gestión diversificada: la Unión de Colonos. Trabajo de organización de los pobladores y gestiones ante las autoridades de la Delegación Coyoacán y las autoridades del DDF. (Díaz, 2002).

Llegar a Santo Domingo es muy fácil:

A través del metro Universidad, en el paradero de peseros salen diversas rutas que atraviesan la esta colonia, ruta 29, Santo Domingo-Taxqueña ruta 1, metro Copilco-Taxqueña, ruta 52, Coyoacán-Huayamilpas (mercado Coyoacán), ruta 34, metro General Anaya-

Colonia Ajusco, ruta 34, Metro Ermita-colonia Ajusco, ruta 45, San Ángel-Mercado de Bola, Av. Aztecas.

En el eje 10, que es el más importante en la zona, el lugar que fue conocido como la Ciénega que se inundaba y se hacían lodazales en tiempo de lluvia; hasta ahí llegaba la ruta de camiones de General Anaya, desde ahí subíamos caminando. Hoy, es el eje más importante de la zona, pues conecta con la Ciudad Universitaria, Insurgentes y hacia Pacífico, División del Norte y Tlalpan. Por este eje se sube a Santo Domingo por diversas calles perpendiculares que suelen ser las más transitadas: Anacahuita y Papalotl, también se sube por Av. Aztecas para entrar por Topilzin o Meconentzin entre otras. Pero lo mejor es recorrer la colonia, caminando, llena de pequeños talleres y negocios, del bullicio callejero entre tienditas, papelerías, tortillerías (algunas cierran hasta la noche), abarrotes, entre puestos de tamales y atoles, quesadillas, sopes y taquerías, también una variedad de mercados y tianguis, prácticamente hay uno o dos diarios en diversas zonas de la colonia ya que es muy grande.(Díaz, 2002)

Todo esto, a pesar de, los grandes centros comerciales modernos que rodean la zona de los Pedregales, tianguis y mercados sobre ruedas: Lunes, en Xochiapan hasta Amesquite; otro en Papalotl entre Escuinapa y Canacuate, martes, Tejamanil y Chaucingo, miércoles, Nardos y Anacahuita, también en Ahuanusco y Pásele, jueves, Santiago y Escuinapa, sábado, Eje 10, entre Papalotl y, Anacahuita, domingo, Jilcingo y Copal, en "El Cristo"; y las "chacharas" del mercado de Bola en la Colonia Ajusco, los tianguis y mercados sirven a la economía de la gente y preserva tradiciones y costumbres, el gusto de la gente, la convivencia y el arraigo. La cultura de la diversidad en la cocina mexicana, también la podemos encontrar por aquí, las muchas fiestas familiares de Pueblos y Colonias, tienen una parte central en la elaboración de la comida, y si lo duda, he aquí unas muestras: los mejores caldos de gallina en "Caldos Mam" en la calle Tepeyaucle, las mejores cainitas de Santo Domingo con Ramiro, desde luego en Cicalco casi esquina Xochiapan, los sábados antes de las 9:30 a.m. pues si llega tarde ya no alcanza. Y los huaraches más grandes y sabrosos en Canahutli, entre Ahuacan y Xochiapan, en "Huaraches Lety", donde también encuentra mole oaxaqueño. Y la pancita en la calle Papalotl,

con "Marco". La cita para tomarse un café es en el sitio denominado Centro de Artes y Oficios "Escuelita Emiliano Zapata", en la Cafetería "La Rocka", donde se pueden apreciar de vez en vez, exposiciones de pintura, fotografía, escultura, dibujo y enterarse de la diversidad de talleres y actividades que se imparten en este centro, el cual fue construido mediante un convenio con el DDF y la Unión de Colonos, parte del trabajo fue hecho colectivamente y corresponde a un esfuerzo y aspiración de muchos años. Un sueño hecho realidad. Trabajo que constituye la primera casa de cultura en la zona de los Pedregales (formada por cuatro pueblos y once colonias), la tercera casa de cultura en todo Coyoacán. Esta casa es el ombligo de los Pedregales y una más para la Ciudad de México, en la colonia que se fundó ya hace casi treinta años, el primero de septiembre de 1971, en lo que fue la invasión de tierra urbana más grande de Latinoamérica. (Díaz, 2002).

