



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAestrÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

Planeación urbana – participación ciudadana en la gestión del desarrollo urbano. El caso del programa parcial de desarrollo urbano del Carmen Coyoacán

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRA EN URBANISMO**

**PRESENTA**

**SUSANA RIVAS YARZA**

**TUTOR**

**MTRO. EN ARQ. VICTOR CHÁVEZ OCAMPO**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**MIEMBROS DE COMITÉ TUTOR**

MTRO. JESÚS ANDRES IZUNSA FUERTE – FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. JORGE FERNADO CERVANTES BORJA – FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. FELIPE ALBINO GERVAcio – FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. FERNANDO PEDRO GREENE CASTILLO – FACULTAD DE ARQUITECTURA

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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

### Capítulo 1 Marco Teórico Conceptual.

1.1	Una aproximación a la Planeación Urbana.	3
1.1.1	El Concepto de Planeación	
1.1.2	La Planeación Urbana	
1.1.3	La Planeación Urbana en México	
1.1.4	Marco Juridico de la Planeación Urbana en la Ciudad de México	
1.2	La Participación Ciudadana	15
1.2.1	El concepto de Participación	
1.2.2	La Participación Ciudadana y la Legitimación de la Democracia	
1.2.3	La Participación Ciudadana en la Planeación	
1.2.4	La Planeación Participativa y la Definición de las Políticas Urbanas.	
1.3	La Planeación Urbana de Zonas con Valor Patrimonial	33

### Capítulo 2.

#### Diagnostico; Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Carmen Coyoacán

2.1	Antecedentes Históricos	37
2.1.1	La Conformación de la Colonia "El Carmen"	
2.1.2	La definición del Polígono de estudio	
2.2	Análisis Socio-demográfico	41
2.2.1	Población total, hombres, mujeres	
2.2.2	Estructura por Edadades y Sexo	
2.2.3	Movilidad de la población, migración e inmigración	
2.3	Análisis Socio-económico	49
2.3.1	Actividades Económicas por sectores	
2.3.2	Ingresos de la población	
2.3.3	Población Económicamente Activa	
2.4	Análisis Territorial.	53
2.4.1	Relación del polígono de estudio con la ciudad	
2.4.2	Estructura Urbana	
2.4.3	Uso actual del Suelo	
2.4.4	Vivienda	
2.4.5	Equipamiento y Servicios	
2.4.6	Vialidad	
2.4.7	Medio Ambiente	
2.5	Participación social	63

## Capítulo 3. Análisis del Caso de Estudio

3.1 Las Transformaciones socioeconómicas y sociodemográficas	65
3.1.1 Los efectos en el espacio, en relación a la modificación en la estructura por edades de la población	
3.1.2 Los efectos en el espacio vs la modificación de las estructura Socioeconómica de la población	
3.2 Los Cambios en la estructura urbana vs el programa de Desarrollo Urbano Vigente	69
3.1.1 Las trasformaciones en el uso del suelo	
3.1.2 Los cambios en el uso del espacio público	
3.1.3 Los cambios en la imagen urbana	
3.1.4 Los impactos en los inmuebles de valor patrimonial	
3.3 Escenarios de Transformación de uso del suelo de la Colonia del Carmen.	72
3.4 Conclusiones.	77

Anexos bibliográficos

Anexos gráficos

Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

En un contexto urbano en el que los gobiernos enfrentan diferentes desafíos en la administración del territorio, se destacan los que se refieren a la atención de las demandas ciudadanas y la democratización, el concepto de participación ciudadana adquiere relevancia en tanto que se reconoce como un instrumento para justificar una gestión pública exitosa y democrática. En este proceso la participación ciudadana en el ámbito de la planeación urbana ha resultado ser uno de los ejercicios participativos más sugerentes, sin embargo se requiere reflexionar sobre las condiciones, avances y limitaciones al respecto.

En este sentido la presente investigación se propone analizar por un lado, cómo se ha incorporado y tratado la participación ciudadana en la planeación urbana en el marco de los planes y programas de desarrollo urbano para la Ciudad de México así como los resultados y avances desde su incorporación hace poco más de tres décadas, y finalmente acotar algunas observaciones que permitan avanzar en su desarrollo.

Así también se presentan algunas consideraciones sobre el papel que juega la participación ciudadana en la planeación urbana, destacando la importancia del carácter social en el análisis territorial, al incorporar la visión de quien usa y vive los espacios de la ciudad.

Para acotar nuestro trabajo se propone el estudio del polígono delimitado por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Del Carmen Coyoacán, elaborando un análisis comparativo entre las políticas y usos del suelo propuestos en dicho programa hace más de 20 años y las alteraciones que el territorio ha sufrido hasta el momento actual, identificando como causas primordiales la carencia de canales adecuados que por un lado permitan la verdadera aplicación de lo establecido en dicho programa y de los mecanismos y rutas viables de participación ciudadana.

El objetivo del trabajo es proponer un análisis que más haya de considerar el diagnóstico social y económico a partir de las estadísticas, rangos de edad, ingresos y movilidad de la población se complementa con un diagnóstico del tejido social y se establezcan las bases para una planeación con participación desde una visión de sus habitantes, donde la habitabilidad sea el componente principal, toda vez que son los habitantes los que vigilan y protegen.

Los objetivos particulares se plantean, elaborar un análisis comparativo de las políticas y usos del suelo propuestos en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Carmen, Coyoacán publicado el 27 de Enero de 1994, con los usos de suelo existentes, señalando las transformaciones en la estructura urbana, e identificar las posibles carencias de instrumentos que atiendan la apropiación social de los espacios en la actualidad; y

elaborar un marco teórico de referencia que contribuya con el análisis social y espacial del territorio, elaborando una propuesta para implementar políticas urbanas inclusivas desde la visión social y territorial.

El primer capítulo, se estructura con una revisión sobre los dos conceptos que sustenta la investigación, la participación ciudadana, y la planeación urbana; se parte de señalar algunas consideraciones teóricas sobre la materia, cómo se han desarrollado e instrumentado estos conceptos en nuestro país, así mismo se llevó a cabo una revisión sobre el marco jurídico que enmarca a la planeación y la planeación urbana en México.

Finalmente se elaboró una breve reflexión sobre las propuestas de regeneración, revalorización, de zonas con valor patrimonial, y la importancia de tomar las reservas necesaria para implementarlas, en tanto que dentro del polígono de estudios se localizan ciertos inmuebles y áreas con valor patrimonial.

El segundo capítulo, elabora un diagnóstico, sobre las condiciones demográficas, económicas, territoriales y de las organizaciones en nuestro sitio de estudios, que nos permitieran reconocer las condiciones y problemáticas actuales y plantear a partir de estos algunos escenarios futuros. Se realizó un levantamiento de los usos del suelo, del equipamiento existente, la estructura territorial, las transformaciones y proyecciones futuras del sobre los rangos de edad, los movimientos de migración, ingresos y actividades económicas de la población entre otras.

En el tercer capítulo, se elaboró un análisis comparativo entre los datos que arrojo el diagnóstico, respecto a las transformaciones y las tendencias posibles que se prevén en la dinámica territorial, demográfica y económica, para finalmente fundamentar en base a estos resultados la importancia de diseñar no solo los usos y destinos del suelo sino avanzar en la implementación de canales adecuados de participación ciudadana, toda vez que resulta de vital importancia reconocer ante la una ciudadanía que cada vez exige y vigila las acciones que se desarrollan en su territorio, sus inquietudes necesidades vividas y sus propuestas de solución. En este sentido como desarrollo final y a manera de conclusión se exponen algunos lineamientos a considerar sobre los alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la planeación urbana.

# CAPITULO I

## MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

El marco teórico conceptual propuesto se estructura a partir de la revisión de un tema que parece tomar relevancia en la planeación urbana, la participación ciudadana, toda vez que estamos asistiendo a un proceso urbano en el que los habitantes de la ciudad reclaman su derecho a participar en las decisiones, que pueden alterar y/o modificar su entorno, su hábitat.

Sin embargo, el binomio planeación - participación ciudadana, presenta algunas limitaciones que nos llevan a proponer un análisis más puntual, el cual se pretende desarrollar en el presente trabajo, por un lado, la participación ciudadana, es un componente enunciado de manera formal en los instrumentos normativos y legales de la planeación, pero su incidencia en las prácticas de planeación resultan aun poco significativas, al no encontrar los canales adecuados para que los ciudadanos participen y/o logren incorporarse de manera colaborativa, en la configuración de la ciudad, en tanto que existen avances al respecto pero aún muchos problema para lograr concretar la planeación urbana.

El trabajo pretende evidenciar que al no desarrollarse los canales adecuados de participación ciudadana en la definición del futuro de la ciudad, los impactos y transformaciones fuera de lo planeado pueden ser mayores.

Para evidenciar las relación planeación – participación ciudadana se propone hacer una revisión de los usos de suelo que se suscitaron en poco mas de 20 años, dentro de el polígono que comprende el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Colonia del Carmen en Coyoacán, comparando los usos propuestos en dicho programa con los usos actuales del suelo.

Cabe destacar que si bien el trabajo propone un acercamiento al problema de la participación ciudadana, esta no es el único elemento que explica la alteración a lo “planeado” en el territorio, existen muchos otros factores que inciden en ello la rigurosidad en su aplicación, la falta de cuadros técnicos que den seguimiento al plan, las dinámicas sociales y económicas entre otras, sin embargo el trabajo se limita al análisis sobre la participación ciudadana.

Bajo esta premisa partimos de considerar que muchos de los conflictos que se plantean en los cambios de usos de suelo propuestos por los programas y planes de desarrollo tienen que ver con la falta de involucramiento de los actores sociales que usan, habitan y viven la ciudad.

La Planeación urbana en tanto intervención consiente que contribuye a transformar los espacios urbanos y a determinar su desarrollo, produce efectos, actúa sobre las condiciones generales en las que se desenvuelve la vida económica y social de la ciudad. Los planes buscan transformar tales condiciones, adecuarlas o reforzarlas y, en esa medida, afecta, el modo de vida de sus habitantes.

Bajo tales condiciones la Participación Ciudadana debería ser el instrumento de expresión de los actores, que en cierta medida deben tomar decisión y vigilar el desarrollo de las transformaciones propuestas.

El presente capítulo se divide en tres apartados, el primero contiene una aproximación al concepto de planeación y planeación urbana, tratando de aterrizar estos conceptos en el contexto de México, y de la Ciudad de México.

El primer apartado se complementa con un análisis sobre los lineamientos jurídico normativo y administrativos que enmarca la planeación del desarrollo urbano y la participación ciudadana, en este sentido se elabora una cronología de la fundamentación jurídica del ordenamiento del territorio de lo general a lo particular Ley General de Asentamiento Humanos, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Programa de Desarrollo de la Región Centro País, Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Programa General de Desarrollo, Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programas Delegacionales y Programas Parciales, la Ley de Participación Ciudadana. Si bien este acotamiento revisara el marco normativo, el análisis se centrara en la estructura de los instrumentos de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano en la Ciudad de México.

Un segundo apartado en el que se establece una descripción de los conceptos de participación y participación ciudadana, y su desarrollo en la planeación urbana, haciendo un recorrido por los conceptos de manera general, de su implementación a nivel nacional con casos de aplicación en otras regiones y concretados en las formas de participación ciudadana en la Ciudad de México.



El tercer apartado propone abordar un temas que, acotan nuestro caso de estudio, las propuesta sobre “regeneración”, “revitalización” y “rescate” en zonas con valor patrimonial toda vez que el polígono de referencia “Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la Colonia del Carmen en Coyoacán” esta inmerso en un contexto de sitios con valor patrimonial, observando su desarrollo en cuanto a las forma en que se maneja la participación ciudadana.

## **1.1 Una aproximación a la Planeación urbana.**

### **1.1.1 El Concepto de Planeación**

En una concepción racionalista del pensamiento, Ortega Blake afirma que la planeación es un proceso razonado y ordenado del pensamiento para la toma de dediciones ante un evento o suceso para dar continuidad o modificar ese evento con el objeto de alcanzar un beneficio o satisfacción del mismo. Como campo del conocimiento la planeación ha sido considerada como la más clara manifestación del proceso de toma de decisiones, en el que se asigna validez efectiva a las políticas en términos de su orientación social; no obstante la variable política como la social le han asignado un alto grado de dificultad en su definición no sólo en términos de campos complementarios que en ella convergen.

Faludi (1976) señala también que la planeación lleva implícita la racionalidad y la acción; se trata de un proceso racional de pensamiento del que se derivan alternativas en las que subyace la inteligencia, el acuerdo, el beneficio, la dirección, la factibilidad, el seguimiento y la solución a diferentes aspectos (Gutiérrez; 2005). En consecuencia en la planeación está implícita la toma de decisiones con carácter lógico y coherente para el bienestar común. (Faludi ;1976).

En el mismo sentido, Banfield (1991) argumenta que ninguna opción, decisión o curso de acción, puede ser totalmente racional en virtud de que ese carácter se traduce en un infinito de posibilidades, lo que demuestra la dificultad por identificar, en los hechos, la mejor manera de actuar. En ese infinito de posibilidades, Banfield deduce que la racionalidad en el proceso de toma de decisiones implica que el decisor identifica todas las oportunidades de acción; identifica todas las consecuencias de adoptar cada una de las posibilidades y, en esa medida, selecciona el curso de acción más adecuado en función de las consecuencias posibles.

Lindblom (2002) esboza un modelo alternativo desde la perspectiva del enfoque incremental, ofrece un modelo en el que la toma de decisiones se ve favorecida por el acuerdo y compromiso de los actores, previo reconocimiento de sus respectivas dinámicas y posiciones, frente a fenómenos determinados; lo que significa dejar atrás el excesivo control y determinismo característico de la planeación racional-comprehensiva.

No obstante las alternativas ofrecidas por el enfoque incremental frente al racional, Etzioni (1991) desarrolla el Mixed-Scanning una segunda vía a partir de criticar no sólo el carácter racional sino, también, el incremental. La alternativa desarrollada por Etzioni permite incorporar, tanto la descripción y control del proceso en su conjunto, como la flexibilidad necesaria para evaluar el entorno específico de acción que es, por sí mismo, dinámico. Así puede considerarse un universo de opciones con todos sus detalles y derivaciones, considerando también la particularidad de la situación que evidentemente, se encuentra condicionada a un orden superior; por ello, tiende a ser más efectivo, porque, desde una lógica deductiva, disminuye el margen de error frente al infinito de posibilidades al que se refería Banfield.

Por su parte, y lejos de la discusión entre lo racional, lo incremental o su justo medio, Paul Davidoff (2002) desarrolla, a partir de su experiencia profesional, el modelo Advocacy Planning, como alternativa que asigna, a la Planeación, un carácter de justicia y equidad y, a diferencia de los modelos señalados, el propuesto por Davidoff se enfoca más a la función y acción del planificador que a los propios instrumentos y, desde su punto de vista, el rol del planificador no se dirige tanto al interés público general, más bien, está enfocado a apoyar y resguardar el interés de aquellos grupos que, desde diferentes perspectivas, se encuentran al margen de las decisiones y, en consecuencia, al margen de los eventuales beneficios.

Por tanto, este modelo asigna, a la Planeación, un carácter social muy marcado en donde, a su vez, al planificador se le asigna un importante rol político, siendo su función principal, el abogar (advocate) por el interés colectivo, ahí en donde necesidades específicas requieren atención y que el aparato burocrático no considera, tanto por su especificidad como, incluso, por su vulnerabilidad. En este sentido, el modelo de Advocacy Planning adquiere un carácter democrático, plural y representativo, en el que, la Planeación y sus instrumentos, con el planificador como interlocutor, incorpora directamente a la sociedad en la búsqueda de alternativas de solución para problemas específicos, lejos de la generalidad característica de la racionalidad en Planeación pero, a la vez, en apego a su carácter racional, también de promover el cambio mediante procedimientos racionales de pensamiento y acción.

El análisis desarrollado en las líneas anteriores demuestra cómo el proceso de planeamiento se flexibiliza en relación con la cantidad de variables involucradas en el proceso y con el objeto de estudio, sin embargo en todos los modelos existen constantes que hacen de la planeación un instrumento racionalizado para la toma de decisiones. Partamos entonces de la concepción más generalizada de la planeación como esa forma de pensamiento ordenado y racionalizado para llevar a cabo la toma de decisiones que inciden sobre un territorio y que buscan atender las demandas de una sociedad o en beneficio de la misma.

### **1.1.2 La Planeación Urbana**

Hemos hablado de la planificación como una forma de organización de la sociedad, “Planificar significa: elegir entre las opciones que se abren al futuro y asegurar luego su cumplimiento, que dependerá de la asignación de los recursos necesarios”. (Margaret, 1980 p.12). La planificación del Desarrollo Urbano, concebida desde la forma más abstracta como el planeamiento del Uso del Suelo, definido este como un componente diferenciado del planeamiento, es parte de un accidente histórico como lo señala Roberts Margaret (1980,p.12). Entender el planeamiento de uso del suelo separado del concepto epistemológico de la planeación significa explicar una realidad sesgada. Las excesivas confusiones e ilusiones que padecen los planificadores del uso del suelo, están impidiendo la mejora de métodos y técnicas de la planeación y por tanto de los resultados.

La planeación entendida como la elección de opciones y de toma de decisiones de manera ordenada a partir de un método, se define como una actividad política. Es decir “El planeamiento es una actividad política, en la medida en que se trata del uso de recursos y la toma de decisiones, en que cabe la posibilidad de adoptar medidas que no beneficien por igual o equitativamente a todos los miembros de la sociedad”.

En ese sentido la planificación urbana es el proceso complementario de identificación y elección entre diversos usos posibles de los recursos y de seguridad del cumplimiento de los usos seleccionados. Como lo señala Margaret La planificación urbana es entonces parte del proceso político en tanto que, enuncia, define, pondera y reconcilia los distintos criterios existentes dentro de una sociedad, acerca de cómo debe ser organizado, como debe usar los recursos, y en que medida los individuos pueden ser limitados o coaccionados en intereses de los demás.

Históricamente la planificación Urbana, ha participado en ese proceso político mediante la regulación y control del uso del suelo. Las acciones que se toman para la asignación de los usos del suelo pueden derivar beneficios para unos pero pueden ocasionar perjuicios para otros. Esto se explica por las fuerzas que influyen en la disponibilidad de los recursos, es decir las acciones que influyen en el total de los recursos disponibles, de cómo y quienes los asignan en donde conviene asignarlos.

Durante la década de los 70’s el debate sobre la planificación de los usos del suelo se centró en la cuestión de la formulación de metas, de ahí que Chadwik citado por Roberts (1980) escribiera “El tema crucial de la formulación de metas no es solamente el más importante sino también la parte más descuidada del proceso de planeamiento”. Durante la década de los años setentas existió un debate importante sobre la formulación de metas como la única vía para la resolución de problemas, centrando la discusión en el

hecho de preguntarse si las metas constituyen en sí mismas la solución a los problemas o si estos dos procesos son opuestos entre sí. Sin embargo la formulación de esas metas siempre se fija dentro de los parámetros que le fijan las políticas establecidas. Lo importante entonces es ver como emergen realmente las jerarquías implícitas de las políticas más importantes y cuan a menudo se cambian esos parámetros en la acción diaria, como resultado de la retroalimentación de información proveniente de la observación de los resultados.

El campo de las políticas urbanas es también muy vasto, pues se refiere a todas aquellas acciones que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en distintos campos de la actividad económica, social, política y cultural, etc., que tiene efectos directos e indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento del territorio (organizado en sistemas urbanos o ciudades).

De esta forma la planeación urbana es entendida como el proceso público – Estatales o participativo - dinámico de pre-configuración y regulación del desarrollo futuro de la compleja trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que constituyen la estructura urbana (Emilio Prádilla; 2005).

La planeación urbana mal concebida entonces como la planificación de uso del suelo (basada en la zonificación del territorio a partir de la determinación de zonas más o menos homogéneas), tiene una naturaleza más específica relacionada con la prefiguración o reordenamiento de la morfología de las áreas urbanas o ciudades con un fin determinado, pre-configurado, con intereses propios que no siempre buscan el bien común como se especifica en la propia definición de la planeación. De esta forma las políticas urbanas y la planeación urbana como parte de ellas, responden a dos determinaciones fundamentales: sometidas a los límites estructurales y coyunturales de su acción, y deben garantizar las condiciones materiales generales, las territoriales y las políticas, en la acumulación de capital.

La Planificación urbana vista como un instrumento racionalizado para la toma de decisiones sobre el territorio, y de legitimación de las políticas públicas de control y de regulación del suelo para el ordenamiento de las ciudades aplicadas por un Estado rector, presenta limitaciones, en tanto que no considera la integración de los actores sociales que intervienen en el proceso de aplicación de esas políticas y sobre todo en la construcción de las mismas, además de que no se establecen los canales adecuados para la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre instituciones y territorio, entre población y espacio geográfico, la Planificación urbana debe ir más allá de la definición de políticas, acciones y objetivos llevados al territorio de forma vertical y jerárquica, debe ir más allá de la zonificación de normas y acciones sobre el territorio.

La crisis del planeamiento, la crítica al planeamiento territorial urbano (o planes generales) se ha convertido en un común denominador de los planificadores y de los gobiernos en la última década, es generalmente aceptada la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos.

En el caso mexicano, la planificación urbana, ha estado ligada a las políticas Estatales y las formas de acción del estado sobre el territorio, acción iniciada desde intervencionismo Estatales de los años setentas hasta nuestros días en donde se ha expresado un proceso urbano en crecimiento asociado a las reglas del mercado inmobiliario y a la falta de instrumentos de conciliación entre sociedad el capital y el gobierno.

### ***1.1.3 La planeación urbana en México***

Con la reforma administrativa emprendida a partir de 1976, la planeación en México adquirió nuevos impulsos, adaptando las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada dentro de tres ámbitos: Global, Sectorial y Estatales. De esta forma se implementó la creación de los planes y programas nacionales que buscaron la atención del desarrollo económico del país particularmente apoyados en los siguientes ejes, rectores o sectores de actividad: agropecuario, industrial, turístico, educativo, Desarrollo Urbano y vivienda, y ciencia y tecnología, integrando todos estos sectores dentro del plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, mientras que de forma simultánea se emprendieron esfuerzos en los estados para hacer compatibles sus planes con el conjunto de planes y programas sectoriales y de nivel global.

Desde la década de los ochentas la esfera de competencias transferidas a los gobiernos Estatales y Municipales se incrementó, la preocupación por la dimensión municipal y los poderes locales se impulsó en los estudios del proceso urbano, las políticas Estatales, los planes y programas de Desarrollo Urbano y vivienda y la actuación de las instituciones no gubernamentales. Sin embargo aunque la política y planes urbanos del Estado (Central), se desagregaron formalmente hasta el plano municipal – centros de población – estos se pensaron se formularon e intentaron ejecutar siempre con la lógica y la verdad técnica de los aparatos centrales de planeación y financiamiento, desde el poder federal.

Durante la década de los años ochenta en México se crea una corriente planificadora desde diferentes ámbitos, (gubernamental, Estatales, de las organizaciones sociales, así como en el ámbito académico) que se vio fuertemente impulsada por las políticas adoptadas por el Estado que promovían la descentralización administrativa y de las funciones de los tres órdenes de gobierno, política que llegó a concretarse con las reformas del artículo 115 constitucional de en 1983.

Como estrategia de desarrollo y eje de la acción gubernamental la política de la descentralización se hizo explícita en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983 – 1988, este plan tuvo como objetivo central la desconcentración y reordenamiento de la economía nacional en el territorio, así como la descentralización de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno. Por otra parte la Ley de Planeación publicada en el diario oficial de la federación el 5 de febrero de 1983 estableció el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre como instrumento al que se le aposto “el desarrollo equilibrado del país”. Alejandra Massolo (1988)

La racionalización del proceso descentralizador se apoyo en el modelo del municipio libre, sosteniendo que solo se habría avanzado” hacia una cabal descentralización de la vida nacional cuando se hubiese logrado la descentralización política hacia la comunidad”<sup>1</sup>, de esta forma se iniciaría en México el ejercicio de trasladar el plano de los gobiernos locales todo el esquema de planeación del aparato gubernamental de la federación para la generación de planes y programas de orden Estatales y municipal, condición básica para que los estados y municipios asumieran sus nuevas funciones. Se estableció la ley de coordinación fiscal para la canalización de recursos a estados y municipios por medio de un fondo general de participaciones, un fondo financiero, y un fondo complementario de fomento municipal.