### **3.3 Impacto de políticas públicas en materia de verificación administrativa.**

Mucho hemos hablado acerca de políticas públicas de lo que pudiera ser el mal diseño hola mala aplicación desde sus inicios, la relación que tienen con la participación ciudadana o con la gestión urbana y que puede ser que de ella depende el buen funcionamiento o aplicación de las mismas, aunque en muchas ocasiones el mismo interés o la falta de credibilidad de todo el mecanismo político es el que no permite la participación de la mayoría de los ciudadanos.

Es decir la mínima cantidad de ciudadanos que llegan a participar directamente en el diseño de estas políticas públicas, en muchas ocasiones son personas que buscan o interponen un interés propio, ya sea a cambio de cosas tan sencillas como lo es una despensa o en otros casos la promesa de la prestación de algún servicio, ignorando que como ciudadanos tienen el derecho a recibirlos sin ningún tipo de compromiso.

La colonia Pedregal de Santo Domingo caracterizada por reunir uno de los sectores más desprotegidos en la Delegación Coyoacán, más vulnerables económica y socialmente, como resultado de la mala

aplicación de políticas públicas, desde sus inicios a principios de los años 70 para ser exactos en septiembre de 1971.

“Nace una ciudad dentro de la Ciudad de México”

Admirable por la valentía de los hombres las mujeres y los niños que la construyeron el Pedregal de Santo Domingo donde la realidad se hace fantasía y la fantasía realidad como sentencia el graffiti de una de las paredes es una hazaña narrada por las múltiples voces de los colonos que lo fundaron a mano en las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo.

“Llegue con mi familia mi esposo Froilán Salto mis tres hijos y yo dice Antelma Aguilar de Salto, a ese pedregal que era un cerro hoy Santo Domingo de los Reyes Coyoacán el 4 de septiembre de 1971, nos encontrábamos como en el campo pues había todo tipo de bichos raros en un mes lluvioso mi esposo y yo hicimos como pudimos con jacalito de dos aguas techado con láminas de cartón, maderas, clavos y piedras para cubrirnos de las inclemencias del tiempo. Todo esto lo hicimos por absoluta necesidad con la esperanza de que algún día nuestra propiedad fuera legalizada para nuestro patrimonio”.

“Vete a Santo Domingo, le dije a mi esposo -cuenta María de la Salud Jiménez Sánchez, mujer de Santo Domingo que llego el 19 de agosto de 1971-. Tenía yo como 22 días de operada de un riñón y agarre un palito de escoba para ayudarme a caminar, me vine desde el Ajusco hasta llegar a Santo Domingo y entrar por la calle de las promesas. Había una montaña de piedra que no se podía caminar pero yo camine como pude me subí me bajé apoyándome con mi palito y allá me pare en la peña y reconocí a mi hijo porque traía una playerita roja”.

“Ahí andan, pensé. Después mi esposo me hizo unas laminitas y trajo una cama de esas de doblar. Ahí me metí

con mis niños pero como yo estaba recién operada, no aguante. Nomás una noche y cuando amaneció sentí que tenía las heridas destrabadas, abiertas. Entonces mi esposo puso las laminas arriba y ahí me metí con mis hijos. En la noche ni dormía, porque mis hijos me los rodeaba. Me cuidaba que no me patearan. Hasta que se amacizaron mis heridas empecé a salir.

Desde la una empezaba yo con mis niños Roberto, Herlindo, Güicho: levántense, vamos porque si no no nos dan agua. Y ahí estaba yo. Aquí crecieron nuestros hijos, y nosotros, las personas que vivimos aquí, pues sabemos todo. Como llegamos aquí, como llegaba la gente, en la noche, que los de Los Reyes nos decían que nos van a sacar. El 16 de septiembre me dijo mi esposo: Porque no te vas de aquí Salud -él trabajaba de noche- dicen que se va poner bien feo. Le dije: Ay, ya estará de Dios. (Díaz, 2002).

### **3.3.1 Económicas.**

Como hemos podido ver, la colonia Pedregal de Santo Domingo, que la mayoría de su estructura social se dio al paso de los años desde la década de los setentas a raíz de una colonización en donde no existe una homogeneidad en cuanto a cultura se refiere, es decir se fueron acoplando, fusionando toda una mezcla de costumbres de todo el País, de esa forma y a raíz de la regularización paulatina de las tierras, no se tiene podría alcanzar una regularidad en cuanto a tipos de construcciones se refiere.

De esta forma la comunidad fue construyendo casas habitación conforme sus posibilidades se lo iban permitiendo, aunado al crecimiento que se ha dado generación tras generación en las últimas décadas, el aumento del número de integrantes de cada familia puesto que donde iniciaron una pareja con tres hijos estos a la vez se multiplicaron, y de esa forma en donde se encontraba una casa o un inmueble de uso habitacional unifamiliar, hoy en día existen hasta cinco casas habitación, entre uno y cuatro niveles o más.

Al no haber una organización o un ordenamiento urbano por parte de la autoridad con programas en los cuales la ciudadanía hubiera podido acercarse a recibir algún tipo de apoyo en cuanto a asesoría se refiere ya sea en el ámbito constructivo o arquitectónico, se fue dando un incremento en las construcciones sin ningún tipo de Planificación urbana.

Hoy en día podemos hablar de un sistema que prevalece en la mayoría de esta colonia en donde no están reguladas ni las actividades económicas ni las construcciones, ya sean para casas habitación o para comercios, y es así como la población se ve directamente impactada cuando con las atribuciones que las autoridades delegacionales tienen, llegan a afectar su patrimonio ya sea el negocio, la tienda de abarrotes la fonda etc., las cuales son el sustento de una o varias familias, y de un momento otro es clausurado, situación que se repite en el caso de las obras de construcción.

### **3.3.2 Sociales.**

Las implicaciones sociales que pueden dar o que pueden darse como resultado de una clausura en una estructura familiar o inclusive en un negocio, Desde la misma unión que prevalece en una familia en una pareja, cuando la forma de sustentar los gastos es Interrumpida inesperadamente, todas las actividades, costumbres y compromisos se ven afectados.

En el caso De una obra de construcción de tipo familiar, en donde al paso de los años Conforme a las posibilidades de esta familia, se ve interrumpida por un procedimiento administrativo que da como resultado una clausura, Definitivamente impacta directamente En el entorno familiar puesto que no es por gusto o por lujo la mayoría de estas construcciones, sino por necesidad, ya que como se dijo antes Las estructuras de las familias han ido creciendo en las últimas décadas lo que arroja una necesidad inmediata de la ampliación de sus viviendas.

### **3.4 EI INVEA DF.**

El Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (INVEADF) es un organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dotado de autonomía presupuestal, de operación y decisión funcional, se suma a los esfuerzos para lograr que la Ciudad de México continúe representando el espacio urbano donde el valor de la equidad, la certeza jurídica, el buen vivir, sean los ejes rectores fundamentales de la política pública.

Está conformado por un Consejero Presidente, Ingeniero Meyer Klip, cuatro Consejeros Ciudadanos, así como los respectivos titulares de la Secretaría de Gobierno, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Contraloría General, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Protección Civil, Secretaría de Turismo y Secretaría del Medio Ambiente. Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal serán invitados permanentes.

Como parte del organigrama de operación se ubica al Secretario Ejecutivo: Mtra. María Teresa Carrasquedo González; y el Director General: Lic. Alejandro de Santiago Palomares Sáenz, y le siguen las Coordinaciones de: Verificación Administrativa, Jurídica, Administración y Verificación al Transporte.

De acuerdo con la ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal emitida el 26 de enero del 2010, el Consejero Presidente será propuesto y designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sujeto a ratificación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual ocurrió por unanimidad el día 24 de Febrero, siendo publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de Marzo de 2010.

Mientras que Los Consejeros Ciudadanos y sus respectivos suplentes, serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Consejero Presidente y los Consejeros Ciudadanos durarán en su cargo cuatro años. Estos últimos serán renovados de manera escalonada, una mitad de su número en cada ocasión. Los Consejeros Ciudadanos sólo podrán ser designados nuevamente para un periodo adicional. (INVEA DF, 2013)

A más de tres años transcurridos desde que por ley diera inicio el Instituto de Verificación Administrativa y la Escuela de Administración pública del Distrito Federal, han distraído esfuerzos y recursos, convirtiéndose en dos entidades burocráticas, estigmatizando a su propio personal "especializado en funciones de verificación" en potenciales infractores de la ley, donde son filmados, a su persona y no a los objetos arquitectónicos sujetos a verificación administrativa, durante todo el tiempo que dure la diligencia, pretendiendo ignorar, la procedencia de conductas en otros niveles de la administración. La figura de autoridad ejecutora, que en algún momento se trato de forjar, al instruir al verificador empresarial, se desecho. El malestar en las demarcaciones se acrecenta, la población en toda la ciudad de México después de haber estado a merced de la toma de decisiones de autoridades pertenecientes al área jurídica de cada demarcación, pasan a ser "conejiillos de indias" de la nueva autoridad verificadora, donde fungen como personal "especializado" en funciones de verificación personajes con estudios a nivel "profesional" en áreas totalmente ajenas a la actividad que desempeñan al no tener conocimientos para identificar elementos arquitectónicos, y/o conocimientos básicos en leyes. La identificación de lo político con lo estatal forma parte del imaginario político de la modernidad y de una concepción del Estado que subraya como su atributo distintivo el monopolio de la violencia física. Si el Estado es monopolio de la violencia legítima en un territorio, dice esta concepción, entonces "el concepto político habrá de significar la aspiración (streben) a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo [...] quienquiera que haga política anhela llegar al poder; al poder como medio para el logro de otras miras, ya sea por puro ideal o por egoísmo, o al "poder por el poder"<sup>26</sup>. (Roux, 2005)