Sin embargo como menciona Duhau (2002), hasta ahora el nivel de ingresos de los municipios no ha sido el adecuado aun con las reformas iniciadas hace mas de 20 años, el impacto inmediato más relevante solo ha sido el que los gobiernos Municipales empezaron a ser ejecutores y gestores de la planificación urbana, aun cuando esto ha significado un proceso lento y largo, que todavía no se ha asumido en su totalidad por los gobiernos locales, en muchos casos por la falta de capacidad de sus cuerpos técnicos o tal vez por que los gobiernos locales encontraron en esta practica un modelo libre para legitimar las acciones del partido en turno y de los intereses de este, sin importar el objetivo final de este proceso que tuvo como premisa “el buscar el equilibrio entre las ciudades y regiones”.

En este momento sería cuestionable si la política iniciada desde hace más de veinte años logro el objetivo planteado, que enunciado desde la reforma era el de “buscar el equilibrio económico en el nivel nacional, impulsando nuevas ciudades metropolitanas como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988 y en los planos y programas que lo sucedieron durante las década de los años ochenta, noventas, hasta esta ultima década.

En la actualidad con la reciente aprobación del por parte del senado de la república el 12 de octubre de 2016, se establece la nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo urbano, en la cual se determina que la planeación del ordenamiento territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución y la ley.

Particularmente, destaca que la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo de acuerdo con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Asimismo, precisa que los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

La reforma a la Ley de Planeación, señala que para los efectos de dicha Ley, se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Sin embargo aun cuando esta nueva ley pretende establecer un principio de concurrencia en la que se establezcan funciones y delimitaciones de ámbitos de atribución de cada uno de los órdenes de gobierno, deja de lado la participación ciudadana y la atención de la participación democrática en la construcción de instrumentos de planeación sobre el territorio.

El momento actual exige encontrar mecanismos de administración pública y de gestión, para alcanzar la eficiencia, eficacia, y la rentabilidad, condiciones básicas para la gobernabilidad, situación que demanda la incorporación de criterios de racionalidad en el uso de recursos. En el ámbito urbano se exige la orientación de políticas públicas incluyentes en todos los niveles de gobierno, asociados a la participación ciudadana, y la búsqueda de esquemas en donde los ciudadanos exijan la continuidad de las políticas y el desarrollo de compromisos conjuntos que logren la conclusión de proyectos estratégicos encaminados hacer ciudad, y que establezcan beneficios que incidan positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

El nuevo modelo requiere entonces de una recomposición de los pesos y contrapesos políticos, mediante formas de convivencia más plurales y democráticas, que involucre a todos los actores sociales, iniciativa privada, organizaciones sociales, sindicatos, consejos ciudadanos, comités vecinales, entre otros, incorporando a estos agentes en los procesos de planeación y control para la obtención de resultados.

En el siguiente apartado se elabora una descripción, que pretende ser puntual, sobre las formas de planeación urbana adoptadas en México, a través de la revisión de los marcos normativos al respecto, tratando de dar una visión de lo general a lo particular, hasta aterrizar en los planes y programas delegacionales y programas parciales, para el caso específico del Programa Parcial del Carne Coyoacán.

#### ***1.1.4 Marco Jurídico de la Planeación Urbana en la Ciudad de México***

De conformidad con las Leyes y reglamentos, que dan forma a la Planeación del Territorio de la Ciudad de México, la Legislación en Materia del Desarrollo Urbano tiene su origen desde el año 1976, año en el que se establece un proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con las Reformas al Artículo 115 constitucional por las que se adicionan las fracciones IV y V en las que se establece que Los Estados y Municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los Centros Urbanos y por las cuales se establece que la Federación, los Estados y Municipios planearán conjunta y coordinadamente el desarrollo de los centros de urbanos.

A partir de 1976 México establece la política nacional en materia de Asentamientos Humanos. Las primeras acciones son las reformas constitucionales que sustenta la Ley General de Asentamientos Humanos. En febrero de ese año se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adecuar la estructura jurídica en materia de Asentamientos Humanos. Se introduce en la Constitución el concepto de beneficio social en las modalidades de la propiedad, el cuidado de la equitativa distribución y conservación de la riqueza pública. De esta forma se deriva la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en mayo de 1976. Los objetivos de esta Ley fueron: establecer la concurrencia de los municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la adecuación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para el crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejerce sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.



En 1978 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como el instrumento básico de la planeación nacional integral del Desarrollo Urbano; por su medio serían canalizadas hacia un mismo objetivo todas las actividades relacionadas con los Asentamientos Humanos. La planeación, en la concepción del PNDU fue entendida como actividad que establece correspondencia entre intereses y necesidades de la población y los espacios geográficos, como un proceso que requiere constante renovación; por ello el Plan fue concebido como un instrumento flexible. En él se establecieron las zonas prioritarias, las que servirían como puntos de equilibrio y después como impulsores de la acción global. Definió también las características de crecimiento, para los centros de población considerados prioritarios, mediante la instrumentación de políticas de impulso, de consolidación o de ordenamiento y regulación.

De esta forma se establecieron los centros de población donde deberían concentrarse servicios regionales y contuvo en su nivel normativo las bases y objetivos, las políticas, metas e instrumentos para el Ordenamiento del Territorio Nacional y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, así como de los elementos y componentes y acciones relacionadas con los Asentamientos Humanos: Reservas Territoriales, Suelo Urbano, Vivienda, Equipamiento, Infraestructura y Servicios Urbanos, Ecología Urbana, Prevención y Atención de Emergencias Urbanas y participación de la comunidad en el Desarrollo Urbano.

Como afirman algunos autores, (Garza y Puente 1989) la aprobación del PNDU institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. La racionalidad de esta medida se apoyó en la convicción de que el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el desarrollo económico y social del país.

La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó a las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y Estatales<sup>2</sup>. Se difundió asimismo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

En este tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como Agropecuario, Pesquero, Industrial, Turismo, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Ciencia y Tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Simultáneamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes Estatales con este conjunto de planes y programas. Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales

e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales.

De esta forma la institucionalización de la Planificación urbana a partir de 1978, estuvo sustentada en el marco jurídico preestablecido desde las Reformas Constitucionales de 1976, las cuales introdujeron cambios importantes en el régimen de competencias en materia de Asentamientos Humanos. Primero, se estableció el principio de concurrencia (Artículo 73 fracción XXIX-C) y la obligatoriedad de los planes de cada uno de los niveles; Segundo, se dispuso que las legislaciones locales en materia de Asentamientos Humanos debería estar de acuerdo con la Ley Federal; Tercero, se estableció un régimen especial en materia de áreas metropolitanas ubicadas en dos o más entidades federativas, en el cual los tres órdenes de gobierno, estarían obligados a planear y ordenar de manera “conjunta y coordinada”, el Desarrollo Urbano de dichas áreas (Art. 115 fracción V).

En este marco se establecieron los Planes y programas generales y los planes de ordenamiento del territorio, en el caso de la Ciudad de México, en 1976 se publica el Plan General del Plan Director de Desarrollo, en los términos señalados en la ley General de Desarrollo Urbano. En 1980 se establece el acuerdo por el que se modifica el Plan General de Desarrollo Urbano y se establece el sistema de evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, en él se establecieron los lineamientos de ordenamiento del territorio del área geográfica administrada por el entonces Departamento del Distrito Federal.

En el caso de las Delegaciones del Distrito Federal tiene origen en el acuerdo publicado en 1982 por el que se aprueban los programas parciales de desarrollo urbano del distrito federal de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, y su modificación en la versión publicada en 1987.

En fecha 17 de junio de 1987, la jefatura del Departamento del Distrito Federal aprobó la versión 1987 del Programa General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, los días 16 y 30 de julio del mismo año, respectivamente, quedando inscrito en el Registro del Plan (programa) Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 26 de agosto de 1987, estableciendo las políticas, estrategias y líneas de acción para la ordenación del territorio del Distrito Federal, a partir del análisis de la situación que guarda el mismo en función de los usos y destinos del suelo, la población y la dotación del equipamiento urbano e infraestructura de servicios.

El Programa General del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tuvo entre otros objetivos establecer los usos, reservas y destinos del suelo en zonas de alteración ecológica, señalar los límites de crecimiento de las áreas de habitación que se encuentran dentro de su perímetro para lograr un equilibrio ecológico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como regular el crecimiento, para controlar las actuales tendencias y la conservación de las áreas verdes enclavadas en la zona.

Con fecha 19 de junio de 1987, la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, aprobó la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano Delegacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, implementando las normas que regulen aquellas zonas que cuentan con todos los servicios y que se localicen en parte dentro de zonas históricas, y que cuentan con declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación, como es la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) "Colonia del Carmen", donde la regeneración, renovación y mejoramiento es de mayor importancia en la planeación urbana de la Ciudad de México. La ejecución de dicho Acuerdo, obedeció a las acciones urbanas relativas al ordenamiento y regulación del desarrollo urbano de las zonas que sufren la evolución del fenómeno de crecimiento y que se han visto expuestas al deterioro por el paso del tiempo, la conservación de los sectores de dicha zona que así lo requieran y la determinación de las bases que sean necesarias para éstas, por sus características especiales, para un desarrollo urbano controlado.

Dentro de este marco normativo (ZEDEC), se estableció el ZEDEC de la colonia del Carmen Coyoacán, 1987, ratificado en 1994 por el Plana Parcial de Desarrollo Urbano de Coyoacán, como Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Carmen Coyoacán, y ratificado en 2010 por el Programa Delegacional de Coyoacán, como Programa Parcial de Desarrollo Urbano del el Carmen Coyoacán, marco del cual se establece nuestro análisis.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, versión 1987, determino una combinación de usos para el aprovechamiento del suelo en sus áreas y predios, y que para el mejor logro de estos propósitos de planeación y zonificación urbana, se hace necesario el establecimiento de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), entre las que se incluyó la "Colonia Del Carmen".

Como lo señala el propio decreto, los estudios técnicos realizados por la entonces Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, la zona presentaba características especiales para el desarrollo de usos y destinos encaminados a la conservación y preservación de la zona histórica y patrimonial de la Delegación Coyoacán, de las áreas arboladas, así como para la construcción de vivienda limitada y la generación de servicios básicos para la zona materia del presente Acuerdo.

Así mismo considero la aplicación de las disposiciones que se derivaron de la normatividad del Programa de Mejoramiento y Rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) "Colonia del Carmen", como facultad específica de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, en el ámbito de su respectiva competencia, tomando en consideración la opinión de la Delegación de Coyoacán, Asociación de Residentes de la Colonia Del Carmen y el Comité para la Defensa de la colonia Del Carmen, Coyoacán, A.C. y la Asociación Ecológica Coyoacán, A.C. para el perímetro del Centro Histórico a las asociaciones civiles; Asociación de Amigos y Residentes del Centro Histórico de Coyoacán A.C. y el Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán A.C.

Como se enuncia en el Acuerdo la realización de acciones concertadas entre los diferentes grupos existentes en la "Colonia Del Carmen", fueron encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población de esa zona y de las circunvecinas, distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano, evitando que se edifiquen o amplíen construcciones sin garantía de seguridad para sus usuarios y el cumplimiento de normas específicas que aseguren una adecuada distribución de usos del suelo, preservando su valor histórico como patrimonio nacional. Para este fin se definieron normas técnicas que se definieron lo sucesivo a las edificaciones, su utilización y el aprovechamiento del uso del suelo en general.

#### ***Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Coyoacán 1994***

La revisión del Programa Parcial de desarrollo Urbano Realizada en el año 1994, identifico las modificaciones de las variables económicas políticas y sociales en el entorno. De esta Forma la evaluación de dicho programa reconoce que el esquema planteado por la versión 1987 logró una estabilidad y una tendencia al equilibrio con la aplicación de la zonificación H1. En esencia, en esta nueva versión se identifican los cambios más significativos en usos del suelo, densidades e intensidades, problemas viales, déficit en servicios y alteraciones en la estructura urbana en general. Asimismo, se evalúan dichos cambios y su interrelación con el resto del área urbana en materia habitacional, equipamiento y servicios principalmente, buscando llegar con propuestas de usos del suelo y acciones concretas a consolidar su estructura urbana.

Sin embargo identifica que los objetivos de la versión 1987 del Programa Parcial para la Delegación Coyoacán, deben ser modificados para ser congruentes con las condiciones económicas y sociales. Por lo que la estructura de los usos del suelo requeriría de una mayor diversificación en los usos del suelo en ciertos sectores y el mantenimiento de las condiciones existentes en algunos otros. Los planteamientos de ese Programa Delegacional retomaron las directrices y lineamientos del Programa General de Desarrollo Urbano en términos de mantener el equilibrio del crecimiento y dinámica poblacional de

Coyoacán para consolidar definitivamente sus áreas urbanas y aprovechar las ventajas comparativas de los servicios de nivel metropolitano con que cuenta en educación superior, recreación, cultura y comercio.

Con fundamento en el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la revisión integral del presente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, el cual debe realizarse cada tres años se estableció dicha revisión. El objeto de esa revisión fue el de evaluar los avances o retrocesos en la delegación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, respecto a los objetivos y metas establecidas en este programa.

En ese sentido La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda convocó a la revisión inicial del Programa en los términos que debe seguir el procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Sin embargo en dicha revisión mantuvo vigentes los acuerdos por los que se crearon las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado de la Delegación Coyoacán, entre los que se incluyen El del Carmen; publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de enero de 1994.

Como lo dispone el artículo sexto transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, estas zonas se incorporan con carácter de Programa Parcial, y se confirman en los mismos términos en que fueron publicadas en el Diario Oficial en cuanto a: 1) la normatividad en materia de uso del suelo y, 2) su vigencia, y 3) su delimitación territorial.

Sobre los lineamientos jurídicos que se establecen respecto a la definición y tratamiento de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, se anexan los extractos de la ley al respecto. Ver anexos bibliográficos.

## **2. 1 La Participación Ciudadana.**

### **2.1.1 El Concepto de Participación.**

El concepto de participación ciudadana, ha tenido diversas acepciones, a .l timas fechas se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social. (Sanchez Mejorada, 2010: 618)

Así también es cierto que la participación se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos.

En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello.

Desde y a partir de donde se analice —el Estado o la sociedad— la participación se entenderá y definirá de manera distinta:

*Desde el Estado* se busca que la participación ciudadana se inserte en los procesos de democratización, en una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, transfiriendo a la ciudadanía una serie de decisiones que tradicionalmente estaban en manos de la administración pública, para lo que se abren nuevos espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales. En este sentido, la participación ciudadana cobra gran relevancia pues permite legitimar las acciones de gobierno.

*Desde la sociedad*, la participación permite a los ciudadanos reconocerse como tales y, al compartir una situación determinada se identifican con sus propios intereses, expectativas y demandas, lo que implica la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales.

Se trata de un proceso en que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

Para desarrollar un proceso de participación es necesario contar con una estrategia de información, es decir, abrir canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad que funcionen en las dos direcciones, lo cual le permite al primero informar a la población sobre sus acciones y, a la segunda, conocer, debatir y generar propuestas dirigidas a la autoridad. Asimismo, estos canales comunicativos deben funcionar como una forma de control por parte de la población sobre las acciones emprendidas por el gobierno y sus resultados, por lo que es necesario que los espacios de articulación sean claros, permanentes y con contenidos acotados, es decir, espacios de participación permanentes en los cuales los derechos y obligaciones estén regulados para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder (Bolos, 2003).

En ese sentido, entonces, la gestión urbana participativa significa, principalmente, una redistribución de poder. Por un lado, se argumenta que ya no necesitamos un Estado tan centralizado, puesto que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver, localmente, gran parte de sus problemas; por otro, el municipio —escogido como foro por excelencia para la decisión de los destinos de sus habitantes— debe organizarse en patrones de gestión, donde el componente participativo sea el principal instrumento, pues la propagación de poderes, competencias, responsabilidades y recursos financieros y

técnicos hacia las bases abre espacio para la articulación histórica y democrática, entre la gestión pública de las instituciones del Estado y la participación y organización de los ciudadanos en su vida cotidiana (Massolo, 1988: 45).

En un estudio realizado por Martha Gloria Morales (2000) a partir de la revisión de los trabajos inscritos en el Premio Gobierno y Gestión Local, que desde el año 2001 ha sido convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señala que entre los mecanismos implementados para fomentar la participación ciudadana destacan los siguientes:

- Promover el diálogo y la comunicación directa entre el gobierno y la ciudadanía, conocer problemas, necesidades, desarrollo de obras, etc., por medio de recorridos, jornadas de trabajo *in situ*, etcétera.
- Impulsar la participación organizada de la población —por lo general, los vecinos— mediante figuras como comités, consejos, etc., para atención y gestión de los problemas, ejercicios de autodiagnóstico o involucrar a la población en la definición de planes y programas.
- Apoyar el mejoramiento barrial y la imagen urbana mediante ejercicios de cogestión para crear espacios públicos, áreas verdes, camellones, plazas públicas; responder por ellos, cuidarlos y mantenerlos, por medio de la contraloría social.
- Fomentar la participación en comités temáticos o promotores para el desarrollo de programas específicos dirigidos fundamentalmente a grupos vulnerables. Formación de brigadas ecológicas, de limpieza, de reforestación, etcétera.
- Instrumentar ejercicios de planeación participativa o presupuesto participativo para la distribución equitativa de los recursos y para la transparencia y rendición de cuentas.
- Capacitar para la participación y el desarrollo de habilidades y capacidades en los ciudadanos que participan en el desarrollo y gestión comunitarios, en grupos de trabajo, de planeación y ejecución de programas.

Todos estos mecanismos y procedimientos para asegurar la participación se pueden agrupar en las tres modalidades que Martha Schteingart y Emilio Duhau (2001) proponen:

- Modalidades que no constituyen formas de participación sino que implican el ejercicio de derechos ciudadanos básicos propios de la dimensión representativa de la democracia. Por ejemplo, el ejercicio de los derechos de petición, queja y opinión respecto de solicitar ciertas prestaciones relacionadas con las atribuciones y funciones del gobierno local, o de dar a conocer o denunciar las anomalías en la prestación de los servicios a cargo del gobierno municipal; el acceso oportuno a la información sobre acciones desarrolladas por el gobierno municipal como parte de un ejercicio transparente de la función de gobierno.

- Modalidades que involucran la participación en la gestión municipal pero no, en principio, en el gobierno. Se refiere a la elección o el desempeño como representante local destinado a la gestión y a la organización de la cooperación vecinal en acciones de beneficio colectivo o a la participación directa en estas acciones, como recaudación y aportación de recursos o trabajo. También se reconocen en esta modalidad el monitoreo y supervisión del ejercicio de gobierno, en especial de la obra pública.
- Modalidades que suponen la participación en el proceso de toma de decisiones y la conformación de órganos específicos. La participación en distintas formas de consulta pública y en la discusión y elaboración de los planes y programas de gobierno, así como en la definición de prioridades (Schteingart y Duhau, 2001: 294).

De acuerdo con la clasificación de Schteingart y Duhau, Arturo Flores (2007) percibe que en el caso mexicano existen tres zonas de empoderamiento:

*Zona de empoderamiento cero.* Se identifica como el área en la cual las autoridades invitan a participar a la ciudadanía en procesos donde las decisiones ya fueron tomadas con anterioridad o bien, que por su escasa importancia, dichas decisiones no empoderan a los ciudadanos participantes. Aunque haya índices considerables de participación y los ciudadanos intervengan en procesos participativos, las discusiones o los procesos de consulta en los que tomen parte no producirán beneficios tangibles para los ciudadanos o un efecto inmediato para los participantes.

*Zona de autoempoderamiento.* Se trata de organizaciones sociales y políticas que nacen desde la sociedad y operan al margen o paralelamente a las instancias o mecanismos de participación institucionalizados. “Es una zona de flujo constante tanto... de peticiones así como de respuestas por parte de las zonas de poder... el hartazgo y la ineficacia son dos de las principales motivaciones que hacen que la ciudadanía pretenda autoempoderarse. La constitución de comités ciudadanos o bien de grupos de personas que busquen cambiar las condiciones de su entorno son dos de las formas típicas de asociativismo que se han convertido en las más características del proceso de empoderamiento” (Flores, 2007: 31).

*Zona de empoderamiento institucionalizado.* Aquí se hace referencia a esquemas establecidos en las legislaciones que buscan empoderar legítimamente a los ciudadanos, por lo que se refiere especialmente a aquellos mecanismos e instrumentos que tienen carácter vinculatorio, es decir, las autoridades tienen la obligación de acatar el mandato de la sociedad o de los ciudadanos participantes en el ejercicio. Entre éstos se encuentran algunos instrumentos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, mecanismos de control como la revocación de mandato, ejercicios de cogestión y definición de planes y programas.

Así podemos ver que el concepto de participación adquiere diversas modalidades y variantes, una misma actividad con adjetivos diferentes, participación política, participación social, participación ciudadana, participación electoral, o bien de acuerdo a



los ámbitos, necesidades y actores que involucra, el ámbito concreto en que se realiza la acción: política, económica, social; el tipo de necesidades a las que responde, laborales de gestión pública, ciudadanas, y las necesidades que atiende, relaciones sociales estructura de gestión, etc.

Para algunos sectores de la sociedad y para las mismas autoridades es un hecho ineludible que para hacer democráticas y habitables las ciudades se requieren la planeación y priorización de las acciones de gobierno, punto en el cual el conocimiento del ciudadano acerca de la problemática contribuye, de manera corresponsable, a la definición y evaluación de políticas y a la ejecución eficiente de la acción planeadas. Pero, ¿realmente se logra esto? ¿Qué se dice y cómo operan las políticas de participación ciudadana?, ¿cuáles son sus posibilidades y limitaciones?, ¿cuál es la respuesta y participación de los distintos actores?

### **1.2.2 La Participación Ciudadana y la Legitimación de la Democracia**

La participación ciudadana, en tanto mecanismo de legitimación de la democracia, adquiere importancia para cualquier régimen de gobierno. Según los parámetros de la democracia directa es necesario hacer extensiva la inclusión de la ciudadanía, a partir de la creencia en las reglas y los gobernantes, para que sea capaz de retroalimentar sentimientos de identificación, confianza y fidelidad.

No obstante, se considera que la toma de decisiones se hace extensiva al conjunto de la sociedad y se logra por medio de diversos mecanismos de participación; los mecanismos más reconocidos de participación ciudadana son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

El *plebiscito* se define como un pronunciamiento popular o deliberación del pueblo. Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía o, debido a su excepcionalidad, para convocar a la población. Se trata de una consulta ciudadana respecto de una política o decisión del Ejecutivo, sobre un asunto controvertido que necesite un alto grado de legitimidad.

La *iniciativa popular o ciudadana* es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, ordinarios o constitucionales, ante los órganos competentes. Puede ser de dos tipos: la formulada, cuando los ciudadanos presentan un proyecto de ley elaborado, y la no formulada, cuando los ciudadanos se limitan a solicitar al Legislativo que formule una ley determinada.

Es decir, mediante esta figura los ciudadanos proponen la elaboración de leyes, lo que los involucra políticamente en relación con asuntos públicos importantes, y puede ser un contrapeso efectivo para un cuerpo legislativo que en determinado momento no sea representativo.

El *referendum* se entiende como una votación popular sobre una cuestión constitucional, legislativa o administrativa. Es decir, los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar, modificar, adicionar o rechazar alguna propuesta de ley o una ley vigente. Pueden ser obligatorios (vinculantes) o no obligatorios (consultivos).

A la fecha no se ha establecido en la Constitución esta figura —como ninguna otra de las descritas— y por lo tanto no opera.

Ahora bien, en la medida en que las instituciones y el sistema representativo no funcionan y la corrupción y la impunidad se fortalecen, se ha hecho necesario incrementar y buscar otros mecanismos de regulación y control, como las contralorías ciudadanas y otros que todavía no se incorporan al marco legislativo, como la ratificación y la revocación de mandato y la petición de remoción administrativa.

En México, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa, como instrumentos legales para procurar mayores niveles de participación ciudadana, está encaminada a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política. (Sanchez Mejorada, ---- 2010)

### **1.2.3 Participación Ciudadana en la Planeación**

En la lógica de la democratización del Estado en México empieza a cobrar fuerza la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. En la búsqueda de un acuerdo entre la sociedad civil (sector privado) y el Estado (sector público), el gobierno planteó la necesidad, en un primer momento, de una planificación concertada, que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y concretamente en la Ley Nacional de Planeación (1982) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (snpd)<sup>1</sup>

En estos instrumentos legales se reconocen tres mecanismos de participación:

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática con el fin de alcanzar un desarrollo integral y sustentable del país. La Ley Nacional de Planeación que reglamenta este artículo señala que la planeación es una de las facultades del Estado, a la vez que establece una serie de principios que le dan cuerpo a la propuesta de alcanzar una planeación que incluya los diferentes sectores sociales, atenuando los desequilibrios regionales y sociales, así como ampliando los márgenes de la participación democrática. En el capítulo tercero de la ley, dedicado a la participación social en la planeación, se reitera que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática, con objeto de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y en general de los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que en el sexenio foxista se denominó Sistema Nacional de Planeación Participativa.