---

<sup>26</sup> Max Weber, El político y el científico, Ediciones Coyoacán, México, 7ª ed., 2001, pp. 8-9. Los errores contenidos en la identificación de lo político con lo estatal fueron señalados por otras tradiciones del pensamiento político.

### **3.5 Conclusiones.**

Probablemente sean los espacios públicos la esencia de una ciudad. Así, rescatar la ciudad es, en mucho, hacer funcionales y accesibles sus áreas colectivas. En estos espacios se asientan los servicios públicos como elementos estratégicos para incrementar la calidad de vida urbana, particularmente de los sectores poblacionales de escasos recursos.

Las sociedades latinoamericanas vivimos un proceso de envejecimiento de nuestras poblaciones que es coincidente con un escaso interés de sus gobiernos por acoplar el diseño físico e institucional de las estructuras urbanas, esta falla de las ciudades dice mucho acerca de los criterios de equidad con las cuales se conducen las urbes actuales. Por esto, no es descabellado pensar que la manera como se atiende la necesidad colectiva de servicios públicos es una consecuencia de nuestra organización socioeconómica y de nuestra endémica falta de proyecto de nación.

Esta carencia de proyecto a largo plazo fue atacada con énfasis, al menos en la última década, a través de una apuesta en la implementación de sistemas de calidad en todos los ámbitos de la administración pública. Así, el elevar la calidad de los servicios públicos pasa en la actualidad por estos mecanismos internos cuasi industriales de eficacia y eficiencia organizacional. Asimismo, dado que la calidad es una variable compleja, estudiarla tiene implicaciones tanto técnicas en cuanto a la planeación física y organizacional de los servicios como implicaciones sociales, referentes a la justicia en la distribución de recursos y la participación ciudadana.

Son necesarias las campañas en las cuales se rompa esa barrera que existe entre las autoridades de la población, Para que por medios necesarios y sensibles al tipo de población que se está tratando puedan regularizar todos estos negocios que invaden la vía pública, y todas estas construcciones que se ejecutan con desconocimiento de la ley.

La autoridad en todo el proceso previo que conlleva el ordenar y practicar una visita de verificación no tienen los filtros necesarios con gente profesional y bien preparada para llegar al verdadero problema, es decir, el problema no es que la ciudadanía construye una casa habitación conforme sus posibilidades les permiten, el problema no es que una familia tenga una tienda de abarrotes en la parte frontal de su vivienda, el problema es que la ciudadanía ha perdido la confianza en las autoridades, en el sistema, en las Instituciones.

## Bibliografía

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), 1992
- Alcántara, Manuel (1995). "Gobernabilidad, crisis y cambios" fondo de cultura Económica. México.
- Arnaut, Alberto (1996). "Historia de una profesión." Los maestros de Educación Primaria en México. 1887-1994. CIDE, México.
- Barret S and C. Fudge (eds) 1981 Policy and Action. London: Methuen
- Bertolotto, Fernando (1997) Un espacio de trabajo político y social revalorizado Revista Ciudades No. 33 Enero-Marzo de 1997, Red Nacional de investigación Urbana, CUAP, Puebla, México.
- Boyer, R. (1986): La théorie de la régulation. Une analyse critique. Ed. La Découverte, París
- Calderón Ortíz, Gilberto (2002) Estado, gobernabilidad y administración pública. Ed. Gernika, México
- Cerroni, Umberto (2007) Marx, el Derecho y el Estado Ed. Oikos Tau, Madrid España.
- Chandler y Plano, 1998: 107, en Alcántara Manuel (1995).
- Chávez Carapia, Julia del Carmen (2003), Participación social: retos y perspectivas, México, Editorial Plaza y Valdez.
- Chombart de Lowe, Paul Henry (19762) Hombres y ciudades Ed. Labor, Barcelona, España
- Cienfuegos Salgado, David y Luis Rodríguez Lozano (Coords.) (2003) Actualidad de los servicios públicos en México Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. Disponible en [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2654](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2654) Cliffs (New Jersey).
- Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.7). Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Deceano Osorio, Francisco (2000). "La reforma de la Educación Normal, 1996-2000" en Memoria del quehacer Educativo 1995- 2000. SEP. México.
- Demon Jos (2007) Historia, Salud y Globalización Reseña, Revista Íconos No. 27, pp. 169-178 Lima , Perú
- Díaz Enciso, Fernando (2002), Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo, Conaculta, México.