- La consulta popular por medio de foros u otros instrumentos que permiten integrar la opinión de representantes de diversos sectores sociales y políticos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en planes estatales y municipales.
- Mecanismos de concertación y acuerdo que permiten a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad.
- Mecanismos de control y evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de planeación.

#### *La consulta para la elaboración de planes y programas*

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Planeación cada vez que da inicio un gobierno, de cualquier nivel, éste tiene la obligación de realizar una consulta ciudadana a fin de recoger las ideas y propuestas para el desarrollo integral del municipio, estado o federación que gobierna. A la fecha, el instrumento privilegiado para la consulta a la población ha sido el de los Foros de Consulta Popular. Estos foros se formalizaron e institucionalizaron en 1982, año a partir del cual se han ido sofisticando y diversificando los instrumentos de consulta, sobre todo en la medida en que se ha modernizado el aparato público.

Las organizaciones civiles y sociales toman parte en los foros a los que son convocadas, por lo menos para dejar constancia de sus demandas y propuestas.

La dinámica de los foros depende de la secretaría que convoque y del interés o voluntad política del responsable para abrir o cerrar la participación y retomar e incorporar las propuestas en el Plan Nacional y los Planes Sectoriales.

Si bien esta consulta se convierte en un instrumento poco eficaz en el ámbito federal, tiene más sentido en el estatal y cobra relevancia a nivel municipal. Para cada uno de los niveles de gobierno se reconoce a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y Municipal (Coplademun o Copladem) como instancias de coordinación del Sistema de Planeación Democrática en los dos niveles de gobierno.

#### *Los comités de planeación para el desarrollo estatal y municipal y los institutos de planeación municipal*

Desde la década de los setenta, por medio de varios decretos presidenciales, se configuraron algunos órganos consultivos con personalidad jurídica y patrimonio propio. Un ejemplo de dichos órganos fueron los Comités Promotores de Desarrollo Económico (Coprodes), que fungían como órganos de consulta de los gobiernos de los estados, orientaban la formulación de los planes de desarrollo económico y social, así como los proyectos de inversión, gastos y financiamiento federal de interés local. En 1980 hubo la necesidad de ajustar su base jurídica y adecuar sus objetivos, estructura y funciones para

consolidarlos, como integrantes de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, y se cambió su denominación a la de Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades). Sin embargo, no fue sino hasta febrero de 1991 cuando se instauraron.<sup>2</sup>

Actualmente, los Coplades se identifican y definen como un espacio propicio que facilita la coordinación y concertación, para armonizar y dar congruencia a los planes y programas de cada gobierno estatal, con los demás ámbitos de gobierno y las necesidades de la sociedad civil.

Los Coplades son normados y regulados por las leyes de planeación de cada una de las entidades federativas y, aunque cambian la estructura y los nombres, por lo general se integran por un presidente, que es el gobernador del estado, un coordinador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador, generalmente el secretario de planeación), un secretario técnico (funcionario designado por el gobernador), representantes de los sectores social y privado, secretarías estatales y los representantes de los ayuntamientos de la entidad.

De esta primera estructura se derivan los comités o subcomités sectoriales o temáticos que se definen como los órganos auxiliares de los Coplades en los que concurren representantes del poder público, social y privado para la planeación del desarrollo en sus distintas vertientes. El trabajo de intercambio y diálogo entre el gobierno y la sociedad organizada se realiza fundamentalmente en estos espacios, que se forman dependiendo de las prioridades municipales y se refieren fundamentalmente a la educación, la salud, el desarrollo social, el fomento económico, el desarrollo urbano y medioambiental, la infraestructura y la comunicación, así como al gobierno.

Los subcomités especiales se constituyen a partir de programas o temas específicos, como la función pública o modernización administrativa, los grupos vulnerables, los pueblos indios, el medioambiente, la equidad de género, la pesca y la acuicultura, y el turismo, entre otros, que tienen que ver con los planes sectoriales, regionales y especiales.

En todos los estados la estructura operativa incluye grupos o mesas de trabajo que abordan asuntos todavía más específicos. También es común que predomine la participación de representantes de cámaras empresariales, organizaciones, confederaciones y colegios de profesionistas (arquitectos, ingenieros, contadores, abogados), y empieza a ser una tendencia que participen representantes de las universidades, públicas o privadas, y de organizaciones políticas, sociales y civiles.

Sin embargo la participación se ve sesgada en tanto que la participación esta alineada para legitimar los programas. En la medida que el gobierno estatal o municipal controla tanto los mecanismos del poder político local como los recursos puede promover la

---

<sup>2</sup> Decreto publicado el 8 de marzo de 1991, *DOF*.

participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Una estrategia consiste en fomentar asociaciones locales que representen los intereses de los ciudadanos, proporcionándoles cuotas de poder. De la misma manera, puede hacer lo contrario, es decir, no permitir que ciertas organizaciones participen en los órganos de decisión. Se da el caso, también, de que cuando el gobierno local tiene plena certeza de hallarse entre organizaciones afines abre cauces a la participación, pero si, por el contrario, reconoce que le son adversas, no impulsa mecanismos democratizadores.

Por otra parte, con todas las fallas y limitaciones que podamos encontrar al proceso de descentralización y reconocimiento de la autonomía municipal,<sup>3</sup> las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional,<sup>3</sup> que incrementan las atribuciones a los municipios, han llevado a que los gobiernos municipales tengan un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la participación ciudadana. En ese sentido, en algunos municipios, los que cuentan con ayuntamientos con visiones de gestión pública más modernas, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se han convertido en espacios privilegiados para fomentar la organización y la participación en la definición de planes y programas.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal encuentran su sustento jurídico en la Ley de Planeación, pero su funcionamiento e integración se definen por medio de cada una de las leyes orgánicas municipales y de los reglamentos respectivos. Lo que es común a todos es que se trata de organismos auxiliares del municipio, que tienen como objetivo formular, actualizar, instrumentar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y compatibilizar las acciones que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en los procesos de planeación, evaluación e información como en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Los Copladem tienen carácter bifuncional, ya que son organismos de planeación municipal, que adicionalmente operan como subcomités de los Coplades, con las mismas

---

<sup>3</sup> La Ley Orgánica del Municipio Libre también cuenta con un capítulo específico sobre la participación social en distintos aspectos. Entre otras cosas, ofrece la posibilidad a los ciudadanos de solicitar la realización de consultas populares con temas específicos que atiendan el interés público. Al mismo tiempo, concede a los ciudadanos el derecho de participar en diferentes comités municipales de naturaleza consultiva, proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente, así como mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública, y coadyuvar en la ejecución de la obra pública.

<sup>3</sup> Las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución incorporan aspectos importantes para la definición del Municipio como posible orden de Estado y de Gobierno y de las competencias del Ayuntamiento. Con el propósito de fortalecer la capacidad operativa y fomentar el desarrollo de los municipios en el marco de un nuevo federalismo, se adicionó la fracción tercera a efecto de establecer que: Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan [...] Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado y la federación [...] tarea que corresponde a los Copladem. DOF del 23 de diciembre de 1999.

funciones o atribuciones, por lo que se convierten en instancias de planeación municipal; son el núcleo orgánico y funcional del Sistema Municipal de Planeación Democrática y parte integrante del Sistema Estatal y Nacional de Planeación Democrática. Ello implica que estas instancias sirven de enlace en los procesos de planeación entre los tres niveles de gobierno y es por ello que se les considera la instancia más adecuada de participación, decisión y concertación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, así como de coordinación y vinculación con los gobiernos estatal y federal para acordar y ejecutar acciones, planes y programas en materia de desarrollo.

Al igual que los Coplades, los Copladem deben funcionar como un órgano colegiado integrado por las dependencias del gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal que operen en el municipio, y los representantes del sector social y del sector privado,<sup>4</sup> incluidas —desde la reforma de 2003— las comunidades indígenas.

Tradicionalmente, el trabajo de los comités se ha valorado de manera negativa. En concreto, se han identificado algunos problemas de operación, como una fuerte dependencia hacia los ejecutivos locales, falta de continuidad en los programas, mecanismos e instrumentos de participación hechos a modo y totalmente viciados, estructuras partidizadas, corporativas y poco flexibles y democráticas, por sólo señalar algunas cosas. No obstante, si se orientara su trabajo (tarea que algunos ayuntamientos han hecho) a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y a coordinar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la definición, instrumentación y ejecución de obras y acciones, se lograría la legitimidad y racionalidad necesarias, a la vez que se podrían constituir en un elemento sustantivo para la planeación democrática.

Con la idea de innovar y hacer más eficiente la gestión municipal y en especial la planeación urbana, algunos ayuntamientos, fundaron un organismo paralelo a los Copladem, el Instituto Municipal de Planeación (Implan), que de acuerdo con las legislaciones locales no forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que cuenta con mayor autonomía para poder responsabilizarse de la planeación del desarrollo municipal a más largo plazo.

El primer Implan se fundó en León, Guanajuato, y en la actualidad ya existen 34 en el país (incluido el de Tijuana) y una asociación nacional<sup>5</sup> que los agrupa y permite no sólo

---

<sup>4</sup> En general se considera y se sugiere, sin que ello sea limitativo, que los Copladem estén integrados, además de por los funcionarios del ayuntamiento, por los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal que actúen en el municipio; los presidentes de los comisariados ejidales y representantes de bienes comunales; los representantes de las comunidades indígenas y de las organizaciones obreras, campesinas, de colonos y sociedades cooperativas, y de las organizaciones empresariales que actúen en el municipio; los diputados federales y estatales, cuyo distrito electoral se ubique dentro del municipio, y los representantes de las instituciones de investigación.

<sup>5</sup> El Implan creó comisiones técnicas conforme a cada una de las líneas estratégicas que están contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal 2030: Desarrollo Ambiental Sustentable, Rumbo Económico, Educación para la Vida, Cultura y

mantener los vínculos de todos los institutos, sino que además es un foro para el diálogo, el intercambio y la reflexiones sobre la cuestión urbana y la planeación de las ciudades (amimp, 2004).

A pesar de los avances, como en los otros casos (Coplades, Copladem), muchas veces la capacidad de decisión e incluso de inserción de propuestas de la ciudadanía es limitada y, con frecuencia, se convierten en simples artilugios para simular un consenso sobre propuestas definidas en otros espacios y por otros actores. Las mismas autoridades del Implan de León reconocen que éste ha ido evolucionando; año con año se ha ido consolidando y ha avanzado por etapas.

A partir de los materiales e informes de otros institutos, se puede identificar que si bien se han abierto espacios de participación —poco compartidos y difundidos entre la población en general—, éstos todavía siguen siendo elitistas y cerrados, destacando la participación corporativa (cámaras, organizaciones obreras y campesinas, y colegios de profesionistas). Hace falta fortalecer las redes y en general la articulación con la sociedad civil, no sólo con los comités de colonos con los que tienen una relación permanente. El avance fundamental ha sido el relativo a la planeación estratégica, gracias a la constante revisión y avance de los instrumentos de planeación, que han logrado establecer metas, indicadores de evaluación, sistemas de información geográfica, etcétera.

#### **1.2.4 La Planeación Participativa y la definición de las Políticas Urbanas**

La intervención ciudadana en el ámbito de la planeación urbana ha resultado ser uno de los ejercicios participativos más sugerentes y significativos del proceso de democratización reciente en la Ciudad de México. Su valoración positiva estriba en el hecho de que en este ámbito se ha puesto en práctica desde el gobierno local una estrategia peculiar de gestión, la *planeación participativa*, que ha dado lugar a una interesante experiencia en la que distintos actores sociales e institucionales confluyen en un espacio de deliberación y colaboración, teniendo como objetivo común la formulación de soluciones para los problemas urbanos y la elaboración de políticas pertinentes para la atención a estos problemas. Esta estrategia se sustenta en la necesidad asumida por las autoridades locales de democratizar la gestión local, mediante la formulación de políticas y el diseño de instrumentos, que permiten la incorporación de los distintos actores involucrados en el territorio en la búsqueda de soluciones a los problemas que les atañen.

---

Valores, Salud, Deporte, Vivienda y Asentamientos Humanos, Infraestructura y Equipamiento para el Desarrollo, Participación Social, Buen Gobierno y Estado de Derecho.

En 2003 los institutos de planeación determinaron realizar un encuentro para intercambiar sus experiencias. Éste tuvo como sede la ciudad de Querétaro y en él participaron 21 instituciones de planeación, las cuales llegaron al acuerdo de crear la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (amimp) que se protocolizó ese mismo año. Los objetivos de la asociación son: ampliar el número de institutos de planeación municipal, estimular a los actores locales para que la planeación se convierta en una práctica para la definición de políticas públicas enfocadas al desarrollo urbano sustentable y cumplir un papel vinculante entre éstos y los distintos niveles de gobierno (amimp, 2006).

Entre los años 1997 y el 2000, la ciudad de México vivió por vez primera la alternancia política en el gobierno local, con la elección de un Jefe de Gobierno y la llegada al poder del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este fue un hecho sin precedentes en la historia política local, pues representó un cambio de gran envergadura: en primer lugar, porque mediante el ejercicio de esta elección el gobierno capitalino dejó de ser una dependencia del Ejecutivo Federal; en segundo lugar, fue la primera vez que los habitantes de esta ciudad pudieron ejercer sus derechos políticos ciudadanos y elegir a su autoridad local; en tercer lugar, por la filiación política de centro izquierda que detentaba el grupo que llegaba al poder,

Para el nuevo gobierno, la oportunidad que se abría consistía esencialmente en la posibilidad de construir bases sólidas para el establecimiento de un gobierno democrático, de nuevo tipo. Esta tarea implicaba sin duda enormes retos, y pasaba por la capacidad del nuevo grupo gobernante para instrumentar un modelo de gobierno orientado hacia una *governabilidad democrática*, sustentada no solo en los elementos definitorios del buen gobierno (eficacia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y transparencia), sino también en la instrumentación de otros elementos referidos a la relación con la sociedad: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales, c) política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación) y d) diseño y promoción de diversas formas de representación. (Ziccardi; 1998).

En un gobierno de esta naturaleza, la instrumentación de una *política de participación ciudadana* resulta un componente central, en la medida en que representa el eje para la articulación de diversas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad.

En los lineamientos programáticos del nuevo gobierno, bajo los ejes que postulan la construcción de una *ciudad democrática y participativa* y una *ciudad incluyente*, la participación ciudadana se asume como una estrategia central, que constituye en buena medida el vehículo para reformular la relación con diversos sectores sociales y lograr su inclusión en la toma de decisiones.

Se desarrollaron dos ámbitos estratégicos: A. la formulación de políticas incluyentes y la recuperación de la responsabilidad social del estado mediante la instrumentación de una política social, basada en la corresponsabilidad social y la atención a los sectores más desfavorecidos; y B. la construcción de una sociedad democrática y participativa, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de relación con la sociedad organizada y la creación de nuevas instancias de participación. (Álvarez, 2004)



Para los efectos de este trabajo, interesa centrarse principalmente en el segundo de estos ámbitos, es decir, en la política de participación ciudadana, en el marco de la cual se inscribe la experiencia de planeación participativa que en ese caso nos ocupa. La estrategia central para fomentar la participación ciudadana dentro de la política gubernamental local, consistió en un proceso progresivo de apertura de espacios institucionales de participación y colaboración ciudadana, en especial, dentro de las Secretarías. Las modalidades de la participación se refieren preferentemente a: consulta y colaboración en la elaboración de políticas públicas, elaboración de propuestas, promoción de actividades, seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración en acciones de gobierno en ciertas áreas (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2002).

Esta estrategia presentó una variedad de opciones de participación de la sociedad, que resulta en buena medida creativa e innovadora, pero se basó en la recuperación de instancias y modalidades puestas en práctica en administraciones anteriores. En este sentido, se recuperaron, por ejemplo, las instancias de los Consejos Consultivos, y algunas experiencias de la Secretaría de Desarrollo Urbano, donde existían precedentes importantes de modalidades participativas y de negociación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones del Movimiento Urbano Popular; igualmente, la experiencia acumulada por las organizaciones emergidas de las movilizaciones de los sismos de 1985 y algunas asociaciones vecinales de las clases medias y altas, que en el inicio de los años 90 habían tomado parte activa en la definición de aspectos puntuales del desarrollo urbano, en particular en la definición de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC,s) en la Ciudad de México.<sup>7</sup>

Estas relaciones dieron lugar a la creación de espacios y prácticas diversas, entre las que se distinguen las siguientes:

#### *1. Espacios de Consulta para la Definición de Políticas Públicas.*

El espacio privilegiado para esta clase de interlocución lo constituyeron los Consejos Consultivos y los Comités formados exprofeso para atender cada una de las líneas de

---

<sup>7</sup> Para poner freno al acelerado incremento de cambios en el uso del suelo (de residencial a comercial y de servicios) y evitar el deterioro en la calidad de vida (principal demanda de los residentes de las colonias de clases medias y altas), se determinó declarar a las colonias con mayores conflictos como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que fueron consideradas como regulaciones de excepción, y fueron en buena medida el resultado de la presión ejercida por diversos grupos de vecinos; en este proceso se vertieron los intereses, necesidades y propuestas concertadas de los diversos actores involucrados: inversionistas, propietarios, vecinos y gobierno delegacional. Al respecto ver: Ziccardi, Alicia Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, Miguel Ángel Porrúa/IISUNAM, México, 1998, Cap. III, Azuela, Antonio "Pluralismo Jurídico y Cambio Institucional", en Álvarez, L. (coord.) participación y Democracia en la Ciudad de México, CEEIC-UNAM/La Jornada, México, 1997, pp.151-176 y Sánchez Mejorada, C. "Emergencia y Participación de la Sociedad en la Ciudad de México", en Coulomb y Duhau (coords.) Dinámica Urbana y Procesos Socio- Políticos. Lecturas de Actualización sobre la Ciudad de México, UAM-A/CENVI, A.C., México 335-356 . Sánchez- Mejorada F. Cristina "Las ZEDEC y la Participación de la Sociedad Civil" Ciudades No. 20. RNIU. México, 1993 pp.27-33.

gobierno: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Protección Civil, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, entre otros. Si bien esta figura existía ya en la legislación local como espacios a partir de los cuales se consultaba a profesionales o expertos acerca de los programas o decisiones de gobierno, en el caso de Desarrollo Social no existía un Consejo, y por tanto éste fue de nueva creación.<sup>8</sup>

Resultaron en general espacios de colaboración genuina y eficiente y cumplieron con una función básicamente consultiva a nivel del gobierno central. Surgieron de manera dispar en las distintas secretarías, obedeciendo a leyes y reglamentos diferenciados de acuerdo con el carácter propio y con las funciones de la instancia de adscripción. La integración de estos espacios no estuvo normada por un marco legal común, y adoleció de cierta discrecionalidad por parte de la autoridad convocante.

## *2. El Desarrollo Conjunto de Programas y/o Apoyo a Iniciativas Sociales.*

Los programas diseñados mediante financiamiento a proyectos de probado valor que presenten organizaciones o grupos, para resolver problemáticas sociales específicas, en un marco de corresponsabilidad.

**Programa NOVIB-GDF;** El Programa conocido como “Novib - GDF”, fue un programa de coinversión y cogestión entre la Sociedad civil, el gobierno de la ciudad y una agencia holandesa de cooperación internacional (Novib), con el propósito expreso de generar modelos y propuestas de políticas públicas para el desarrollo social en el Distrito Federal, buscando en el proceso contribuir a una transformación positiva en las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Gobierno del Distrito Federal.

**Programa Cofinanciado de Vivienda;** Otro caso relevante, fue el del Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV), en el que confluyó la colaboración entre las distintas organizaciones civiles que participaban dentro de la Coalición Hábitat México, y algunas organizaciones sociales como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata y la Cooperativa Ce Cualli Otli, y el Instituto de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

**Sistema de Servicios Comunitarios Integrados.** Esta participación se dio ya fuera como promotores o voluntarios en acciones concretas o bien incorporando a instituciones o

---

<sup>8</sup> Dentro de estos Consejos destacan, por los resultados de su trabajo, los consejos con participación ciudadana que se instituyeron para cada sector y grupo en que se estructuró la política social. Entre otros se encuentra: el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, entre otros. Su éxito radica en haber logrado se legislara a favor de esos grupos, se destinaran recursos y se impulsaran programas prioritarios.

empresas en proyectos específicos de “adopción de un espacio de la infraestructura social” con el fin de apoyar su equipamiento y mantenimiento, lo que ocurrió principalmente con relación al cuidado de parques y deportivos.

### ***3. Espacios de Interlocución con Organizaciones Civiles.***

Diseñado para establecer líneas de enlace para participar en las acciones de gobierno, desde la Secretaría de Gobierno se estableció una oficina de “Enlace con la Sociedad Civil”, la cual tuvo a su cargo la interlocución con diversas organizaciones principalmente civiles (ONG) para el desarrollo de programas y el intercambio sobre la definición de las políticas públicas.

### ***Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México.***

Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México, fue un espacio de articulación de organismos civiles con trabajo en el Distrito Federal para intercambiar experiencias, identificar posibles acciones conjuntas y coordinar las actividades que realizan con otros organismos civiles.

### ***Las instancias de representación territorial: los Comités Vecinales***

El espacio privilegiado para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana lo constituyó una red territorial de representación, cuyas instancias de base fueron los Comités Vecinales. Estos constituyeron el espacio institucional de la representación territorial para la ciudadanía, y a través de ellos se canalizó de manera preferencial la participación ciudadana. La forma de constitución de los Comités, así como sus funciones y atribuciones quedaron prescritas en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1998. De acuerdo con esta ley, los Comités Vecinales tienen entre sus funciones: representar los intereses de los vecinos de su colonia; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; y ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.<sup>9</sup>

### ***La Planeación Participativa.***

En este marco, además de las instancias propiamente dichas de participación, durante el ejercicio de gobierno 1997-2000 se crearon algunos instrumentos orientados a fomentar la coparticipación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales en función de la búsqueda conjunta de soluciones a problemas locales específicos y de la definición de programas y políticas puntuales. El caso más relevante de este tipo de ejercicios fue, sin

---

<sup>9</sup> Ver Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1998, Capítulo III.

duda, el de la planeación participativa, y se llevó a cabo en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) a través del diseño de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.<sup>10</sup>

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano son instrumentos previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y corresponden al tercer nivel de la planeación en el ámbito local, después del General y el Delegacional. Éstos constituyen el nivel de planeación más reducido, más puntual, y también el más cercano a la población de los barrios y las colonias para la definición de obras y proyectos a nivel microlocal. La cualidad de estos programas consiste en que articulan diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda que se inscriben en un marco de desarrollo integral y sustentable. Representan instrumentos de regulación de los usos del suelo; son ordenadores de actividades urbanas, previsores y correctores del deterioro ambiental; prevén también la preservación y regulación de los espacios públicos y la protección civil, a partir de la incorporación de las percepciones, las propuestas y las iniciativas de la población involucrada. A partir de éstos se plantean también proyectos de carácter estratégico para cada zona.<sup>11</sup>

Con estos presupuestos el gobierno se planteó la realización de 31 Programas Parciales, teniendo como prioridad la elección de zonas que respondieron a ciertos criterios: 1. la existencia de situaciones problemáticas de carácter social: áreas conflictivas con riesgos de invasión, carencia de servicios e infraestructura, y de concentración de población de más bajos recursos; 2. zonas en las que se hubieran aplicado previamente acciones efectivas acordadas con los habitantes para evitar la expansión urbana sobre áreas de conservación ecológica; y 3. zonas en las que se hiciera necesario impulsar políticas o acciones puntuales para evitar el despoblamiento y para preservar el patrimonio urbano y cultural.<sup>12</sup>

Con esta perspectiva, el gobierno articuló una metodología particular de planeación participativa a través de la cual se pretendía involucrar a la población afectada en cada zona tanto en la elaboración de un diagnóstico de los problemas locales como en la búsqueda de soluciones a los mismos y en el diseño de un instrumento normativo para su regulación. Esta metodología presupone la intervención de tres actores base en el

---

<sup>10</sup> Al respecto cabe mencionar los casos de el Plan Parcial de Mejoramiento Urbano de la Colonia Guerrero, 1976-77; el Plan de Mejoramiento Urbano de Tepito, 1979-82; el Plan Parcial de Mejoramiento Urbano de San Miguel Teotongo, 1980- 84; y el Plan Parcial de Mejoramiento Urbano de Santa María Aztahuacan, 1985-86. Ver Suárez, Pareyón, Op.Cit. pp.94

<sup>11</sup> Ver Ordóñez, Juan Felipe (en esos años Director de Planeación y Evaluación de Desarrollo Urbano de la SEDUVI), en Ziccardi, Alicia (coordinadora) Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, UNAM, 2003, pp.44-52

<sup>12</sup> Ibidem.

proceso: 1. los vecinos, quienes potencialmente toman parte en la distintas fases del proceso, referidas a elaboración, seguimiento y evaluación de los programas parciales; 2. las autoridades correspondientes (de la SEDUVI), como interlocutores gubernamentales, responsables del proceso y encargados de la negociación interinstitucional con otros niveles de gobierno (delegacional), y 3. un equipo de consultores, conformado por especialistas en gestión social, manejo de grupos y de conflictos sociales, así como profesionales del urbanismo.