Dillard, Dudley (1981) The economics of John Maynard Keynes Prentice-all inc New York

Documento de la Reunión Internacional en Toronto, Canadá. Universidad de Easton, (1978) "Decisiones Administrativas" Limusa. México. D.F.

Echeverría, Bolivar (2001) La definición de la cultura ed. Itaca-UNAM, México.

Etzioni A. (1967) Mixed Scanning, a third approach to decision making (Public Administration Review, vol 17)

Flores García, Marisol (2002). "Guía de Recorridos Urbanos de la Colonia Hipódromo." México, Universidad Iberoamericana

Franco A. (2003) Globalizar la salud Gaceta Sanitaria, 17 (2) : 157-163 Departamento de Salud Pública, Universidad de Alicante, España.

Disponible en [http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S021391112003000200011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S021391112003000200011&lng=es&nrm=iso).ISSN 0213-9111.

Estatuto de Gobierno del DF, última reforma 07 01 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

Fernández Ruiz, Jorge, Servicios públicos municipales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002.

Freeman, Phyllis et al (1995) Health system in an era of globalization ed. Institute of Medicine, Washington, USA,

Fuentes Molinar, Olac (2000) "los esfuerzos por la calidad en la educación básica" en Memoria del quehacer educativo 1995-2000, SEP.

Galbraith, John K. (1980) El nuevo estado industrial ed. Planeta, Madrid España

Garrocho Rangel, Carlos y Juan Campos (2005) La población adulta mayor en el área metropolitana de Toluca 1990-2000 Papeles de Población, julio-septiembre, no. 045, p. 71-106, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Garza Gustavo (Coord.) (2006) La organización espacial del sector servicios en México El Colegio de México, México, D.F.

Geertz, Clifford (1981) La interpretación de las culturas. Gedisa Editorial, Madrid

Gil, M (2000) "Un siglo buscando doctore". Revista de la Educación Superior, vol. XXIX (1), no. 113

Godelier Maurice (1980) La antropología en todos los campos Revista Nueva Antropología, vol. IV No. 13-14, México.

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano, México, Porrúa, 2003.

Guzman, Alejandro (s/f), La participación social y los ejercicios de poder) [en línea], disponible en:

Harvey, David (2004) El Nuevo Imperialismo Akal Ediciones, Madrid, España

Higuera Meneses, Claudia (2001), "La institucionalización de la participación ciudadana en la planeación y su papel en la conformación del gobierno local': en memorias del Encuentro nacional sobre los cambios territoriales y planeación, organizado por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México, p. 7.

<http://www.observatorioleon.org/files/Alejandro%20Guzman.pdf>.

INVEA DF, 2013, disponible en [http://www.inveadf.df.gob.mx/quienes\\_somos.html](http://www.inveadf.df.gob.mx/quienes_somos.html)

Isaac García, Jesús Fernando (2008) Neoliberalismo, economía y su impacto en la administración pública, privada y social Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Disponible en [www.eumed.net/libros/2008/371](http://www.eumed.net/libros/2008/371)

Keynes, J.M. (1983) The general theory of employment, interest and Money Harcourt, New York, USA.

Kuhn Thomas (2006) The estructura of scientific revolutions University of Chicago Press, Illinois, USA.

Lara Cortés, Claudio ( 2005) Liberalización y subordinación de los servicios públicos a la lógica del capital en los países del Cono Sur Rev. La Economía Mundial y América Latina, CLACSO, Buenos Aires Argentina. Disponible en [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/.../reyno/ParteIII2.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/.../reyno/ParteIII2.pdf)

Lasswell, H. (1956): The Decisión Process: Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland Press, College Park.

Lasswell, H. (1971): A Pre-View of Policy Science, Atherton Press, Nueva York.