En esta metodología, el pilar de la experiencia lo representaba el trabajo con la gente, la comunicación e interacción con los distintos grupos que habitan o usan de diversas maneras cada zona. El contacto con éstos se llevó a cabo en ocasiones primero de manera particular a través de reuniones con distintas agrupaciones localizadas para informarles de la intención de realizar el ejercicio de planeación de manera conjunta y conocer su disposición al respecto; en otras ocasiones, esta comunicación se llevó a cabo de manera más amplia a través de una convocatoria general a la realización de talleres, concebidos como espacios de confluencia de los distintos actores, en los que éstos pudieran recibir información y verter sus opiniones, además de formular propuestas.

A los talleres asistían tanto representantes de las agrupaciones locales como miembros de las instancias institucionales de participación ciudadana (Comités Vecinales), vecinos en general y población diversa involucrada en la vida interna de cada zona. Una de las principales tareas de los talleres era la recuperación de información y puntos de vista para la elaboración del diagnóstico del barrio o la colonia en cuestión, a partir del cual se realizaban ejercicio de intercambio y debate para generar, en primera instancia, conciencia entre la población acerca de la problemática general de la zona, así como la definición conjunta de las principales necesidades a atender y la identificación de las posibles causas del deterioro urbano.

Con los elementos brindados por el diagnóstico, con las propuestas formuladas por el equipo técnico y la opinión de los actores el equipo de consultores procede a la elaboración del documento base del programa, a partir de una evaluación pormenorizada de la problemática de la zona y de la consideración de los distintos intereses particulares y grupales en ella manifiestos. Con este documento inicial se pasa a una tercera etapa del proceso, que consiste en una consulta pública, en donde esta primera versión es presentada a la ciudadanía en general y a los grupos que han tomado parte en el proceso de discusión y formulación de propuestas, para ser discutido nuevamente con ellos y abrir paso a una segunda fase de recepción de opiniones, análisis de problemáticas, identificación de problemas, y propuestas de soluciones.

Mediante la deliberación pública se trabaja en la articulación de consensos en relación a cada aspecto específico: problemas, soluciones y propuestas. Este paso representa un

gran esfuerzo, dado que supone la necesidad de conciliar los intereses frecuentemente encontrados de los actores participantes y resulta por ello un ejercicio intenso de búsqueda de acuerdos. Para este proceso de consulta existen ciertos requisitos establecidos en la ley que deben ser respetados, como la existencia de plazos para la realización de la consulta y un determinado número de reuniones.<sup>13</sup>

El resultado del proceso de consulta es la elaboración final del documento del programa, mismo que es presentado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para su revisión, quien es la dependencia gubernamental responsable del programa. Cuando el documento es validado por la Secretaría, se entrega al Jefe de Gobierno del Distrito federal para que por su intermedio, el documento llegue al máximo órgano de representación local: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ALDF), encargada de aprobar este instrumento de planeación urbana.

La participación de las organizaciones en estas instancias dio lugar a distintos tipos de relación con el gobierno, que incluyeron desde la negociación hasta el debate de políticas públicas, tocando planos referidos a la colaboración, la consultoría y la coparticipación en el diseño de acciones y la formulación de propuestas.

En el proceso de los Programas Parciales fueron creados también Comités de Seguimiento, Vigilancia y Evaluación en todas las Delegaciones, con el propósito de garantizar su funcionalidad. Durante la administración Cárdenas-Robles fueron elaborados 31 Programas Parciales.

La puesta en práctica de esta estrategia representó un paso adelante en términos de la apertura de los espacios de intermediación entre gobierno y ciudadanía, con la peculiaridad de que en ellos confluía una iniciativa de política institucional con las iniciativas provenientes de grupos previamente organizados y con experiencia participativa en distintos sectores de la sociedad (organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales).

Sin embargo, se trató de una estrategia complicada que dio lugar a experiencias muy heterogéneas; al mismo tiempo que generó ámbitos efectivos de coparticipación (gobierno- sociedad, y organizaciones civiles con organizaciones sociales y con ciudadanos, en general), en los que se pudieron generar verdaderos espacios de discusión, procesarse las propuestas y tener por resultado decisiones consensadas (fue el caso por ejemplo de los programas de Santa María la Ribera, del Centro Histórico, San

---

13 Ver Ziccardi, Alicia “Un balance de la experiencia de planeación participativa”, en Ziccardi (coord..) Op.Cit.

Simón Ticumac y Santa Cruz Acalpixca)<sup>1</sup>, pero también dio lugar a la formación de espacios en los que prevaleció la confrontación entre los distintos grupos participantes, y entre éstos y el gobierno, y donde no se logró por tanto obtener el consenso necesario para la consolidación de los programas (el caso del Centro de Coyoacán y de San Andrés Totoltepec).

Si bien el diseño de la planeación participativa adoleció de deficiencias en algunos aspectos puntuales, en realidad el éxito o el fracaso en la elaboración de los programas dependió en cada caso de factores diversos tanto de orden institucional como de orden social. Tales factores se relacionaron en ocasiones con aspectos relativos a la disponibilidad (o a la ausencia de ella) de la delegación para auspiciar y apoyar este proceso en sus respectivas jurisdicciones (falta de compromiso institucional), con el nivel de conflictividad social existente en cada zona (mayor o menor grado de confrontación entre los actores locales) y con las características de las organizaciones activas en los barrios y colonias (con capacidad de negociación o sin disposición a ella), o bien, con una reacción negativa de distintos actores que veían amenazados sus intereses ante la potencial introducción de una nueva normatividad (cambios en los usos del suelo, por ejemplo).

Independientemente de la suerte final que corrieron estos programas es importante reconocer la importancia de la planeación participativa como una de las experiencias de participación ciudadana más integrales que han sido impulsadas en la Ciudad de México. Su particularidad estriba en que es una de las muy escasas modalidades de participación que hace confluír a actores diversos y que abre el espacio para la incidencia de éstos en un proceso de carácter decisorio, con lo cual representa también un importante ejercicio de corresponsabilidad que en buena medida contribuye a la construcción de una ciudadanía comprometida con su entorno local.

Sobre los lineamientos jurídicos de la participación ciudadana en el marco de los Planes y Programa del Distrito Federal, se anexan los extractos de la ley al respecto. Ver anexo bibliográfico.

### ***1.3 La Planeación de Zonas con Valor Patrimonial.***

“Conservar con vida los centros históricos y prever su futuro es nuestra obligación; hay que habitarlos y disfrutarlos, impulsar la vivienda y las actividades compatibles, culturales y de servicios que los mantengan en valor: como un sustento y no un riesgo, ya que el patrimonio puede ser afectado por ignorancia, indolencia, especulación o el progreso mal entendido”. (Covarrubias; 2008)

Los estudios sobre las ciudades y en particular aquellos que se enfocan a atender el rescate, revitalización y preservación de los centros históricos, han resultado ser en gran medida una serie de aportaciones y reflexiones, que en muchos casos han quedado al margen de la planeación y el ordenamiento de los usos del suelo que rigen el destino de los centros históricos. Como refiere Francisco Covarrubias (2008), el valor patrimonial que estos centros representan en muchas ciudades, en el caso Mexicano y más específico en la Ciudad de México, han perdido el valor, no solo del patrimonio, si no el valor monetario de los inmuebles, al interior de los barrios o colonias que han sido alcanzadas como lo menciona Covarrubias, por la especulación del mercado y el progreso mal entendido.

El resultado de ese progreso mal entendido, determina en los centros históricos un gran deterioro, abandono, usos y destinos incompatibles, derivados de la disminución de los espacios en las viviendas por el establecimiento de bodegas y talleres; las deficiencias en la vivienda misma, resultado de procesos históricos

En ese sentido es necesario revisar las políticas e instrumentos definidos por las autoridades encargadas para la atención integral de esas zonas urbanas y sumar los instrumentos federales y locales para su cabal atención.

Como menciona Covarrubias, la revisión que se haga a esos instrumentos, no es suficiente si no se considera el reconocimiento de los centros históricos como elemento de identidad y patrimonio de todos los mexicanos; de los habitantes de dichas áreas urbanas de sus visitantes, y de aquellos que se apropian del espacio por su interacción al interior de los inmuebles contenidos en cada polígono, con actividades y usos que conviven entre si y dan vida a la organización del barrio, colonia o ciudad.

Esto significa atender la dinámica de los centros históricos desde un principio de equidad para toda la población habitante y usuaria. Visto desde esta perspectiva los estudios urbanos deben enfocar su análisis a variables sociales que contribuyan a la construcción de instrumentos que permitan el rescate de dichos centros con un verdadero sentido de pertenencia e identidad de los habitantes y usuarios.

Es necesario, establecer canales de acción significativos para que las características patrimoniales sean incorporadas de manera articulada en los planes y programas de desarrollo urbanos de la ciudad.



La puesta en valor de las zonas con valor histórico implica responder a objetivos distintos, que conlleven hacer ciudad. Covarrubias (2008) señala entre otros los siguientes:

- *Habitabilidad: mejorar las condiciones de vida, individuales y colectivas de los Centros Históricos.*
- *Productividad: generar actividades compatibles con el Centro que permitan mantenerlo en valor, al mismo tiempo que captar ingresos por parte de sus habitantes.*
- *Sustentabilidad: mejoramiento continuo de la calidad de vida mediante la armonía de los recursos naturales en espacios abiertos, y la preservación del aire, el agua y el suelo.*
- *Gobernabilidad: entendida como el buen gobierno que responde a los intereses y de la población, con la concurrencia y coordinación de los niveles de gobierno y la aplicación de diversos instrumentos.*

Desde esta perspectiva son pocos los estudios enfocados a observar de manera integral los instrumentos o políticas y urbanas para la atención de los centros históricos, en muchos de los casos los estudios se han enfocado a la revitalización mediante la puesta de valor a partir de la disciplina del mercado inmobiliario, otra serie de autores se han enfocado a revisar el valor cultural de los centros y otros más a rescatar el valor patrimonial de los polígonos decretados con valor histórico de los centros urbanos.

Cada una de estas visiones mantiene un sesgo desde el enfoque del análisis de la disciplina que se trate, esto contribuye a una discusión que se ha mantenido durante la última década, en la forma en la que debe abordarse la atención de los Centros Históricos, Sin embargo es ahí donde la contribución de las diversas disciplinas debe enfocarse, como Robert Venturi lo menciona, es en la complejidad y las contradicciones de la forma sobre todo en la diversidad y la inclusión donde se obtienen resultados positivos.

Desde el análisis sobre la regulación del suelo como atribución de los gobiernos locales y sus efectos en la conformación del territorio y la configuración de la ciudad; se observan pocos estudios que expliquen o refieran la complejidad de la normatividad sobre el suelo y sobre la construcción de políticas públicas y de instrumentos para su regulación (Garza 1998), y en menor medida aquellos que expliquen los efectos sobre el suelo urbano como resultado de las políticas implementadas por los gobiernos en los centros históricos, que en muchos casos han asumido modificaciones a la estructura urbana sin un ordenamiento coherente, en discordancia con las políticas públicas plasmadas en los planes y programas de desarrollo urbano de los núcleos urbanos identificados como zonas de valor patrimonial, en el ánimo de generar valor para las áreas intervenidas.

La relevancia de este estudio radica en la incorporación de un nuevo elemento al campo de la investigación sobre el suelo urbano, en una perspectiva que implica, mantener vivos a los centros históricos, lo cual debe ser una actividad permanente.

Como apunta Covarrubias, la tarea de la planeación de los Centros Históricos además de atender lo cotidiano, en muchos casos considera acciones de rehabilitación como la puesta en valor de espacios públicos y privados, la renovación y mejoramiento de infraestructuras y equipamiento, la atención de la imagen urbana, la restauración del patrimonio edificado y, en algunos casos, la inserción de nuevas edificaciones.

En ese enfoque, los Planes y Programas y su declaratoria deben complementar acciones integradas en un programa maestro resultado de objetivos claros, construido desde la participación social como la de los expertos, que se plantee con claridad objetivos, naturaleza y características de la intervención, alcances, programas, proyectos y presupuestos participativos.

Esta visión debe agregar elementos de valor social, entendidos como la inclusión y diversidad de opiniones sobre el destino de los usos del suelo que rigen a los Centros Históricos, esa participación exige, la necesidad de un consenso de los habitantes y usuarios del espacio urbano, así como de los expertos que deberán orientar su desarrollo.

## CAPITULO 2

### DIAGNÓSTICO “PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CARMEN COYOACÁN”

El presente capítulo tiene como propósito establecer un análisis sobre las condiciones económicas, demográficas y territoriales, actuales del polígono de estudios, así como las transformaciones que en las últimas tres décadas se han presentado. Para atender a este propósito se llevo a cabo la revisión de los datos de población, estructura por edades, su movilidad (migración e inmigración), actividades económicas por sectores, revisando la información que al respecto proporciona el INEGI.

Un análisis del territorio a través del levantamiento del uso del suelo, de las condiciones de la estructura urbana y del paisaje urbano, revisando algunos archivos históricos y comparando los propuestos por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Carmen Coyoacán vigentes desde 1994 y las condiciones actuales.

El análisis en las transformaciones, nos permitirá reconocer las condiciones y problemáticas actuales, y plantear las acciones futuras en función de un espacio que como veremos más adelante se niega a salir de la escena urbana como un espacio para disfrute de sus habitantes y visitantes.

Se propone que a partir de los resultados que se observen en el presente capítulo se definan los fundamentos para identificar el papel que han jugado sus habitantes en la dinámica y definición de su entorno, así como definir la importancia de su inclusión y de los mecanismos de participación de estos.

#### **2.1 Antecedentes Históricos.**

##### **2.1.1 La Conformación de la Colonia “El Carmen”**

###### *La época colonial.*

La Colonia del Carmen, se ubica dentro del corazón patrimonial de Coyoacán, posee una historia, tanto en su configuración como en sus sitios patrimoniales, que nos ayudan a entender su pasado, su presente y pensar su futuro.

Partamos de contextualizar el proceso histórico de Coyoacán y como aparece la colonia El Carmen en este. Coyoacán aunque tiene antecedentes prehispánicos durante la época colonial aparece, como un sitio desde el cual se ejerce el poder sobre una capital destruida y necesitada de reconstrucción. Junto con Tacuba, Coyoacán fue la primera

posesión de Hernán Cortés. En 1574, se decreta como encomienda del Valle de México; de 1590 a 1600 fue una sola jurisdicción dependiente de la Corona española.

Hacia 1850 Coyoacán comienza a perder su atractivo ya que cobran mayor importancia Tacubaya, San Ángel y Tlalpan, con lo que se inicia su deterioro. A finales del siglo XIX el gobierno del presidente Benito Juárez promovió mediante decreto, la fundación de colonias para extranjeros. De esta forma se inicia el desarrollo de fraccionamientos en Coyoacán, consolidándose el crecimiento urbano durante el Porfiriato.

- *El porfiriato.*

El cambio social, geográfico y cultural, se profundiza cuando en 1890 en los terrenos que formaban parte de la Hacienda de San Pedro, se inaugura por el General Porfirio Díaz, Presidente de la época, la colonia Del Carmen que representaba la modernidad que pregonaba el gobierno de ese tiempo, y cuyo nombre se establece en honor de su esposa, Doña Carmen Ortiz Rubio de Díaz.

La promoción que hace el Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo a la zona con la creación de los Viveros de Coyoacán y el establecimiento de la Feria Agrícola y Ganadera, da impulso a Coyoacán con lo que da inicio su desarrollo moderno.

Debido a la proliferación de nuevas colonias y fraccionamientos, a la prolongación de avenidas como Tlalpan e Insurgentes y a la introducción del tranvía como un medio de transporte rápido, hacia finales del Porfiriato, Coyoacán se convierte en una opción no sólo para descansar los fines de semana o días festivos sino para establecer residencia permanente.

La colonia del Carmen se configura como parte de este proyecto que busca un desarrollo moderno para la ciudad, gran parte del trazo de las calles de la colonia se comienzan a definir con las donaciones que Segismundo Wolff (comerciante Alemán que vivía en Coyoacán) realizó para su consolidación. Una de las propiedades donadas en 1910 fue lo que ahora conocemos como el campo "La Fragata" ubicado en el corazón de la colonia, rodeado por las calles Abasolo, Londres, Gómez Farías y París.

A partir de ahí, el crecimiento que posteriormente tendrá Coyoacán afectará de manera diferente a los distintos pueblos y barrios de la zona.

- *Época Revolucionaria y Post revolucionaria*

En 1910, previo al inicio del movimiento revolucionario, Coyoacán, que apenas rebasaba los límites marcados por la antigua traza colonial recibe del gobierno de Porfirio Díaz el Kiosko aún presente en la plaza principal. A principios del siglo XX, Coyoacán contaba

con servicios recreativos, un reformatorio para mujeres, el asilo Mier y Pesado y las escuelas Melchor Ocampo y la de medicina Veterinaria.

En 1926 se inaugura la Calzada México-Coyoacán, que atravesaba la Colonia del Valle y se pavimentó la avenida Hidalgo. Se establecía también una ruta de camiones que iba del centro de Coyoacán al pueblo de los Reyes y que pasaba por el barrio de la Conchita.

Estas áreas poco a poco se iban acercando a la cabecera. Con este proceso de urbanización los habitantes de los alrededores empiezan a incorporarse al trabajo fabril, como la constitución en 1926, de la Fábrica de Papel Coyoacán. Así, el carácter netamente agrícola de la región se va transformando por la paulatina incorporación al trabajo productivo y al crecimiento de la Ciudad de México, el cual llevó al establecimiento de nuevas colonias y fraccionamientos en los pueblos de Coyoacán.

En esa época, del lecho del Río Churubusco se extraía arena para mezclarse con cal y destinarse como material de construcción para la ciudad, para protección contra el crecimiento urbano.

- *Época Moderna*

El 5 de octubre de 1934 se decreta el área centro de Coyoacán como Zona Típica y Tradicional, lo cual se refuerza con la declaración en 1990 de la UNESCO del Centro Histórico de Coyoacán como Zona de Monumentos Históricos.

Al año 2000, el Instituto Nacional de Antropología e Historia contaba con 278 inmuebles, en su Catálogo Nacional de Monumentos Históricos Inmuebles registrados en Coyoacán. Desde el punto de vista político-administrativo, Coyoacán dejó de ser municipio en 1929 para transformarse en Delegación del Distrito Federal.

La benéfica reserva forestal de los Viveros continúa tomando forma hasta 1934. El censo del año siguiente arroja el dato de una población inferior a los treinta mil habitantes.

Durante la década que se inicia entonces, Coyoacán vive en 1934 la trágica jornada de los Camisas Rojas, frente a la Parroquia de San Juan Bautista y para finales de dicha década, proporciona alojamiento a dos personajes de la escena mundial totalmente disímbolos, pero ambos exiliados: el rey Carol de Rumania, y el número dos de la Revolución Bolchevique León Trotsky, quien reside de 1938 a 1940. Para 1940 el proceso de transformación social es eminente.

al recorrer las calles de Coyoacán, y de sus colonias como El Carmen, Santa Catarina, La Concepción y admirar su arquitectura, sentiremos la herencia de culhuacanos, coyohuacas, tepanecas, españoles, italianos, irlandeses, frailes diversos, porfiristas,

revolucionarios nacionales e internacionales, Miguel Ángel de Quevedo, Francisco Sosa, Agustín Lara, Salvador Novo, Frida Kalo, y Diego Rivera.

- *Época Actual.*

En la actualidad y adicional a lo existente por parte de instituciones públicas y privadas, la Delegación Coyoacán cuenta con una amplia infraestructura cultural que le da un perfil de tradición artística y cultural que la distingue del resto de las delegaciones.

Descontextualizar, el presente y el futuro de Coyoacán, y su casco histórico, de su pasado, conlleva el riesgo de perder el rico patrimonio que aun permanece en él, es nuestro deber atender, sí a las transformaciones que demanda la dinámica actual de la ciudad, a sus cambios en la población, sus transformaciones económicas, etc, pero también es obligación pensar esos cambios en función de los elementos urbanos que luchan por permanecer, y que siguen vigentes en tanto a un plan.

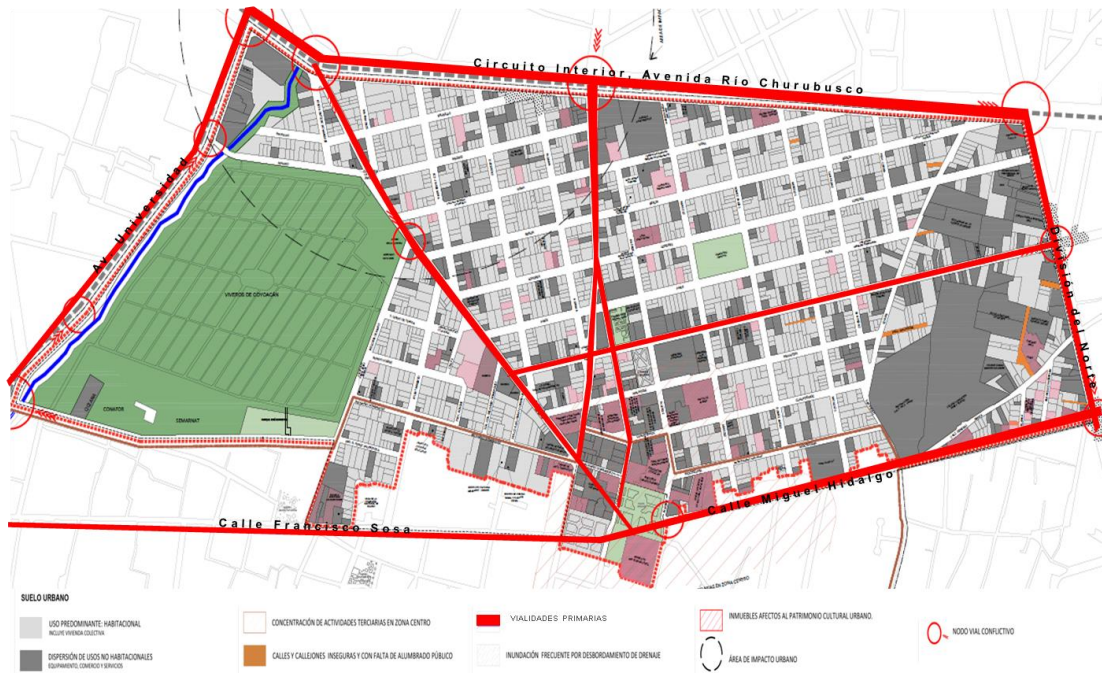
En este sentido el papel del urbanista tiene que adquirir también criterios en el que los datos duros se conjuguen con las dinámicas sociales que hacen que esos espacios de la ciudad con una herencia histórica aun permanezcan y bajo esa condición pensar su futuro, planteando su sustentabilidad, que la propia ciudad se niega a perder, proponiendo usos que permitan su permanencia y no su abandono y/o perdida; con acciones de mejora en su infraestructura que permitan su uso de manera ordenada para sus visitantes y habitantes y con acciones de vigilancia del orden establecido.

### **2.1.2 La definición del Polígono de Estudio.**

El trabajo se centrara en el análisis del polígono definido por el “Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Carmen Coyoacán”, vigente desde 1994, dicho programa define los siguientes límites:

- Al Norte Avenida Río Churubusco hasta Avenida División del Norte.
- Al Este Avenida División del Norte hasta Avenida Hidalgo.
- Al Sur Avenida Hidalgo hasta San Pedro, continuando por la parte posterior de los predios con frente a esta avenida, hasta llegar a Caballocalco, parte posterior de los predios con frente a Belisario Domínguez, Ayuntamiento, Encantada, Francisco Sosa, Melchor Ocampo, Pérez Valenzuela y Avenida Progreso.
- Al Oeste Avenida Universidad hasta Río Churubusco donde se cierra la poligonal.

## Mapa 1 Delimitación del Polígono de Estudio



El plano muestra una incongruencia entre el texto y la representación gráfica de los límites, por lo que se excluyen diversos predios que integran la poligonal. Desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación, del 27 de enero de 1994, aplica en una superficie de aproximadamente 194.15 hectáreas (3.59% del territorio delegacional), con una vigencia de diez años a partir de su inscripción en el entonces Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano), que tuvo verificativo el 20 de junio de 1994, es decir, que desde el año 2004 ha cumplido el plazo de su término, identificando

### 2.2 Análisis Socio-demográfico

Con base en los datos registrados en el X Censo General de Población y Vivienda, la población de la Delegación, al comenzar 1980 registró 597,129 habitantes, de los cuales el mayor número lo constituían las mujeres con 313,757; mientras que el total de hombres fue de 283,372. Según los datos registrados en el Censo de 1990 se estima que la población de Coyoacán estaba compuesta por 640,066 habitantes, de los cuales 302,042 eran hombres y 338,019 mujeres. Para 1995, según el Conteo de Población elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Coyoacán tenía una población de 653,407 habitantes.

**Cuadro 1. Población Total para el Distrito Federal y de la Delegación  
Del periodo 1990 - 2010**

<b>POBLACION TOTAL, HOMBRES Y MUJERES PERIODO 1990 – 2010</b>					
<b>1990</b>	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>MUJERES</b>	<b>PORCENTAJE</b>
DISTRITO FEDERAL	8,235,744	3,939,911	47.8	4,295,833	52.2
COYOACAN	640,066	302,047	47.2	338,019	52.8
<b>1995</b>					
DISTRITO FEDERAL	8,489,007	4,075,902	48.0	4,413,105	52.0
COYOACAN	653,489	308,752	47.2	344,737	52.8
<b>2000</b>					
DISTRITO FEDERAL	8,605,239	4,110,485	47.8	4,494,754	52.2
COYOACAN	640,423	300,429	46.9	339,994	53.1
<b>2005</b>					
DISTRITO FEDERAL	8,720,916	4,171,683	47.8	4,549,233	52.2
COYOACAN	628,063	295,802	47.1	332,261	52.9
<b>2010</b>					
DISTRITO FEDERAL	8,851,080	4,233,783	47.8	4,617,297	52
COYOACAN	620,416	292,491	47.1	327,925	53

Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Contero de Población y Vivienda 1995, 2005.

En los años siguientes se observa un fenómeno distinto en las tasas de crecimiento, según los datos registrados en el Censo de Población y vivienda del año 2000 se muestra un decremento en la población respecto del Quinquenio anterior, en ese año la población total registrada fue de 640,423 habitantes de los cuales 330,429 eran hombres y 339,994 eran mujeres.

En la década siguiente se observa una situación similar en las tasas de crecimiento de la población, y se manifiesta un decremento durante los periodos del año 2000 al año 2005 y del año 2005 al año 2010, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la población registrada en el año 2000 disminuyó de manera importante respecto al año 2010, en ese año la población registrada fue de 620, 416 habitantes, de los cuales 292,491 eran hombres y 327,925 eran mujeres.

Los datos estadísticos de población de los años anteriores a la década del año 1990, destacan que durante las décadas de 1970 a 1990, la Delegación Coyoacán mostró un acelerado crecimiento con tasas superiores a las mostradas en el Distrito Federal, tan solo en el periodo de 1960 a 1970, se observa el mayor incremento poblacional, descontando el crecimiento de la década anterior que mostró un tasa de 7.17%.

La situación demográfica de esos años puede explicarse por la apertura de nuevos conjuntos habitacionales y la formación de colonias alrededor de la Zona Universitaria, como las colonias Santo Domingo, Ajusco y Santa Úrsula, así como la expansión hacia el oriente de la Delegación en las áreas colindantes con la Delegación Iztapalapa.



En la década siguiente (1970 – 1980) el crecimiento de la zona presento una tasa elevada respecto del crecimiento del Distrito Federal, en ese periodo La delegación Coyoacán mostro una tasa de 4.52%, que comparada con la tasa mostrada por el Distrito federal (1.5%), significo un incremento de manera significativo para la Delegación en su conjunto.

En los años siguientes se observa una desaceleración del crecimiento poblacional de manera significativa, incluso mostrando tasas negativas en el periodo de 1995 al año 2000, y en los periodos siguientes, donde las tasa de crecimiento se mantienen negativas, hasta el año 2010. Si se analiza el periodo completo de la década de 1980 al año 2000, se observa un decremento de la población que induce a una conclusión preliminar que manifiesta una expulsión de población de la Delegación Coyoacán hacia otras delegaciones o hacia otras zonas de la Ciudad y del Área metropolitana de la Ciudad de México.

**Cuadro 2. Tasas de Crecimiento poblacional de la Delegación Coyoacán y del Distrito Federal en el periodo de 1970 - 2010**

AÑO	POBLACIÓN	PORCENTAJE CON RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL.	TASA DE CRECIMIENTO DE LA DELEGACIÓN PROMEDIO ANUAL.	TASA DE CRECIMIENTO DISTRITO FEDERAL PROMEDIO ANUAL
1970	339,446	4.93%	1960-1970 (7.17)	1960-1970 (-)
1980	541,328	8.68%	1970-1980 (4.52)	1970-1980 (1.5)
1990	640,066	9.31%	1980-1990 (1.71)	1980-1990 (0.3)
1995	653,407	9.50%	1990-1995 (1.71)	1990-1995 (0.59)
2000	640,423	7.44%	1995-2000 (-1.98)	1995-2000 (1.35)
2005	628,063	7.20%	2000-2005 (-1.92)	2000-2005 (1.32)
2010	620,416	7%	2005-2010 (-1.21)	2005-2010 (1.4)

*Fuente: INEGI, VIII, IX, X, XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Contero de Población y Vivienda 1995, 2005.*

Con los datos del cuadro anterior, se observa un decremento significativo en la población que habita Coyoacán durante el periodo del año 2000 al año 2010, en ese periodo se muestra una tasa negativa de crecimiento  $-(1.21\%)$ , que manifiesta un decremento en la población total de la Delegación que en el año 2000 fue de 640,423 habitantes y para el año 2010 alcanzo un total de 620,416 habitantes.

Con base en la información por AGEBS contenida en el último Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI, en el año 2010, la Colonia Del Carmen, Coyoacán tenía una población de 9,177 habitantes que representan el 1.47% de la población total de Coyoacán. Estos datos muestran que la población de la colonia, presenta una densidad baja en la ocupación del espacio de la Delegación, que se observa de manera clara en el uso del suelo de la Colonia, que es predominantemente de vivienda media y residencial con lotes mayores a 500 metros cuadrados de terreno, con usos del suelo habitacional de baja densidad y en donde la mayoría de los lotes mantienen la conformación de una vivienda por lote.

En el caso específico de esta demarcación, la tendencia a la baja en la tasa de crecimiento de su población es un síntoma directo de su proceso de consolidación urbana y a la disminución indirecta de su tasa de migración. Por ello resulta conveniente realizar los ajustes necesarios para conciliar los efectos que se tienen en la estructura urbana dadas las características de expulsión de la población de la Delegación, y buscar los elementos en la conformación de políticas públicas de desarrollo urbano que ayuden a mantener el equilibrio de la zona, e impedir en su caso el deterioro, dado el abandono de ciertas áreas en el entorno de la colonia, que pueden provocar la alteración de la estructura urbana por la intención de ocupación de otros usos, que pretendan compensar la rentabilidad de espacio en esa colonia.

Si se analizan los datos absolutos de la condición de migración en la Delegación, podemos observar una disminución en el número de migrantes que provienen de otras Delegaciones, municipios o estados de la república, y se determina un ligero incrementado en el número de migrantes internacionales.

Con los datos que se muestran el cuadro siguiente, se observa una disminución absoluta en la condición de la población migrante de la Delegación Coyoacán, este dato ratifica el proceso de consolidación de la estructura social de población al interior de la Delegación, que se manifiesta en la disminución de las tasas de crecimiento de población total durante la década del año 2000 al año 2010.

**Cuadro 3. Condición de Migración de la Delegación Coyoacán, periodo 1990 – 2010**

<b>CONDICIÓN DE MIGRACIÓN COYOACÁN EN LA DELEGACIÓN COYOACAN PERIODO 1990 – 2010</b>			
	<b>1985-1990</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2005-2010</b>
TOTAL	495,022	516,084	508,248
NO MIGRANTE ESTATAL	470,666	487,283	488,066
MIGRANTE ESTATAL	21,413	23,908	14,867
MIGRANTE INTERNACIONAL	1,830	2,582	2,853
NO ESPECIFICADO	1,113	2,311	2,462

*Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Contero de Población y Vivienda 1995, 2005.*

La transformación en la estructura social de la población debe entenderse como una variable que modificara el entorno urbano, y la composición del usos del suelo de la colonia del Carmen, la Reducción en la movilidad, al menos de la población que migra hacia la Delegación y la Reducción en las Tasas de Crecimiento, establecen una nueva dinámica en la ocupación del espacio. Condición que deberá atenderse desde la perspectiva urbana, y alinear instrumentos que busquen contener el posible deterioro de los espacios, o la modificación en los usos del suelo de la estructura urbana, tanto en el área central de la Delegación como en el área que delimita el área de la Colonia el Carmen.

Las políticas contenidas en los Programas de Desarrollo Urbano de la Delegación se consideraron a partir de estimaciones distintas a las de la realidad, como señala el propio programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, publicado en 2010, en donde se reconocen variaciones conforme a sus propias proyecciones de población esperada para el periodo del año 2000 al año 2010, esta condición obliga a repensar el espacio urbano y su aprovechamiento. Identificando las transformaciones que puedan surgir por las modificaciones en el la estructura de la población.

Las transformaciones en la estructura de la población deben también considerar los cambios en las variables que determinan la composición de la estructura por edades. Los datos que se muestran cuadro siguiente destacan los cambios en la estructura por edades de la Delegación Coyoacán en el periodo del año 1990 al año 2010.

**Cuadro 4. Estructura por edades en la Delegación Coyoacán, en el periodo 1990 - 2010**

EADADES	1990				2000				2010			
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
0 - 4 años	29,278	9.73	28,406	8.44	23,934	8.06	23,377	6.92	17,780	6.32	16,933	5.35
5 - 9 años	30,306	10.07	29,877	8.88	24,829	8.36	23,874	7.07	19,796	7.04	18,867	5.96
10 - 14 años	32,142	10.68	32,768	9.74	24,208	8.15	24,397	7.23	20,495	7.29	19,990	6.32
15 - 19 años	37,154	12.35	41,730	12.40	27,604	9.29	30,213	8.95	23,067	8.20	22,778	7.20
20 - 24 años	32,505	10.8	36,006	10.70	30,092	10.13	33,725	9.99	24,619	8.75	25,584	8.08
25 - 29 años	26,848	8.92	30,405	9.04	30,235	10.18	33,449	9.91	24,199	8.60	25,719	8.13
30 - 34 años	23,242	7.72	28,159	8.37	24,685	8.31	27,800	8.23	22,487	8.00	25,140	7.94
35 - 39 años	21,044	6.99	25,457	7.57	21,698	7.30	25,457	7.54	22,878	8.13	26,428	8.35
40 - 44 años	17,881	5.94	20,016	5.95	19,618	6.60	24,302	7.20	19,774	7.03	23,227	7.34
45 - 49 años	13,863	4.61	15,280	4.54	17,220	5.80	21,490	6.36	17,507	6.23	21,362	6.75
50 - 54 años	10,304	3.42	12,151	3.61	15,686	5.28	18,482	5.47	16,853	5.99	21,696	6.86
55 - 59 años	7,874	2.61	9,722	2.89	11,051	3.72	13,140	3.89	14,633	5.20	18,619	5.88
60 - 64 años	6,448	2.14	8,616	2.56	8,430	2.84	10,648	3.15	12,632	4.49	15,581	4.92
65 y más	11,815	3.92	17,915	5.32	17,809	5.99	27,290	8.08	24,512	8.72	34,544	10.92

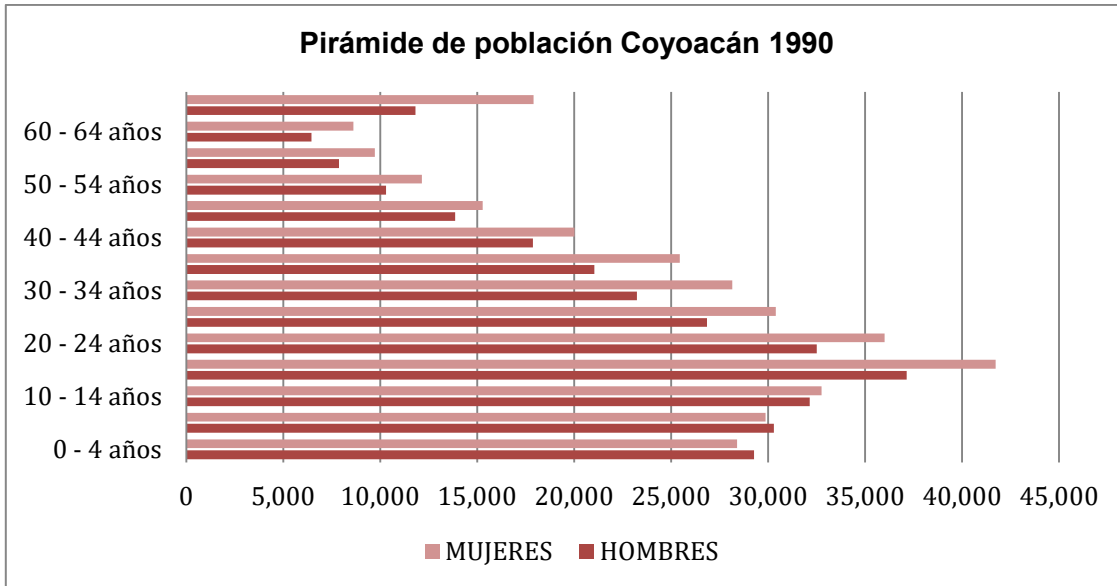
Fuente: INEGI, X, XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010

Para el año 1990, la población de la Delegación era de mayormente joven, los rangos por edad de la población se asentaban entre los 5 a los 19 años, y el rango de edad con mayor cantidad de población lo representaba la población que se encontraba entre los 15 a los 19 años. En el año 2000, la población que habitaba la delegación paso a edades de entre 20 a 29 años, representando el mayor rango la población entre 25 a 29 años. Esta situación muestra una tasa natural de crecimiento. Respecto del periodo anterior.

En el año 2010, los rangos en los grupos de edad, muestran una ligera disminución en la población de edades entre 24 a 29 años, y muestran una composición distinta en la población de edad adulta, con un incremento en el rango de edad de 65 años y más.

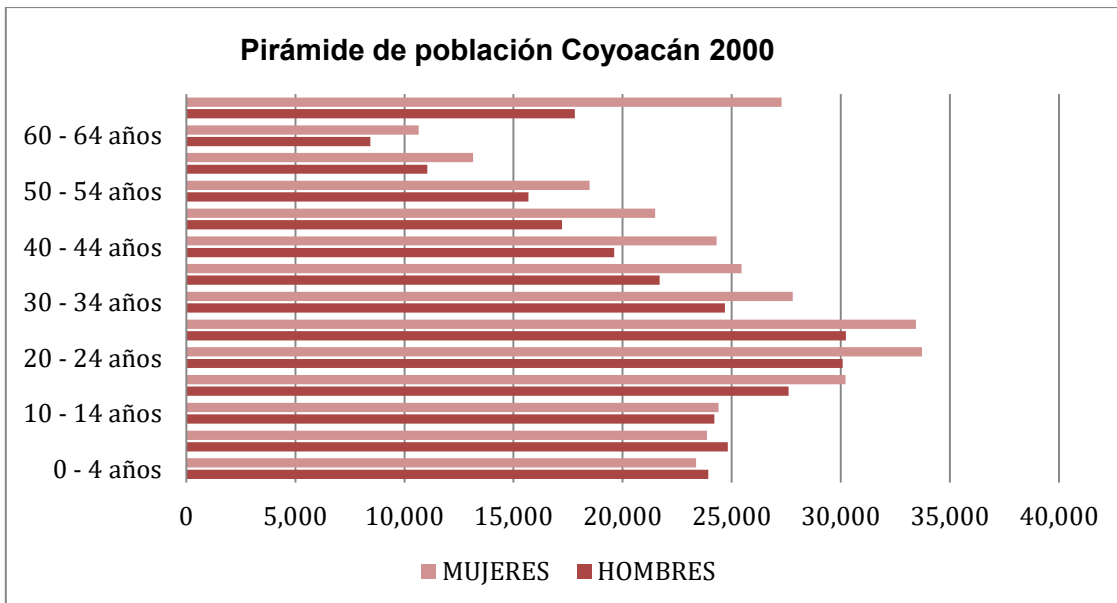
Los cambios en los rangos de edad de la población pueden observarse en la comparación de la pirámide de edades para cada una de las décadas analizadas durante el periodo de 1990, al año 2010 como se muestra a continuación.

**Gráfica 1. Pirámide de edades en la Delegación Coyoacán, Año 1990**



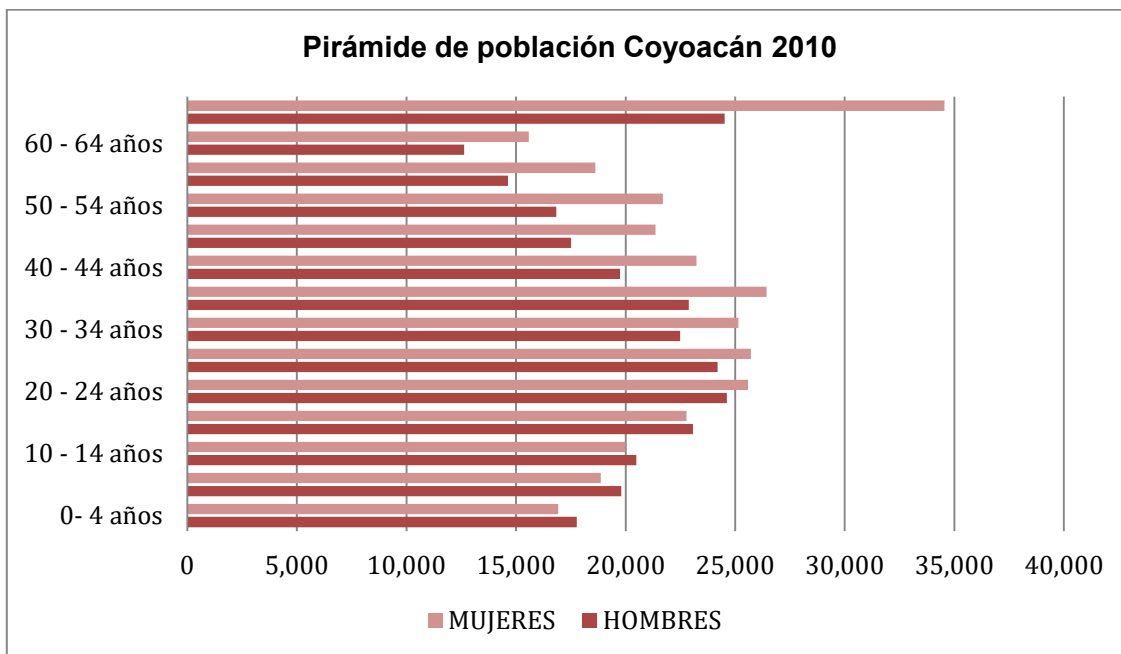
Fuente: INEGI, X Censo de Población y Vivienda en México, 1990

**Gráfica 2. Pirámide de edades en la Delegación Coyoacán, Año 2000**



Fuente: INEGI, XI Censo de Población y Vivienda en México, 2000

**Gráfica 3. Pirámide de edades en la Delegación Coyoacán, Año 2010**



Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda en México, 2100

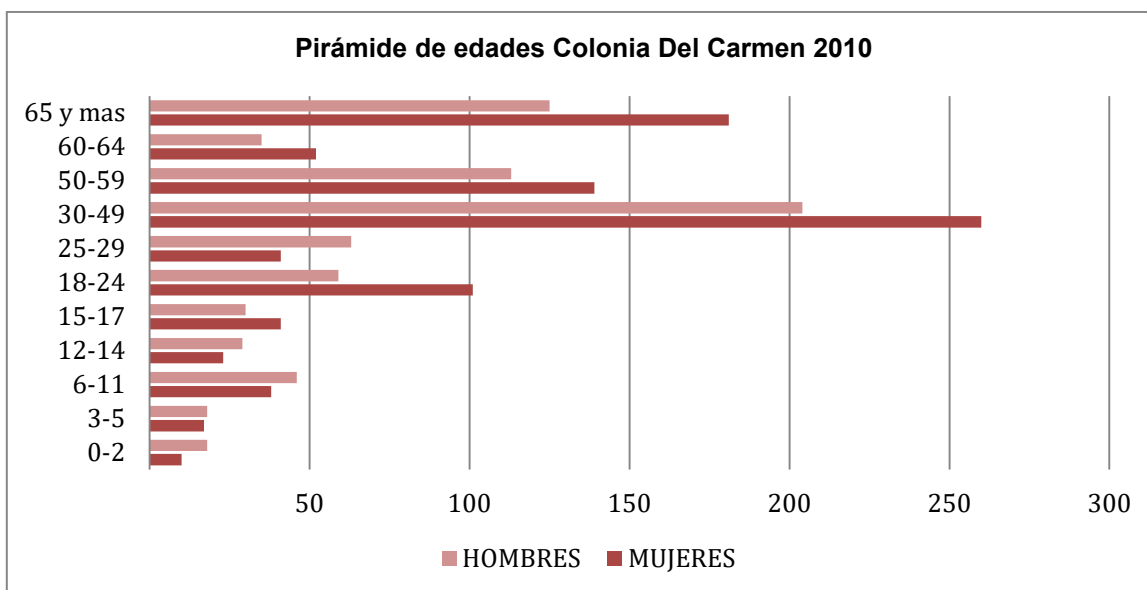
Como puede observarse al comparar las gráficas de las pirámides de edades de la Población durante las tres últimas décadas, La Delegación Coyoacán ha incrementado el rango de edad de la población que reside en esa Demarcación, pasando de ser una población joven en edad adolescente y grupos de jóvenes, a una población mayormente adulta, destacando el envejecimiento de la población que se distingue por una población de mujeres en edades de 65 años y más.

La transformación en la estructura por edades de la delegación comparada con las tasas de crecimiento y la condición de migración, manifiestan una expulsión de la población joven que durante la década de los años 90 se encontraba en proceso de crecimiento, la cual dejó de habitar esa Delegación en la década del año 2000. Prevalciendo la población adulta.

Adicional a la tendencia natural de envejecimiento de la población, se observa una reducción en la población infantil y grupos de edades jóvenes. Estas transformaciones las podemos observar de manera particular al interior de la colonia del Carmen. En el año 2010, el rango de edad que ocupa la mayor cantidad de población fue el de 35 a 49 años, y el segundo lugar lo ocupó la población con edad de 65 años y más. Destaca dentro de estos dos grupos, que a diferencia de la población de la Delegación donde la mayoría son mujeres, la población de la colonia en estos rangos de edad está constituida por hombres.

Lo anterior establece una ocupación distinta en el uso del espacio y de los usos del suelo, que, de continuar con esta tendencia, demandara de espacios de vivienda o de uso habitacional distintos a los establecidos, buscando espacios de menor dimensión por la condición de habitabilidad de los mismos.

**Gráfica . Pirámide de edades en la Delegación Coyoacán,  
Año 2010**



Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda en México, 2100

Como podemos observar en la gráfica anterior la población de la colonia el Carmen, ha cambiado de manera significativa su condición en la estructura por edades, la población residente en la Colonia se ubica en rangos de edad mayor a los 35 años, predominando la población entre 35 a 40 años, así como la población de 65 años y más.

Como hemos referido anteriormente, las transformaciones en la estructura poblacional; su composición de hombres y mujeres, así como la estructura por edades, establece una nueva dinámica de las áreas urbanas consolidadas con uso del suelo predominantemente habitacional. En el caso de la Colonia del Carmen, la estructura urbana definida con usos del suelo de tipo habitacional residencial, que se establecieron en el Plan parcial desde el año 1987, y se ratificó en el Plan Parcial de la Colina en 1994, deberán de ser revisada, entiendo el uso del espacio de los habitantes y residentes de la zona.