Le Corbusier, (1971), " La Ciudad del Futuro" Infinito, Argentina

Lefebvre Henri, (1978) "El derecho a la ciudad", Península, España

Lindblom, C H , E. (1968): The Policy Making Process, Prentice-Hall Inc., Englewood

Lindblom, C H . E. (1959): «The Science of "Muddling Through"», en Public Administration Review, 19.

Lindblom, C H . E. (1979): «Still Muddling, Not Yet Through», en Public Administration Review, 39.

Lindón, Alicia et al (Coords.) (2006) Lugares e imaginarios en las metropolis Ed. Anthopos y Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, D.F. México

Luna Mata, Marco Antonio (2009) Percepción y tendencia del voto: una mirada psicosocial al ciudadano desde las encuestas. Estudio de caso: Tecámac Estado de México Quinto Congreso Nacional de Investigación Social, 26 y 27 de noviembre de 2009. Universidad Autónoma de Hidalgo., Pachuca de Soto, México.

Mandel, Ernest (1980) Late capitalism. New Left books, Londres, Inglaterra.

Marín, A. (1998) "La globalización y su impacto en la reforma universitaria mexicana" en la universidad mexicana en el umbral del siglo XXI, visiones y proyecciones.

Marx, Karl (1984) Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858 Tomo II, ed. Siglo XXI México

Mattik, Paul (1981) Marx and Keynes. Porter Sergent Publisher, Boston, Mass, USA.

Mclure, Walter (1986) Measuring quality in health care and in education Center for Policy Studies, EU (en [http://www.educationevolving.org/pdf/Measuring\\_quality.pdf](http://www.educationevolving.org/pdf/Measuring_quality.pdf))

Mejía Morales, Norma (2006), La participación social en el proceso de la planeación urbana: Centros de población de Celaya, Cto., tesis para obtener el grado de Maestría en Planeamiento Urbano Regional, Universidad de Guanajuato, México. ANUIES.

Montaña Plata, Alberto, El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Universidad externado de Colombia, 2005.

Nava Negrete, Alfonso, Derecho administrativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Olivera Toro, Jorge, Manual de derecho administrativo, 1-2, México, s/c, 1963.

OMS (2008a) Subsanan las desigualdades en una generación. ¿Es posible?

Pallares, Francés. (1988). " Las políticas públicas: El sistema político en acción" revista de estudios políticos. No 62.

Pigou, A. C.(1932), *The Economics Of Welfare*, 4ª edición, Londres, Macmillan

Pliego, Fernando (1996), "Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista" en Casas, Rosalba, et al. (1996), *Las políticas sociales en México en los años noventas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales y Editorial Plaza y Valdez.

Programa Nacional de Educación 2001-2006 ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)) SEB y N. Dirección General de Normatividad, Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (2002).

Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Finalidades, Características y Estrategias de Operación. SEP. México.

Regazzoni, Carlos Javier (2007) *La política de la salud global: agenda, actores y perspectivas* Consejo Argentino para las relaciones Internacionales, CARI, Buenos Aires, Argentina.

Rivera Ríos, Miguel Ángel (2000) *México en la economía global. Tecnología, Espacio e Instituciones* ed. UNAM-UCLA-JUS, México

Rivera, Liliana (1998), "Organización y participación social en los gobiernos locales", en *Ciudades* revista trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana, año 9, núm. 39, julio-septiembre, pp. 14-21.

Roux Rhina, (2005) *El Príncipe Mexicano*, ediciones Era, s.a de c.v., México, DF, pp. 27-55

Samuelson Paul, (2010) *Economía con aplicaciones a Latinoamérica* ed. McGraw Hill interamericana. México.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.

Secretaría de Gobernación. Centro de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992.

Tena Núñez, Ricardo A. (2007) Ciudad, Cultura y urbanización sociocultural. Conceptos y métodos de análisis urbano Plaza y Valdés Editores, D.F. México.

Tunnermann, Carlos (1996). "Situación y perspectiva de la educación superior en América Latina. México. ANUIS.

Vargas González, Pablo et al (1997) La población del Estado de Hidalgo. Universidad del Estado de Hidalgo, Col. Raíces Hidalguenses; Pachuca, Hgo., México

Villarreal, Reyna (2008) Visión teológica del análisis económico ed. Eumed.net

Wallerstein Immanuel (1988) Abrir las ciencias sociales Siglo XXI, México.

Walras, León (1987), Elementos de Economía Política Pura [1874 y 1877], edición de Julio Segura, Alianza, Madrid. España

Weber Max, (1987), "La Ciudad" La Piqueta, España