Los usos actuales de suelo en la colonia establecen un uso predominante habitacional con una vivienda por lote, en una superficie de 500 metros, en ellos se establece una densidad del 60% de construcción, dos niveles altura, lo que significa una vivienda de 600 m2 promedio de construcción. En este esquema las viviendas que hoy existen en la colonia, comparados con la estructura de la población actual, manifestaran un superávit en el espacio construido en relación con la demanda del número de habitantes por vivienda. Esta situación puede modificar el espacio en diferentes formas, sin embargo pueden anticiparse dos tendencias, la división al interior de los lotes para incrementar el aprovechamiento del espacio, con familias o habitantes con menor número de habitantes por vivienda, o en su caso el abandono de algunos viviendas e incluso la modificación de los usos del suelo habitacional, por otros usos en aquellos espacios donde la condición de la familia haya sido modificada.

### 2.3 Análisis Socio-Económico

En 1990, la Población Económicamente Activa de la Delegación fue de 236,513 habitantes, de los cuales 97.6% se encontraba ocupado. Se estima que la PEA en ese año represento el 47.77% de la población total de la Delegación.

Con respecto a la Población Económicamente Inactiva, según el Censo General de Población y Vivienda 1990, el grupo más representativo fue el de estudiantes con un 44%, en segundo lugar destaca el grupo de los que se dedican a los quehaceres del hogar con 43.9%, en tercer lugar se conforma por el grupo de jubilados y pensionados con el 5.7%, el cuarto lugar lo ocupa el grupo otro tipo de inactivos con el 5.2% y el quinto lugar lo ocupan los incapacitados permanentes con el 1.1%

En el año 2000 La población Económicamente activa incremento de manera proporcional con el crecimiento natural de la Población total de la Delegación, en ese año la PEA, fue de 287,911 habitantes, que representaron el 55.78%, respecto a la población total de la delegación. En ese mismo año la población económicamente inactiva, estuvo representada en primer lugar por el grupo de personas que se dedicó a las labores del hogar con el 37% del total de la población inactiva, el segundo grupo estuvo representado por la población estudiante con el 35% y el tercer grupo lo conformaron las personas jubiladas y pensionadas con el 8.7%

En el año 2010 la PEA, fue de 286,899 habitantes que representaron el 56.44% respecto de la población total de la Delegación. La población Inactiva estuvo conformada principalmente por estudiantes con el 39.42%, el segundo grupo lo ocupó la población dedicada a las labores del hogar con el 39.11% y el tercer grupo lo conformaron las personas jubiladas y pensionas con el 15.57%.

**Cuadro 5. Población Económicamente Activa de la Delegación Coyoacán, en el periodo 1990 - 2010**

PEA DELEGACIÓN COYOACÁN			
TOTAL	1990	2000	2010
	495,022	516,084	508,248
ACTIVA	236,513	287,911	286,899
INACTIVA	254,259	225,438	218,745
NO ESPECIFICADO	4,250	2,735	2,604

Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010

El análisis de los datos estadísticos de los aspectos socioeconómicos de la Delegación muestra una tendencia en el incremento de la Población Económica Activa Ocupada, relación que mantiene congruencia con la estructura por edades de la Población. Si observamos las transformaciones en la estructura por edades la población económicamente activa fue agregando población que durante las dos décadas anteriores eran gente joven y población infantil, que hoy representan población adulta en etapa productiva. La población económicamente inactiva en la Delegación, nos permite identificar una reducción en la población de estudiantes y un incremento importante en el

grupo de la población pensionada y jubilada, este grupo tuvo crecimiento del 52% durante el periodo del año 1990 al año 2010, y creció aún más en el periodo del año 2000 año 2010, teniendo un incremento del 78.96% respecto a la población que se encontraba en ese grupo en el año 2000

En el caso de la Colonia del Carmen el último Censo de Población y Vivienda 2010, muestra que la población económicamente activa de la Colonia representa 57.20% de la población en esa Colonia, de los cuales el 95.40 % se encuentra ocupada. La población económicamente inactiva está conformada principalmente por tres grandes grupos en donde destaca en primer lugar la población estudiante con el 36.40%, en segundo lugar se identifica la población que se dedica a las labores del hogar con el 31.60%, y el último grupo lo ocupa la población jubilada o pensionada con el 25% del total de la población inactiva de la Colonia.

Con los datos referidos de la Población económicamente inactiva de la Colonia el Carmen, destaca el alto porcentaje de población pensionada y jubilada que representa el 25% de la población económicamente inactiva en la colonia, porcentaje aún mayor que el de toda la delegación. La tendencia que refleja el envejecimiento de la población expresa en el análisis de la estructura por edades, es congruente con la población inactiva que se ubica en el grupo de población pensionada y jubilada. Estos datos deben considerarse en la planeación de los espacios del uso del suelo habitacional de la colonia, en donde la población por su condición demandara de nuevos equipamientos, y deberá establecer una relación directa del espacio habitable con el usos del espacio público, que brinde seguridad para los habitantes en grupos de edades mayores.

El análisis de la PEA ocupada por sector en la Delegación nos muestra un proceso claro de consolidación urbana, y manifiesta una tendencia a la tercerización de las actividades económicas de la Delegación. Durante las últimas tres décadas, la Delegación ha reducido el número de población empleada en el sector primario y secundario y ha mostrado un incremento significativo en la población empleada en la actividad comercial. La población que se dedicaba a esa actividad en año 2000 incremento del 7.21% en 1990 al 15.53% en el año 2000, y para el año 2010 incremento al 17.68% respecto de la población total ocupada.

La población dedicada a los servicios profesionales también mostro un incremento significativo en esas tres décadas, La población dedicada a esa actividad en el año 1990, representaba el 28.78% respecto de la población económicamente activa ocupada en la Delegación, en el año 2000 ese sector de actividad ocupó el 32.73% de la población ocupada, mientras que para el año 2010 esa actividad incremento hasta el 38.53% de la población total ocupada.

Los datos que se muestran en el cuadro siguiente, demuestran estos cambios en los sectores por actividad de ocupación, y reflejan la tendencia clara de la disminución de las actividades industriales o del sector secundario y el incremento en las actividades del sector comercio y de servicios, que establecen una relación distinta con el espacio y una modificación en los usos del suelo de la delegación particularmente en zonas donde se han establecido nuevos corredores comerciales, como el caso de Miguel Ángel de



Quevedo, la Avenida Universidad, y el circuito Churubusco, que bordean al área de estudio, de la Colonia del Carmen.

**Cuadro 6. Población ocupada por sector de actividad en la Delegación Coyoacán, en el periodo 1990 - 2010**

<b>POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES DELEGACIÓN COYOACAN</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>1900</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
	230,840	282,523	278,808
Profesionistas y técnicos	66,453	92,487	107,428
Trabajadores agropecuarios	388	368	334
Trabajadores en la industria	55,539	41,474	33,456
Trabajadores administrativos	48,444	48,879	48,789
Comerciantes y trabajadores ambulantes	16,656	43,985	49,321
Trabajadores en otros servicios	29,882	32,735	30,668
Trabajadores domésticos	1,653	16,579	S/D
No especificado	11,825	6,016	6,970

*Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010*

El análisis de los indicadores de la población ocupada por Sector de Actividad en el nivel delegacional permite identificar que la Colonia tiene un alto porcentaje de actividades enfocadas en el sector servicios profesionales y técnicos, si se considera que la población residente en el área de estudio, se caracteriza por ser una población altamente calificada en el sector profesional. Como lo muestran los datos por AGEBS, en la Colonia Del Carmen el 72.2% de la población cuenta con al menos un grado de educación superior y posgrado, el 13% cuenta con al menos un grado de educación media superior, el 8.3% tiene educación media, el 5.4% cuenta con educación básica, y solo el 1.1% se identifica como con escolaridad no especificada. Es decir que la Colonia no solo muestra un nivel de alfabetismo alto, sino que se ubica dentro de las zonas de la delegación con la mayor cantidad de población con estudios en el nivel profesional y de posgrado.

Lo anterior hace identificar a la Colonia del Carmen con un perfil de habitantes en edad adulta con un nivel profesional altamente calificado, que hoy habita en familias pequeñas en donde predominan la población de hombres en edades de 35 a 49 años, es decir personas solventes que pueden tener acceso a vivienda y con un nivel adquisitivo alto dada su condición profesional y características de actividad.

Una variable adicional que fortalece la caracterización de la población residente en la Colonia, está determinado por el nivel de ingresos de la población en la colonia y en la delegación. Los datos estadísticos, muestran una transformación importante en las tres últimas décadas en el nivel de ingreso percibido por la

población, la cual ha incrementado el nivel de ingresos por salario mínimo de manera general en toda la Delegación.

Los indicadores muestran que la población ha incrementado su nivel de ingreso y ha cambiado su percepción en el número de salarios recibidos, reduciendo la población que gana de uno a dos salarios mínimos diarios, e incremento aquellos que ganan más de cinco salarios. Los cambios en la composición por ingresos según salario mínimo muestran que en las últimas tres décadas, la población ha mejorado su nivel de vida, y ha obtenido una remuneración mejor por su trabajo, como se muestra en cuadro siguiente.

**Cuadro 7. Población por nivel de ingreso en Salario Mínimo en la Delegación Coyoacán, durante el periodo 1990 - 2010**

AÑO	DISTRIBUCIÓN SEGÚN INGRESO EN SALARIO MÍNIMO				
	Un S.M.	Más de 1 hasta 2 S.M.	Más de 2 hasta 5 S.M.	Más de 5 S.M.	No especificado
<b>1990</b>	<b>38,295</b>	<b>79,751</b>	<b>66,948</b>	<b>37,741</b>	<b>5,917</b>
<b>2000</b>	<b>18,507</b>	<b>70,367</b>	<b>81,932</b>	<b>86,577</b>	<b>19,645</b>
<b>2010</b>	<b>15,195</b>	<b>41,207</b>	<b>78,861</b>	<b>94,501</b>	<b>49,042</b>

*Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010*

Los datos en el nivel de ingreso por salario mínimo para la Delegación Coyoacán, permiten identificar un comportamiento constante en que refleja la tendencia de consolidación urbana de la Delegación, si se considera que la población ha modificado el sector de actividad en la que se emplea, siendo esta profesional, de servicios, y comercio, y que su composición en la estructura por edades ha sido modificada para tener una población adulta, en etapa productiva, lo que significa una mejora no solo en los niveles de ingreso, sino en el nivel de vida de sus habitantes.

En el caso particular de la Colonia del Carmen, la población que habita esa zona tiene una condición mayor en el nivel de vida que se ve relegado por el alto valor agregado que le impone el nivel educativo de los habitantes de esa colonia. El perfil de los habitantes de la colonia, son adultos en edad productiva con un alto nivel de estudios profesionales, un nivel socioeconómico medio alto, y que habita en familias reducidas e incluso, padres sin hijos.

Con base en el análisis de las variables socioeconómicas, que nos han permitido conocer el perfil de la población residente en la Colonia del Carmen, se establece que uno de los retos en la planeación urbana de con proyección para la década siguiente, será el poder establecer una relación directa con los habitantes, para encontrar mecanismos e instrumentos de planeación que ayuden a prever el deterioro de la colonia, sin afectar los intereses de la población que hoy habita la misma.

## **2.4 Análisis Territorial**

### **2.4.1 Relación del Polígono de estudio con la Ciudad.**

La colonia del Carmen Coyoacán se localiza en la porción Norponiente de la Delegación Coyoacán, en los límites territoriales de esa demarcación con los de la Delegación Benito Juárez, al Norte limita con la Av. Churubusco, al sur con el polígono que delimita el Centro Histórico de Coyoacán definido por las calles Belisario Domínguez, Cuauhtémoc y Moctezuma, al este con la Av. División del Norte, y al oeste con la Av. Universidad.

Las principales vías que delimitan el polígono definen a la zona como una Colonia interior de la Delegación que muestra una relación directa con el barrio antiguo de Coyoacán, y en la cual se localizan importantes monumentos históricos así como hitos culturales y ambientales que son referentes de la ciudad, como el caso del espacio ambiental de carácter metropolitano denominado Viveros de Coyoacán, los monumentos históricos como la casa museo de Frida Calo, el Museo León Trotsky, La escuela de la fundación Mier y Pesado, diversos inmuebles catalogados por el INBA por su valor artístico.

La colonia puede identificarse más como un barrio típico de la ciudad de tipo habitacional, con valor histórico y cultural, que se vuelve un referente para visitantes de la propia zona metropolitana, así como turismo nacional y extranjero, su valor patrimonial e histórico alrededor del Centro Histórico del Antiguo Pueblo de Coyoacán le dan a la colonia un valor para los habitantes de la zona, como barrio residencial, que se vuelve atractivo para visitantes y población de otras partes de la ciudad, como un lugar típico y con carácter de barrio antiguo donde se puede habitar y convivir con el espacio público, ofrece un alto contenido cultural e histórico.

La relación del Barrio con la ciudad está determinado por las vías de comunicación de orden metropolitano, que limitan al barrio y por las cuales es posible tener comunicación al resto de la zona metropolitana, y que permite el acceso a los principales equipamientos urbanos del resto de la zona metropolitana, a través de distintos modos de transporte urbano, como la línea tres del transporte colectivo Metro, localizada en el límite oeste de la Colonia sobre la Av. Universidad, el transporte urbano colectivo concesionado, que circula por las principales vías que delimitan la colonia como la Av. La Av. División del Norte al este., la Av. Universidad al oeste, y rutas de transporte público que cruzan el interior de la colonia sobre las Av. Centenario en el sentido norte sur, de Churubusco hacia Miguel Ángel de Quevedo, y en el sentido oriente – Poniente con dirección hacia el metro viveros de Coyoacán cruzando la colonia por las calles, Malintzin y Miguel Hidalgo, así como en el sentido poniente oriente, por las calles Xicontécatl y Cuauhtémoc.

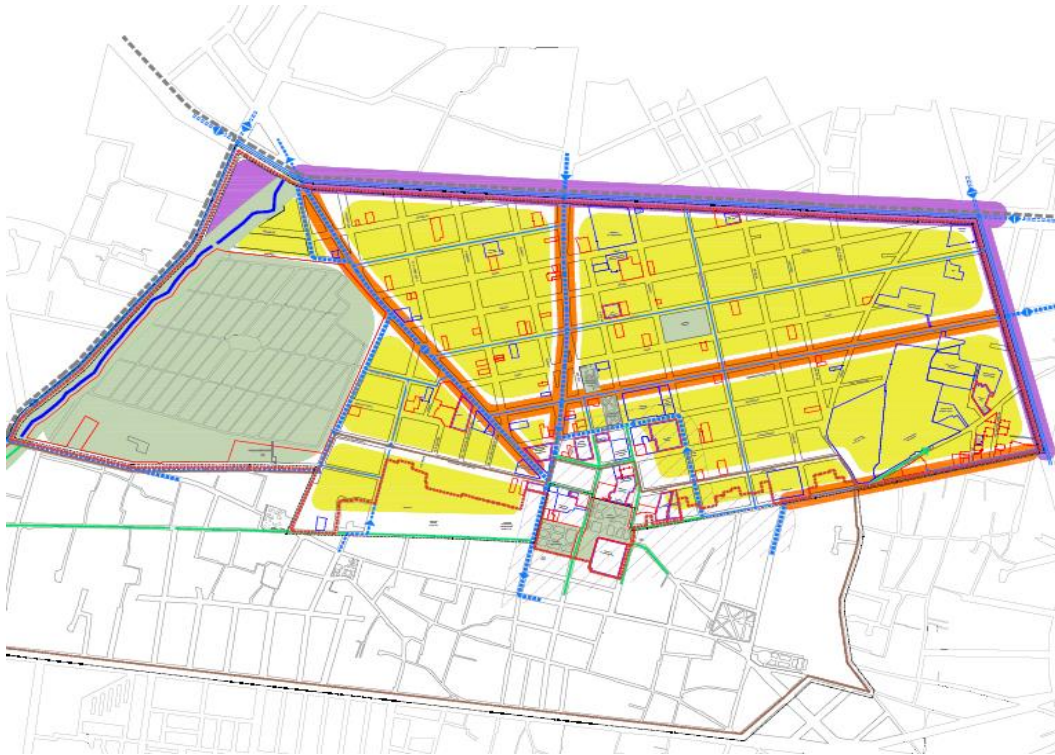
En el sistema urbano de la ciudad la Colonia es un área residencial que genera viajes para los residentes locales de la zona, hacia distintos puntos de la ciudad, y recibe viajes de visitantes de fin de semana que utilizan el espacio público y de los sitios de interés como museos, así como la oferta gastronómica de la zona restaurantes, al interior de la zona Centro de Coyoacán y del mercado de comida típica localizado al interior de la colonia. También admite visitantes extranjeros y de distintas partes de la ciudad que ven a Coyoacán como un destino turístico, de paso, pero que no admite el alojamiento al interior

de la colonia. Situación que fortalece el predominio del barrio habitacional para los habitantes de la zona.

#### 2.4.2 Estructura Urbana.

La estructura urbana de la Colonia del Carmen Coyoacán destaca por tener usos predominantemente de tipo Habitacional con vivienda media y residencial con lotes promedio de 500 metros en donde predomina la vivienda con alturas de dos niveles, y hasta tres niveles con usos mezclados en planta baja de comercio y servicios. (Ver mapa 2).

**Mapa 2 Estructura Urbana**



La estructura vial primaria está conformada principalmente por las vías que cruzan la colonia en el sentido Norte sur, Av. Centenario, la Av. México y la Av. Melchor Ocampo, en el sentido oriente poniente por la Calle Londres, y la Calle Madrid, y en el sentido poniente oriente, por la Calle Viena, Londres y Cuauhtémoc. La superficie de vialidad ocupa 51.58 ha., que representan el 26.58% de la superficie total de la colonia.

Sobre las vías primarias se localizan los principales corredores urbanos, donde se localizan actividades de usos mixtos habitacionales con comercio y servicio. Los ejes viales como la Av. Universidad y la Av. División del Norte destacan por ser corredores urbanos comerciales de orden metropolitano o a nivel de servicio para la ciudad. Sin

embargo al interior de la colonia sobre las vías Centenario, Av. México, Londres y Viena se identifican usos mixtos que sirven a la población residente como la población visitante, en estas avenidas se localizan los restaurantes y cafés, así como áreas de oficinas y servicios.

El Equipamiento urbano se destaca por ocupar una superficie mayor a la de toda la delegación, el uso de equipamiento está formado por 17.12 ha., que representan el 8.82% de la superficie de suelo de la Colonia. En este uso de identifican museos como la casa de Frida Kahlo, el museo de León Trotsky, el museo nacional de culturas populares, espacios culturales como la escuela nacional de música, equipamiento educativo, de salud y de asistencia, como el centro de atención para la cieguera.

**Cuadro No. 8 Clasificación del territorio de la Colonia  
Del Carmen Coyoacán**

<b>Uso actual del suelo</b>		
<b>Tipo de Suelo</b>	<b>Superficie en Ha.</b>	<b>% respecto al total del territorio de la Colonia.</b>
Suelo urbano	100.35	51.58
Espacio público y áreas verdes	42.21	21.74
Infraestructura vial	51.58	26.58
<b>Superficie total del territorio</b>	<b>194.15</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Diagnóstico, para la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán 2016.*

Los espacios abiertos y áreas verdes constituyen uno de los usos con mayor superficie con 42.21 ha., y ocupa el 21.74% de la superficie del suelo de la colonia, en este usos resalta el área que ocupa el Parque urbano Viveros de Coyoacán que ocupa una superficie de 38.9 ha. El resto de los espacios abiertos están localizados al interior de la colonia y destacan el Parque deportivo la Fragata, el parque de la tercera edad, y el parque Allende Malintzin.

Como se observa en el cuadro 8, El 51.58% del suelo de la Colonia, es utilizado por el suelo urbano, en donde predomina el uso habitacional y la mezcla del uso habitacional con usos mixtos, comercio y servicios. Las actividades de la colonia así como las estructura vial ordenada de forma reticular, permiten la integración del barrio, con actividades al exterior del espacio privativo, que pueden disfrutarse en el espacio público, su integración con usos de equipamiento cultural y de actividades recreativas así como gastronómicas hacen de esta colonia un espacio utilizado de manera intensiva por visitantes de otras zonas de la ciudad, como un hito de cultural y recreativo los fines de semana.

La condición de Barrio típico de la colonia, ha mantenido las actividades integradas sobres los corredores y al interior de la zona centro del Barrio de Coyoacán, por eso al interior de la colonia no existen subcentros urbanos, las actividades comerciales están localizadas en los corredores urbanos y en las corredores de usos mixtos sobre las principales avenidas que cruzan la Colonia.

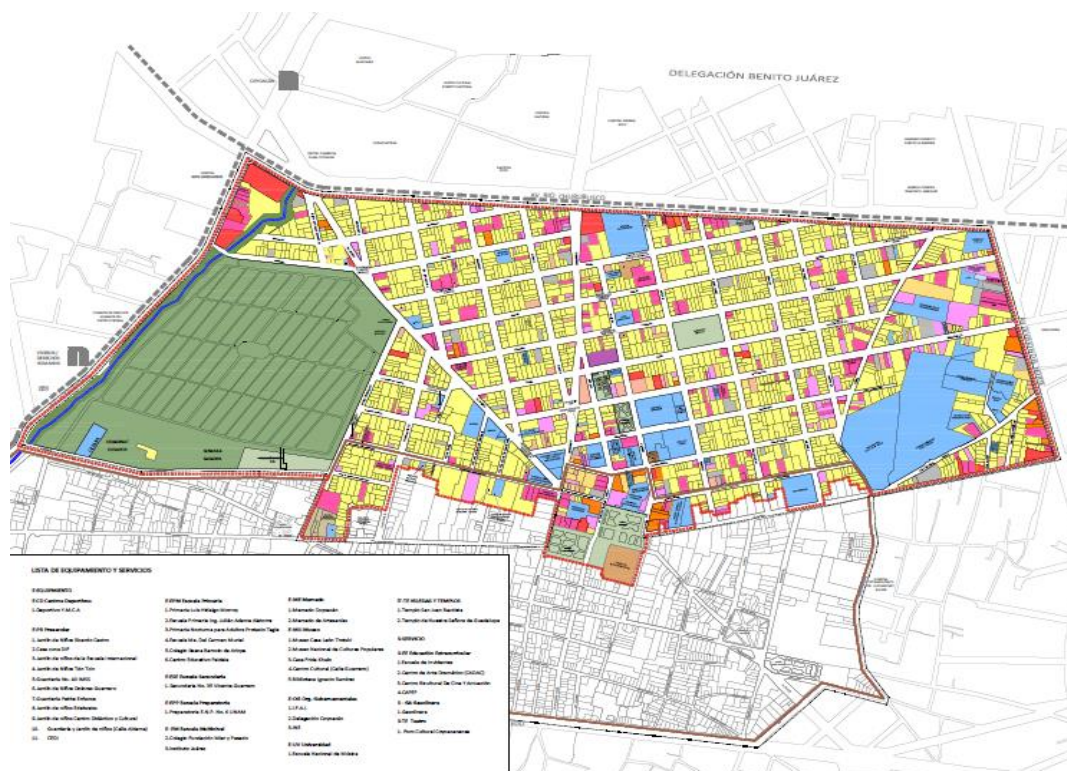
### 2.4.3. Uso actual del suelo.

El uso del suelo urbano de la colonia está conformado por una superficie de 100.35 Ha. que representan el 51.58% de la superficie del territorio de la Colonia, dentro de esta clasificación predomina el uso del suelo de tipo habitacional el cual ocupa 59.42 ha, que representan el 59.21% de suelo urbano y destacan los usos del suelo habitacionales con mezcla de otros usos del suelo como comercio y servicios. (Ver Mapa 2)

Destaca también el uso del suelo de Equipamiento urbano el cual representa el 17.72% de la superficie de suelo urbano. Seguido de la actividad de servicios que representa el 8.21% y en menor escala el comercio con 2.40%.

En menor porcentaje de participación se identifican los predios baldíos, sin embargo resultan relevantes por sus dimensiones al interior de la colonia, en estos predios dadas sus características es posible establecer vivienda plurifamiliar, por ser lotes con dimensiones mayores a 500 m2. La superficie que ocupan estos predios es de 2.98 ha., y representan el 2.97% de la superficie del suelo urbano de la Colonia.

**Mapa 3 Uso actual del suelo.**



En el cuadro siguiente se observa la clasificación del uso del suelo de la colonia, esta clasificación muestra la importancia del uso habitacional y de los usos que conviven con el mismo y que dan a la Colonia del Carmen el carácter de barrio habitacional, en donde se marca la interacción con las actividades en el espacio público.

**Cuadro No. 8 Clasificación del uso del suelo urbano actual de la Colonia Del Carmen Coyoacán**

<b>Uso actual del suelo</b>		
<b>Tipo de Uso del Suelo</b>	<b>Superficie en Ha.</b>	<b>% respecto al total del suelo urbano de la Colonia.</b>
Habitacional	59.42	59.21
Habitacional con comercio	1.82	1.81
Habitacional con servicios	3.64	3.62
Habitacional con comercio y servicios	2.77	2.76
Comercio	2.41	2.40
Servicios	8.24	8.21
Comercio y servicios	0.84	0.84
Equipamiento	17.12	17.06
Industria	0.31	0.31
Religioso	0.20	0.20
Predios Baldíos	2.98	2.97

*Fuente: Diagnóstico, para la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán 2016.*

Como se observa en esta tabla, y puede apreciarse en el plano de uso actual de suelo en el anexo gráfico, la Colonia del Carmen, conserva en mayor porcentaje el uso habitacional, dentro de este uso es de destacar que la vivienda unifamiliar prevalece como uno de los usos del suelo más significativos de la colonia.

Lo anterior entra en contraste con los cambios identificados en la estructura por edades de la población Así como en la transformación que ha tenido la colonia en el tamaño de la población que habita la colonia, si bien es de destacar el número de ocupante por vivienda, es importante identificar que el uso del suelo de la Colina se ha mantenido por casi treinta años respecto de la clasificación del uso del suelo considera en el Plan parcial vigente desde hace 30 años.

Los cambios mostrados al interior del barrio responden a modificaciones en la densidad de vivienda al interior de los predios identificados como predios baldíos con lotes en donde la superficie resulta mayor a 500 metros como se establece en la normatividad vigente. Así mismo se identifican cambios en los corredores comerciales y calles con mayor intensidad del flujo de vehículos, estos cambios de uso del suelo se presentan de manera dispersa en la parte interna del área de aplicación más que en las avenidas perimetrales, aun siendo estas vías primarias.

De acuerdo con el inventario realizado por la Delegación Coyoacán para la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán 2015 se identificaron un total de 142 predios donde el uso del suelo no corresponde actualmente al uso previsto hace 30 años, esto corresponde al 6.64% de los predios que integran toda la demarcación y se observa que no todos los cambios son compatibles con los usos del suelo habitacionales, ya sea unifamiliar o plurifamiliar.

Dentro de los límites de la Zona de Monumentos Históricos, los usos que se detectaron diferentes con respecto a los establecidos en la tabla de usos del suelo del Programa Parcial de 1994 para la colonia Del Carmen, son de tipo comercial y oficinas con un total de 25 predios. Tomando como referencia los sectores dentro del polígono, que delimita el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Del Carmen de 1994, es posible identificar que los cambios más significativos se dan con mayor frecuencia en las zonas de Monumentos Históricos y en aquellas donde el uso del suelo está definido como exclusivo para vivienda unifamiliar.

Del total de casos en los que se observó cambio en el uso del suelo, se distinguen la zona de Av. Centenario con el 25.6% de los casos y en la Zona de Monumentos Históricos que se identificaron el 16.3% y 33.3% de los casos en zonas habitacional unifamiliar y plurifamiliar respectivamente con cambios para el uso mixto y de servicios.

Los cambios se concentraron en los predios con frente a las vialidades internas de mayor circulación como la Av. México, la Av. Centenario y en la calle Corina, en donde de acuerdo al Programa Parcial de 1994, se establecía un uso del suelo habitacional plurifamiliar sin compatibilidad con otros usos distintos al habitacional. Como puede observarse, en la mayoría de los casos se identifican cambios en el uso del suelo habitacional en combinación con actividades de servicios como oficinas, y comercio en donde se localizan actividades de comercio local que atienden a la población de la colonia y visitantes o turistas.

Los usos de suelo de tipo comercial representan un porcentaje menor en los cambios de uso del suelo identificados, respecto del uso habitacional mezclado con comercio. Este uso se localiza principalmente en los corredores urbanos de la Av. División del norte y la Av. Universidad, y en menor escala sobre los las vías primarias que cruzan la colonia particularmente sobre la Av. Centenario, en el sentido Norte – Sur, y la Calle Xicontenatl, en el sentido poniente – oriente. Alrededor de la cual se ha conformado una zona de comercios y servicios de distintos giros

### **C.O.S.**

En relación con el coeficiente de ocupación del suelo respecto la normatividad aplicable se establece un coeficiente de ocupación de 0.6 o el 40% de la superficie libre de construcción respecto a la superficie del lote, en donde se define un lote mínimo de 500 metros.



### **C.U.S.**

El coeficiente de utilización del suelo de acuerdo con la normatividad vigente establece un coeficiente de 1.2 veces al superficie del lote construido.

En relación con este coeficiente de ocupación y utilización del suelo se puede observar que la población mantiene una densidad baja de ocupación del espacio, el cual encuentra relación directa con el tamaño de población registrada en la colonia. Sin embargo en algunos casos los cambios identificados ha establecido un incremento en la altura que ha modificado el coeficiente de ocupación 0.6 veces es decir que ha cambiado de 1.2 veces de acuerdo con el uso permitido a 1.8 veces al superficie del lote. Esto se observa principalmente al interior de los lotes donde el uso del suelo es habitacional unifamiliar. Como se describió con anterioridad.

### **2.4.4 Vivienda**

Con base en la información por AGEBS, de la colonia del Carmen, en el año 2010 se identificaron 3,059 viviendas, de las cuales el 99.3% se encontraban ocupadas. De acuerdo con la información estadística proporcionada por el INEGI se identificaron en promedio tres ocupantes por vivienda, lo que significa que la ocupación de la zona representa una densidad muy baja comparada con el Distrito Federal.

La vivienda es de tipo predominantemente unifamiliar, con algunos predios con vivienda de tipo plurifamiliar en condominio que se localiza principalmente en los corredores urbanos y ejes viales que se localizan sobre la Av. México y la Av. Centenario, así como en el corredor urbano de la Av. División del norte en el límite oriente de la colonia. Respecto a los servicios en la vivienda, se establece que la calidad y el nivel de los servicios de infraestructura como Agua, entubada, drenaje y energía eléctrica se encuentran cubiertos en el 100% de las viviendas particulares habitadas.

En referencia con la tipología de la vivienda, se observa que las viviendas habitadas en un alto porcentaje de la colonia han mantenido el uso del suelo señalado en el Plan Parcial de la colonia el Carmen publicado en el año 1994, el cual establece dos tipos de uso habitacional unifamiliar el cual permite una vivienda por cada 500 metros del tamaño de lote con una altura de hasta 7.5 metros de altura y una superficie mínima de lote sin construcción del 40%. Y un uso del suelo habitacional plurifamiliar en lotes con una superficie mayor a 500 metros y en donde el número de viviendas resultara de la división del tamaño del lote entre 500 m<sup>2</sup>.

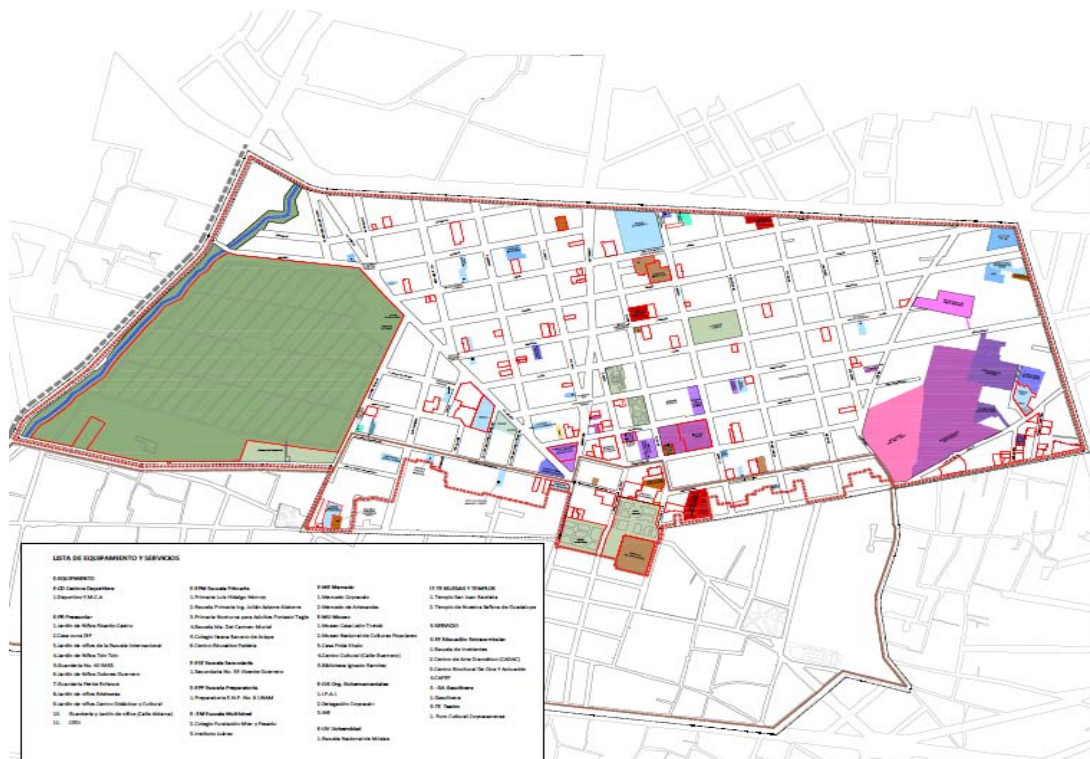
Dentro del límite del Programa Parcial del Carmen, no se permite aplicar el acuerdo del Sistema de Transferencia de Potencialidad, ni los acuerdos para el incremento en el número de viviendas. Las Normas Complementarias Generales no son aplicables, y se establecen Normas Complementarias Particulares en materia de Vivienda Unifamiliar en el interior de la colonia Del Carmen, y Vivienda Plurifamiliar con oficinas, en predios con frente a Av. Centenario, Río Churubusco, Av. Universidad y División del Norte; y para la Zonificación "ES", Equipamiento y Servicios, se distribuye en forma diseminada.

## 2.4.5 Equipamiento y servicios

El equipamiento urbano identificado en la colonia ratifica el carácter del barrio, los espacios de equipamiento están enfocados en la atención de las actividades educativas y culturales, es de destacar que en el equipamiento de tipo educativo se encuentran atendidos todos los niveles de servicio desde el nivel básico en donde se identificaron 11 unidades de educación preescolar, que incluyen Jardín de niños y guardería, 6 escuelas de nivel primaria, una escuela secundaria, una escuela de nivel preparatoria, una escuela multinivel y una universidad.

En el equipamiento cultural, se observan tres museos temáticos de importancia metropolitana, que atiende a visitantes locales como internacionales, un centro cultural de importancia regional, y una biblioteca. Los servicios que se localizan en la Colonia, son principalmente de tipo cultural y de asistencia, en este rubro se pueden observar las instalaciones de la escuela de invidentes, el Centro de Arte Dramático, y el Centro Cultural de Cine y Actuación, así como un teatro. (Ver mapa 4)

Mapa 4 Equipamiento Urbano



El análisis del Equipamiento educativo de la colonia, destaca la integración de actividades para servir a la población local residente, sin embargo en contraste con la estructura por edades de la población se observa que el nivel de servicio está enfocado a la atención de la población infantil, situación que deberá ser modificada con la demanda de servicio actual en donde la población ha pasado a ser una población en edad adulta, con un número importante de adultos mayores.

Si bien el equipamiento urbano está atendido de acuerdo con los niveles de servicio para la atención del barrio es necesario identificar políticas que generen espacios para la atención de la población que actualmente reside en la colonia y deberán integrarse políticas para la atención de la población que en pocos años estará cambiando en rangos de edad adulta en etapa productiva, a un grupo de personas mayormente en edad adulta en plenitud.

Las transformaciones en la estructura de la población deberán atenderse en congruencia con instrumentos que definan la participación de esa población que hoy habita y toma decisiones sobre el entorno urbano y el espacio público, si bien las transformaciones de la población demandarán cambios en el uso del suelo, es importante considerar las limitantes normativas vigentes, que impiden la modificación de los usos del suelo aún en los usos de equipamiento urbano, debiendo prevalecer el usos del suelo establecido en cada uno de esos espacios.

Así mismo es importante revisar el uso del espacio público y la convivencia con las actividades alrededor del polígono del Centro Histórico de Coyoacán, a fin de evitar que el uso intensivo del espacio determinado por las actividades de servicio al turismo y visitantes, generen impactos negativos en la habitabilidad de los residentes de la zona, tanto en el usos de la vialidad, como en la ocupación del uso del suelo.

#### **2.4.6. Vialidad.**

##### **Vialidad Primaria.**

La vialidad primaria que se localiza en la colonia es principalmente la que delimita el polígono del territorio de la colonia, conformado al norte por la Av. Churubusco, al Oriente por la Av. División del Norte., y al poniente por la Av. Universidad. Al interior de la colonia en el sentido Norte sur la vialidad primaria está conformada por las Av. Centenario y la Av. México en el sentido Norte Sur y Sur- Norte.

En el sentido oriente poniente se identifica la calle Malitzint, y en el sentido poniente oriente la calle Xicotécatl, y la calle Londres en ambos sentidos, La característica principal de estas avenidas, es que funcionan como vías de acceso y salida de la colonia y además por ellas circulan las rutas de transporte público que tienen su origen y destino hacia la lanzadera del metro viveros, metro Copilco, metro Coyoacán y hacia el metro Taxqueña.

Estas Vialidades presentan una importante saturación de tránsito en las horas de máxima demanda, particularmente sobre las Avenidas México y Centenario se observa una saturación importante, en el caso de la Av. México se identifica el mayor punto de conflicto en la intersección que forma esa avenida con la Av. Churubusco, en el sentido Sur – Norte, en donde se observan conflictos para el movimiento de vuelta izquierda y de incorporación hacia la Av. Churubusco en el sentido Oriente Poniente y en la continuación hacia la Av. Universidad en el sentido Sur- Norte. En el caso de la Av. Centenario se observa un nodo conflictivo en la intersección que forma las calle Belisario Domínguez y la continuación hacia el sur por la calle Tres Cruces, que cruza en el centro histórico de Coyoacán hasta su intersección con la Av. Miguel Ángel de Quevedo. En el sentido Oriente poniente se observa una saturación importante sobre la Av. Xicoténcatl, en su intersección con la Av. División del norte.

### **Vialidad Secundaria.**

Las vías secundarias de la Colonia funcionan como vías de acceso y salida alternas en las horas de máxima demanda y en algunos casos como vías alternas los fines de semana, en los días en los que los espacios culturales y el tránsito de visitantes y turistas se intensifica, particularmente en las vías que bordean el polígono del Casco Histórico de Coyoacán, sobre las avenidas Cuauhtémoc, Malitzint, en el sentido Poniente Oriente y Oriente Poniente, y las calles Ignacio Allende y Aguayo en el sentido Sur –Norte.

### **2.4.7. Medio Ambiente.**

El medio ambiente de la colonia, presenta elementos de contraste en el aprovechamiento de las áreas verdes destinadas en la colonia. Por un lado se puede apreciar un alto porcentaje del suelo destinado al uso público en el que se incluyen las áreas verdes, parques y jardines, el cual representa el 21.26% de la superficie del territorio de la colonia, y por otro lado se observa que mucho de ese espacio público es fuertemente alterado por las actividades de fin de semana, que atrae población visitante y turistas.

El espacio público en algunos casos como el del área que ocupa los viveros de Coyoacán presenta alteraciones importantes principalmente por la disposición de basura, y presencia de fauna nociva.

En el caso de las áreas verdes y espacios abiertos al interior de la colonia, aquellos elementos que conviven con las actividades culturales y recreativas sufren el mismo impacto que presentan las áreas cercanas a museos y sitios patrimoniales. En donde se observan depósitos de basura sobre las vías públicas y el deterioro de los espacios por el uso intensivo de los visitantes. Al interior de la colonia se observa una condición diferente principalmente en las zonas donde prevalece el uso del suelo del tipo habitacional, en esas áreas el espacio público en calles y avenidas se mantiene forestado y con menos impactos en la contaminación por basura.

Sobre la Vialidad encontramos elementos contaminantes provocados principalmente por emisiones a la atmosfera, por el tránsito lento de vehículos en las horas de máxima demanda, en donde el aforo de vehículos es mayor que durante el resto del día, así como en los nodos conflictivos que se forman en las intersecciones de las calles periféricas al polígono del casco histórico de Coyoacán particularmente en fines de semana.

En resumen los elementos más impactantes para el medio ambiente en la zona, lo constituye la disposición y recolección de los residuos sólidos urbanos, y la emisión de contaminante a la atmosfera por la combustión de gases quemados provocados por el tránsito lento de vehículos en vías saturadas que cruzan el polígono de la colonia.

## **2.5. Participación social.**

La participación social es un crisol importante del diagnóstico, en tanto que nos permite identificar desde las manifestaciones de los usuarios del espacio urbano las irregularidades o alteraciones en el mismo, es el escenario en el que se manifiestan los problemas o satisfacciones de quien habita, trabaja o visita el espacio. Algunos de los indicadores identificados al respecto, en nuestro polígono de estudio, son:

Un nivel de articulación social alto, caracterizado por buenas relaciones familiares y vecinales, se observa un entramado complejo de asociaciones y existe un nivel de alto de conciencia ciudadana y de cultura cívica. Se identificaron en la zona las siguientes agrupaciones:

Asociaciones Civiles:

- Comité Vecinal Del Carmen Coyoacán.
- Asociación de Residentes de la Colonia Del Carmen.
- Comité para la Defensa de la Colonia del Carmen Coyoacán A.C
- Asociación Ecológica Coyoacán, A.C para el perímetro del Centro Histórico.
- Asociación de Amigos y Residentes del Centro Histórico de Coyoacán A.C
- Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán A.C

18 Organizaciones de Comerciantes y Artesanos, en su mayoría pertenecientes a grupos agremiados o partidistas.

Como veremos más adelante, el polígono de estudios presenta, como consecuencia de su lógica de localización una fuerte actividad turística y comercial, generando la confluencia de actores con intereses y objetivos tan diversos que han provocado situaciones de confrontación entre los vecinos, las autoridades y los grupos de presión, con intereses que rebasan el ámbito local, (comerciantes agremiados o partidistas), situación que genera un complejo entramado, en la que las autoridades encargadas de atender, se ven incapacitadas para atenderlas, reflejando un deterioro en la imagen urbana y en la alteración a los usos del suelo.

Así también se identificaron algunos factores geopolíticos, que han delimitado algunas de las manifestaciones de participación social. □La delegación se encuentra gobernada desde 1997 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien ha mantenido una relación con los vecinos a través de los canales establecidos por la ley sin embargo, se han presentado confrontaciones en tanto que la principal demanda de los vecinos es la alteración a los usos del suelo que se presentan en la colonia, muchos inmuebles que originalmente estaban destinados a vivienda hoy son adaptados y utilizados para usos comerciales y de servicios; así como el destino inapropiado que se da a la vía pública a través de la instalación de comercio informal (puesto fijos y semifijos), situación que las autoridades delegacionales han permitido, violando la normatividad vigente en la zona.

La última representación vecinal se mantuvo vigente por más de diez años (1997), lo que ocasiono una baja participación ciudadana en los órganos de representación formales, sin embargo, este fenómeno favoreció la participación ciudadana independiente.

A partir del 2010 Ley de Participación Ciudadana, dio paso a una forma de representación social denominada Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos ante el Pleno del Consejo Ciudadano Delegacional, como mencionamos anteriormente en nuestra zona de estudio, participa el comité ciudadano Del Carmen. Otro factor a considerar es la presencia de grupos de comerciantes informales, que a través de sus representantes se conforman como grupos de presión ante las autoridades locales.

En este sentido, podemos apuntar que dentro del polígono de estudios la participación social es a través de diferentes organizaciones y agrupaciones sin embargo, éstas no actúan de manera unificada, porque responde a intereses, diversos, locales y fuera de este ámbito,

Existe entre la población una fuerte identidad colectiva la asistencia a las asambleas vecinales es baja, sin embargo cuando existe algún problema de importancia para la comunidad, la participación aumenta de forma considerable.

Es importante señalar que el Polígono delimitado por el Programa Parcial Del Carmen Coyoacán, en el que si bien tiene un porcentaje importante de usos habitacional, es una zona altamente consolidada desde el punto de vista urbano, su importancia como polo de atracción turístico y comercial, en el confluyen equipamientos importantes, así como parte de la zona patrimonial del Centro Histórico de Coyoacán, es un lugar con mucha demanda y presiones de tipo urbano, que afectan la convivencia vecinal y que de continuar esta tendencia de crecimiento desordenado se puede colapsar.

## CAPITULO 3

### Análisis del Caso de Estudio

#### 3.1 Las Transformaciones Socioeconómicas y sociodemográficas

##### 3.1.1. Los efectos en el espacio en relación con la modificación de la estructura por edades

De acuerdo con el análisis sociodemográfico de la Delegación Coyoacán en su conjunto se observa que durante las dos últimas décadas que corresponden al periodo del año 1990 al año 2010, La población de Coyoacán ha decrecido, pasando de una población de 640,066 habitantes en el año de 1990, a una población de 620,416 en el año 2010.

La tasa de crecimiento observadas en ese periodo de tiempo muestran tasas negativas con un impacto significativo en el periodo del año 1995 al año 2005, en donde las tasas de crecimiento fueron de (-1,98) en el periodo de 1995 al año 2000 y de (-1.92) en el quinquenio siguiente.

#### Tasas de Crecimiento poblacional de la Delegación Coyoacán y del Distrito Federal en el periodo de 1990- 2010

AÑO	POBLACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO DE LA DELEGACIÓN PROMEDIO ANUAL.
1990	640,066	1980-1990 (1.71)
1995	653,407	1990-1995 (1.71)
2000	640,423	1995-2000 (-1.98)
2005	628,063	2000-2005 (-1.92)
2010	620,416	2005-2010 (-1.21)

Fuente: INEGI, X,XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Contero de Población y Vivienda 1995, 2005.

Con base en la información por AGEBS contenida en el último Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI, en el año 2010, la Colonia Del Carmen, Coyoacán tenía una población de 9,177 habitantes que representan el 1.47% de la población total de Coyoacán.

Estos datos muestran que la población de la colonia, presenta una densidad baja en la ocupación del espacio de la Delegación, la cual tiene una densidad de 65 habitantes por Ha. que representa casi el 50% si se compara esta con la densidad de habitantes por Ha. para el resto del distrito federal la cual es 125 habitantes por Ha<sup>6</sup>. que se observa de manera clara en el uso del suelo de la Colonia, que es predominantemente de vivienda media y residencial con lotes mayores a 500 metros cuadrados de terreno, con usos del suelo habitacional de baja densidad y en donde la mayoría de los lotes mantienen la conformación de una vivienda por lote.

---

<sup>6</sup> Delegación Coyoacán, Datos obtenidos para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de Coyoacán 2015.

Los datos absolutos de la condición de migración en la Delegación, muestran una disminución en el número de migrantes que provienen de otras Delegaciones, municipios o estados de la república, y se determina un ligero incrementado en el número de migrantes internacionales. Este dato ratifica el proceso de consolidación de la estructura social de población al interior de la Delegación, que se manifiesta en la disminución de las tasas de crecimiento de población total durante la década del año 2000 al año 2010.

Las transformaciones en la estructura de la población consideran también cambios en la estructura por edades, como se observa a continuación.

- En el año 1990, la población de la Delegación era de mayormente joven, los rangos por edad de la población se asentaban entre los 5 a los 19 años, y el rango de edad con mayor cantidad de población lo representaba la población que se encontraba entre los 15 a los 19 años.
- En el año 2000, la población que habitaba la delegación paso a edades de entre 20 a 29 años, representando el mayor rango la población entre 25 a 29 años. Esta situación muestra una tasa natural de crecimiento. Respecto del periodo anterior.
- En el año 2010, los rangos en los grupos de edad, muestran una ligera disminución en la población de edades entre 24 a 29 años, y muestran una composición distinta en la población de edad adulta, con un incremento en el rango de edad de 65 años y más.

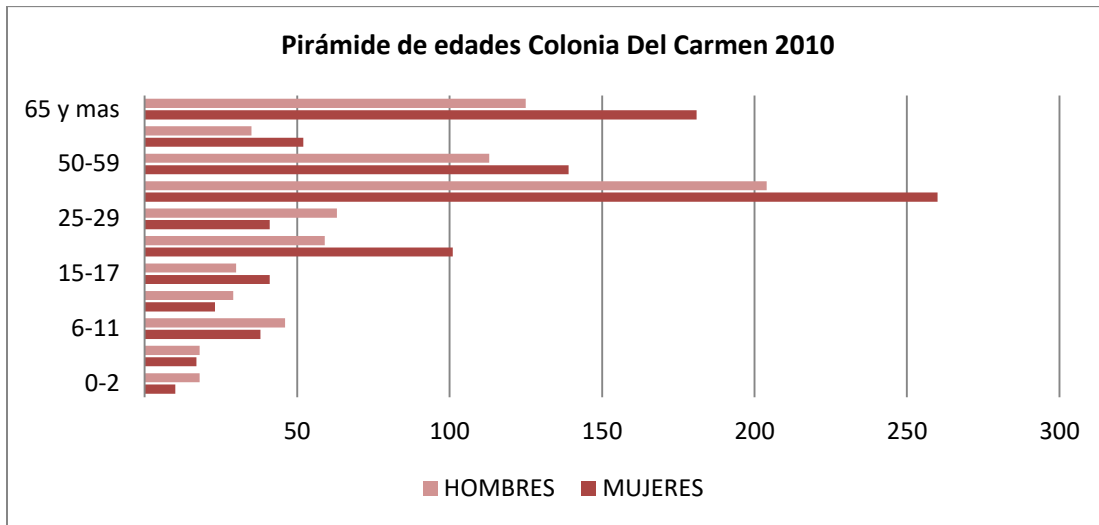
Cuando se comparan las pirámides de edades de la Delegación durante el periodo de 1990 al año 2010 se aprecia un cambio en la composición por edades que manifiesta una tenencia al envejecimiento de la población durante la última década, donde se aprecia un alto porcentaje de la población en edad adulta mayor a los 65 años.

En el caso de la Delegación Coyoacán, es relevante que el grupo predominante por edades, lo constituye población adulta mayor a 25 Años, con una población predominante de mujeres y se observa una reducción en los grupos de edades jóvenes en edad productiva.

Al interior de la colonia del Carmen. En el año 2010, el rango de edad que ocupa la mayor cantidad de población fue el de 35 a 49 años, y el segundo lugar lo ocupó la población con edad de 65 años y más. Destaca dentro de estos dos grupos, que a diferencia de la población de la Delegación donde la mayoría son mujeres, la población de la colonia en estos rangos de edad está constituida por hombres. Lo anterior establece una ocupación distinta en el uso del espacio y de los usos del suelo, que, de continuar con esta tendencia, demandara de espacios de vivienda o de uso habitacional distintos a los establecidos, buscando espacios de menor dimensión por la condición de habitabilidad de los mismos.



**Gráfica . Pirámide de edades en la Delegación Coyoacán,  
Año 2010**



Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda en México, 2100

Como puede apreciarse en la pirámide de edades de la Colonia el Carmen en el año 2010, la población residente en la Colonia se ubica en rangos de edad mayor a los 35 años, predominando la población entre 35 a 40 años, así como la población de 65 años y más. La estructura por edades, también refleja una reducción significativa de la población joven e infantil, lo que significa que la población que habita, ésta representada por parejas en edad adulta con pocos hijos.

Así mismo se identifican población de adultos mayores viviendo en casa de parejas o adultos sin hijos, que de acuerdo con los aspectos socioeconómicos como veremos más adelante, se encuentran jubilados o representan población de adultos mayores sin actividad económica.

Como hemos referido las transformaciones en la estructura poblacional; su composición de hombres y mujeres, así como la estructura por edades, establece una nueva dinámica de las áreas urbanas consolidadas con uso del suelo predominantemente habitacional. En el caso de la Colonia del Carmen, la estructura urbana definida con usos del suelo de tipo habitacional residencial, que se establecieron en el Plan parcial desde el año 1987, y se ratificó en el Plan Parcial de la Colina en 1994, debe de ser revisada, entiendo el uso del espacio de los habitantes y residentes de la zona.

La estructura que poblacional establece un nuevo entorno urbano, particularmente en las áreas con uso habitacional en donde se identifican viviendas de tipo unifamiliar, en ese caso las viviendas que ocupan hoy el 59% del uso del suelo de la colonia, deben considerar la desocupación del espacio que se identifica, primeramente por el despoblamiento de la colonia que se observa en las tasas de crecimiento negativas, y en segundo lugar por el envejecimiento de la población, así como su la reducida participación de población joven y en edad infantil.

### 3.1.2 Los efectos en el espacio vs la modificación de la estructura socioeconómica

En el año 2010 la población económicamente activa de la Colonia del Carmen representaba 57.20% de la población total de la Colonia, de los cuales el 95.40 % se encuentra ocupada. La población económicamente inactiva está conformada principalmente por tres grandes grupos en donde destaca en primer lugar la población estudiante con el 36.40%, en segundo lugar se identifica la población que se dedica a las labores del hogar con el 31.60%, y el último grupo lo ocupa la población jubilada o pensionada con el 25% del total de la población inactiva de la Colonia.

Con los datos referidos de la Población económicamente inactiva de la Colonia el Carmen, destaca el alto porcentaje de población pensionada y jubilada que representa el 25% de la población económicamente inactiva en la colonia, porcentaje aún mayor que el de toda la delegación. La tendencia que refleja el envejecimiento de la población expresa en el análisis de la estructura por edades, es congruente con la población inactiva que se ubica en el grupo de población pensionada y jubilada. Estos datos deben considerarse en la planeación de los espacios del uso del suelo habitacional de la colonia, en donde la población por su condición demandara de nuevos equipamientos, y deberá establecer una relación directa del espacio habitable con el usos del espacio público, que brinde seguridad para los habitantes en grupos de edades mayores.

**Población ocupada por sector de actividad en la Delegación Coyoacán, en el periodo 1990 - 2010**

<b>POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES DELEGACIÓN COYOACAN</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>1900</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
	230,840	282,523	278,808
Profesionistas y técnicos	66,453	92,487	107,428
Trabajadores agropecuarios	388	368	334
Trabajadores en la industria	55,539	41,474	33,456
Trabajadores administrativos	48,444	48,879	48,789
Comerciantes y trabajadores Ambulantes	16,656	43,985	49,321
Trabajadores en otros Servicios	29,882	32,735	30,668
Trabajadores domésticos	1,653	16,579	S/D
No especificado	11,825	6,016	6,970

*Fuente: INEGI, X, XI y XII Censo de Población y Vivienda en México, 1990, 2000 y 2010*

El análisis de los indicadores de la población ocupada por Sector de Actividad en el nivel delegacional permite identificar que la Colonia tiene un alto porcentaje de actividades enfocadas en el sector servicios profesionales y técnicos, si se considera que la población residente en el área de estudio, se caracteriza por ser una población altamente calificada en el sector profesional. Como lo muestran los datos por AGEBS, en la Colonia Del Carmen el 72.2% de la población cuenta con al menos un grado de educación superior y posgrado, el 13% cuenta con al menos un grado de educación media superior, el 8.3% tiene educación media, el 5.4% cuenta con educación básica, y solo el 1.1% se identifica como con escolaridad no especificada.

Los indicadores de niveles de educación de la colonia, comparados con la población ocupada por sector en la Colonia, no solo muestran un nivel de alfabetismo alto, sino que se ubica dentro de las zonas de la delegación con la mayor cantidad de población con estudios en el nivel profesional y de posgrado, dedicada a actividades profesionales.

Lo anterior hace identificar a la Colonia del Carmen con un perfil de habitantes en edad adulta con un nivel profesional altamente calificado, que hoy habita en familias pequeñas en donde predominan la población de hombres en edades de 35 a 49 años, es decir personas solventes que pueden tener acceso a vivienda y con un nivel adquisitivo alto dada su condición profesional y características de actividad.

Una variable adicional que fortalece la caracterización de la población residente en la Colonia, está determinado por el nivel de ingresos de la población en la colonia y en la delegación. Los datos estadísticos, muestran una transformación importante en las tres últimas décadas en el nivel de ingreso percibido por la población, la cual ha incrementado el nivel de ingresos por salario mínimo de manera general en toda la Delegación.

Los indicadores muestran que la población ha incrementado su nivel de ingreso y ha cambiado su percepción en el número de salarios recibidos, reduciendo la población que gana de uno a dos salarios mínimos diarios, e incremento aquellos que ganan más de cinco salarios. Los cambios en la composición por ingresos según salario mínimo muestran que en las últimas tres décadas, la población ha mejorado su nivel de vida, y ha obtenido una remuneración mejor por su trabajo, como se muestra en cuadro siguiente.

### ***3.2 Cambios en la estructura urbana vs el Programa de Desarrollo Urbano vigente***

#### ***3.2.1 Las Transformaciones en el uso del Suelo.***

La estructura urbana de la Colonia del Carmen Coyoacán destaca por tener usos predominantemente de tipo Habitacional con vivienda media y residencial. El 51.58% del suelo de la Colonia, es utilizado por el suelo urbano, en donde predomina el uso habitacional y la mezcla del uso habitacional con usos mixtos, comercio y servicios

El 21.74% está conformado por el espacio público y áreas verdes, mientras que infraestructura vial representa el 26.28% de la superficie total del territorio de la colonia.

El uso del suelo urbano de la colonia está conformado por una superficie de 100.35 Ha. que representan el 51.58% de la superficie del territorio de la Colonia, dentro de esta clasificación predomina el uso del suelo de tipo habitacional el cual ocupa 59.42 ha, que representan el 59.21% de suelo urbano y destacan los usos del suelo habitacionales con mezcla de otros usos del suelo como comercio y servicios.

El equipamiento urbano representa el 17.72% de la superficie de suelo urbano. Seguido de la actividad de servicios que representa el 8.21% y en menor escala el comercio con 2.40%.

Es de destacar que La Colonia del Carmen, conserva en mayor porcentaje el uso habitacional, dentro de este uso predomina la vivienda unifamiliar, este uso prevalece como uno de los más significativos de la colonia. Sin embargo como hemos referido, las transformaciones en la estructura poblacional ha iniciado un proceso de transformación sobre el territorio, que hoy se manifiesta de manera poco intensiva, con pequeños cambios aislados en predios con construcciones en condominios que aprovechan la normatividad y establecen divisiones del suelo en lotes mayores a 500 metros, optimizando la densidad de ocupación del espacio con dos o tres unidades de vivienda por lote en condominio, con superficie de hasta 250 metros por vivienda.

De acuerdo con el inventario realizado por la Delegación Coyoacán para la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán 2015 se identificaron un total de 142 predios donde el uso del suelo no corresponde actualmente al uso previsto hace 20 años, considerado en el Plan Parcial vigente, esto representa el 6.64% de los predios que integran toda la demarcación y se observa que no todos los cambios son compatibles con los usos del suelo habitacionales, ya sea unifamiliar o plurifamiliar.

Los usos de suelo de tipo comercial representan un porcentaje menor en los cambios de uso del suelo identificados, respecto del uso habitacional mezclado con comercio. Este uso se localiza principalmente en los corredores urbanos de la Av. División del norte y la Av. Universidad, y en menor escala sobre las vías primarias que cruzan la colonia particularmente sobre la Av. Centenario, en el sentido Norte – Sur, y la Calle Xicontenatl, en el sentido poniente – oriente. Alrededor de la cual se ha conformado una zona de comercios y servicios de distintos giros

### **3.2.2 Los cambios en el espacio público.**

Los cambios que se presentan en el espacio público están relacionados más con la ocupación de la vialidad, por el estacionamiento de vehículos, principalmente los días de fin de semana por los viajes realizados por visitantes a los museos y zonas de interés que se localizan en el Centro Histórico de Coyoacán, las vialidades secundarias son utilizadas como aparcamiento, y se establecen conflictos con los residentes por la ocupación de banquetas frente a las fachadas de los inmuebles.

Otro aspecto que impacta que en el espacio público es la ocupación intensiva de áreas verdes como es el caso de los viveros de Coyoacán que es utilizado como un parque público de ciudad, en el cual confluyen visitantes de distintas partes de la ciudad. El mayor impacto es causado por los depósitos de basura, y el vertimiento de desechos sólidos sobre pavimentos, áreas verdes y espacios abiertos.

Adicional a estos impactos, se identifican algunos otros de carácter social, que se dan por los usos y costumbres de los visitantes, particularmente, a espacios de consumo y de espectáculos al interior del Centro histórico que tiene un radio de influencia directa sobre el espacio de la Colonia del Carmen.

El constante flujo de visitantes, tanto de peatones, usuarios de transporte público, como en vehículos particulares, sobre todo en fechas festivas o en fines de semana que aprovechan la diversidad de espacios culturales y la oferta gastronómica de la zona, hace de la colonia, un barrio Típico, en donde conviven la población de diferentes lugares, y diferentes estratos socioeconómicos, gustos y preferencias, la oferta de actividades recreativas se establece precisamente sobre el espacio público, en las plazas, en los monumentos, en el mercado de alimentos, museos, e inmuebles religiosos.

Esta dinámica hace de Coyoacán un referente de la ciudad para el turismo nacional e incluso de turismo extranjero. En el caso de la colonia del Carmen, su localización inmediata al Centro Histórico, sufre los efectos de ocupación sobre el espacio, y el deterioro por las actividades que algunos casos impacta en los monumentos de valor patrimonial.

Ante esta tendencia no puede dejarse de lado que la estrategia de planeación debe hacerse de forma incluyente, logrando que el espacio admita a todos los actores que conviven en el espacio, (visitantes, turistas; nacionales y extranjeros; residentes), sin que el uso del espacio deteriore las relaciones sociales, o modifique el valor de la zona, el carácter de barrio, la imagen urbana, y el espacio privativo de las zonas habitacionales.

La planeación de estos espacios, debe enfatizar la inclusión y el orden para la convivencia adecuada de los actores que utilizan el espacio, y para el mantenimiento del espacio público como un sentido de pertenencia y apropiación de todos los actores que en el conviven.

### **3.2.3 Los Cambios en La Imagen Urbana**

Las transformaciones en la imagen urbana son el resultado de las alteraciones en el uso del suelo de la colonia. Las modificaciones se observan principalmente por el cambio de fachadas por la transformación del uso del suelo habitacional a comercial y de servicios en la planta baja de la edificaciones, así como el cambio de alturas de construcciones de dos a tres niveles en lotes de usos del suelo habitacional al interior de la colonia.

Las calles que muestran más cambios en el uso del suelo comercial, y en las cuales se establece una imagen modificada por los anuncios denominativos y de publicidad de los comercios, son la Av. México, Centenario, y Xicontecl. La calle Madrid y calle Malitzín.

En los cambios en altura de fachadas se localizan al interior de la colonia de manera aislada, sin embargo se percibe con mayor incidencia, sobre la calle Londres, Viena, Ignacio, Allende, Aguayo, y sobre la Av. México. Estas calles representan las principales accesos de la colonia para la circulación de vehículos y muestran una relación directa con la modificación de áreas de estacionamiento sobre la vía pública, en estas áreas la normatividad contenida en el Plan vigente, queda rebasa para mantener la imagen en las alturas de los paramentos de las calles, las cuales deberán ser revisadas.

### **3.2.4 Los impactos en los inmuebles de valor patrimonial.**

Dentro de los límites de la Zona de Monumentos Históricos, los usos que se detectaron diferentes con respecto a los establecidos en la tabla de usos del suelo del Programa Parcial de 1994 para la colonia Del Carmen, son de tipo comercial y oficinas con un total de 25 predios. Tomando como referencia los sectores dentro del polígono, que delimita el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Del Carmen de 1994, es posible identificar que los cambios más significativos se dan con mayor frecuencia en las zonas de Monumentos Históricos y en aquellas donde el uso del suelo está definido como exclusivo para vivienda unifamiliar.

Del total de casos en los que se observó cambio en el uso del suelo, se distinguen la zona de Av. Centenario con el 25.6% de los casos y en la Zona de Monumentos Históricos que se identificaron el 16.3% y 33.3% de los casos en zonas habitacional unifamiliar y plurifamiliar respectivamente con cambios para el uso mixto y de servicios.

Los usos de suelo de tipo comercial representan un porcentaje menor en los cambios de uso del suelo identificados, respecto del uso habitacional mezclado con comercio. Este uso se localiza principalmente en los corredores urbanos de la Av. División del norte y la Av. Universidad, y en menor escala sobre las vías primarias que cruzan la colonia particularmente sobre la Av. Centenario, en el sentido Norte – Sur, y la Calle Xicontenatl, en el sentido poniente – oriente. Alrededor de la cual se ha conformado una zona de comercios y servicios de distintos giros

### **3.3 Escenarios de transformación del suelo en la Colonia el Carmen.**

Los escenarios de transformación del suelo en la colonia el Carmen responden a las condiciones en la estructura por edades y la composición de la población, el tipo y número de familias, la actividad socioeconómica de los habitantes, y el perfil de los mismos.

Como hemos mencionado a lo largo el Capítulo 2, y en este capítulo de manera específica en el análisis sociodemográfico y socioeconómico, la población que reside en la colonia, es diferente a la estructura del uso del suelo, en la estructura por grupos de edades y en la composición de las familias, se observan familias o grupos de personas que habitan el espacio de Coyoacán con población adulta con una índice de ocupación de tres habitantes por vivienda, en donde el perfil de esos habitantes es una población de ingresos altos y con un nivel educativo en la mayoría de los casos (70% de la población) con estudios en nivel de licenciatura y posgrado, lo que significa una persona calificada, con poder adquisitivo para adquirir vivienda de lujo, de alto valor.

Sin embargo la estructura urbana de la zona se observa terrenos con superficies de 500 a 1000 metros, que de acuerdo con la norma establecida en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano vigente, admite una vivienda por cada 500 metros de terreno con una superficie de ocupación del 60%, una superficie libre del 40 % y una altura de 7 niveles en

el caso de la vivienda unifamiliar, y con una superficie mínima de vivienda de 250 metros y hasta 12 metros de altura en el caso de la vivienda plurifamiliar.

Estas dos variables relacionadas en el espacio, establecen un superávit de suelo para el uso habitacional en relación con la densidad de ocupación del espacio urbano por habitante, situación que motivado la transformación del espacio para hacer subdivisiones de terreno para optimizar el espacio de aquellos lotes que han quedado abandonados, y que se encuentran desocupados.

La transformación parece una tendencia positiva, para admitir población joven en edad e infantil sin embargo el cambio en las dimensiones de la vivienda, ésta generando la atracción de población adulta que busca vivienda de alto valor. La solución parece estar soportada en la tendencia a la re-densificación del espacio, sin embargo esta acción se ha realizado de manera aislada, sin una política de control para definir aquellas áreas en las que convendrá realizar estos cambios de uso del suelo.

Por un lado la participación ciudadana de la colonia representada en sus múltiples organizaciones han promovido el rechazo del cambio a la normatividad vigente el programa parcial desde hace ya más de 20 años, por otro lado la autoridad ha adoptado un papel en el que ante la falta de instrumentos para el control de desarrollo urbano, ha admitido usos que se justifican y sustentan de manera jurídica, manteniendo los parámetros normativos, y en algunos casos permitiendo las alteraciones por el cambio de alturas, estableciendo mecanismos de sanción administrativa, que favorecen a recaudación en términos financieros para administración pública de la autoridad Delegacional y finalmente los actores, agentes inmobiliarios que buscan el beneficio por la rentabilidad del suelo han encontrado un vehículo para la modificación del suelo, que define una condición distinta a la establecido en la normatividad vigente.

Sin duda las transformaciones, responden hoy a la fuerza de sus actores, pero también a las características sociodemográficas de la población de habita ese espacio, el reto debe ser encontrar un camino en donde los tres actores concurren para realizar una planeación del entorno urbano de la colonia, y puedan establecer los parámetros de habitabilidad del espacio para los ocupantes y residentes de la zona.

El reto no es solo establecer un plan con usos del suelo, que reconozca las transformaciones existentes en el espacio, debe además considerar diferentes escenarios futuros y los efectos de estos cambios sobre el territorio, debe establecer una relación en las demandas de la población que habitara la colonia en el futuro inmediato. Por ejemplo, en materia de equipamiento urbano se hace evidente que la los espacios construidos para esta actividad ratifican el carácter del barrio, los espacios de equipamiento están enfocados en la atención de las actividades educativas y culturales.

Sin embargo, en contraste con la estructura por edades de la población se observa que el nivel de servicio está enfocado a la atención de la población infantil, situación que deberá

ser modificada con la demanda de servicio actual en donde la población ha pasado a ser una población en edad adulta, con un número importante de adultos mayores.

Las transformaciones en la estructura de la población demandarán cambios en el uso del suelo, sin embargo, debe considerarse las limitantes normativas vigentes, que impiden la modificación de los usos del suelo aún en los usos de equipamiento urbano, debiendo prevalecer los usos del suelo establecidos en cada uno de esos espacios.

En ese sentido el desafío más significativo en la atención del espacio urbano en la colonia será el establecer la concurrencia para la concertación de los actores sobre un objetivo común en la definición del control de las autorizaciones sobre el suelo urbano de la colonia, que atienda la realidad y que establezca los instrumentos adecuados para el control y la administración del suelo en un contexto planificado que satisfaga a las partes.

Las condiciones actuales de suelo en la colonia del Carmen hacen ver tres escenarios futuros, que se describen a continuación y que se concretarán en función del grado de la participación concurrente de los actores, es así que el primer escenario al cual podríamos llamar tendencial, el cual se establece a partir de la inexistencia de acuerdos y de acciones conjuntas sobre el territorio se define como un escenario del dejar de hacer. El segundo escenario es un esquema en donde se reconoce lo existente, sin que esto signifique el consenso de los actores en la proyección futura planificada y concurrente; el tercer escenario será el escenario planificado, en donde los actores involucrados definan el espacio que quieren habitar hoy y la siguiente generación.

#### *Primer Escenario (Tendencial)*

Podríamos llamar a este escenario, la tendencia al abandono del espacio construido y de despoblamiento que se manifiesta en el decremento de la población de la colonia como se observa en las tasas negativas de crecimiento de la última década, en este escenario las acciones se mantienen en el estado en el que se encuentran, y no se establecen canales de coordinación para las decisiones sobre el territorio, esta tendencia establecería un principio de dejar de hacer, por lo tanto la autoridad reconoce que es necesario establecer una política de control y ordenamiento en el uso del suelo, pero no lleva a cabo políticas para atender las condiciones actuales del entorno urbano, toda vez que la participación ciudadana activa, impide el llevar a cabo cualquier modificación a la normatividad vigente, con el objeto de evitar los impactos negativos, y mantener las cosas en el estado que guardan.

En ese escenario el espacio urbano de la zona transitará al despoblamiento y el abandono de inmuebles, particularmente aquellos que son ocupados con el uso del suelo de vivienda unifamiliar, así como del espacio público, ante la falta de actividades que la transformación de la estructura poblacional requiere.



En consecuencia, se obtendrá la pérdida de valor de los inmuebles, el deterioro del espacio construido en los usos habitacionales, el deterioro del espacio público y la pérdida de identidad del barrio, así como de las relaciones sociales de las personas que habitan el espacio.

### *Segundo Escenario (Transformado)*

El escenario transformado es en el que se reconocen los cambios realizados en los usos del suelo, y valida el entorno modificado, esta tendencia establece un principio de legitimidad que le asiste el derecho adquirido, o cualquier otra figura jurídica que permite a la autoridad administrativa reconocer los cambios sobre el uso del suelo como un derecho de la propiedad privada, sin establecer una política de control del territorio de forma ordenada, que defina acciones de largo plazo, con una idea objetivo de mantener la identidad del barrio, las relaciones sociales sobre el espacio, la adecuada apropiación del espacio, el disfrute y aprovechamiento del espacio público y la calidad de la infraestructura y el equipamiento que sirve a la población que habita en la Colonia.

Las transformaciones en el uso del suelo de manera aislada el espacio deshabitado tenderán a buscar usos del suelo que establezcan una mayor rentabilidad para los ocupantes, a fin de mantener los edificios, sin embargo esta tendencia causara impactos negativos en el espacio construido, es decir sobre los inmuebles, perdiendo el valor patrimonial que hoy expresan, así como en el aspecto social, de manera particular en la composición de la población que habita esos espacios, provocando la pérdida de identidad del barrio, de las relaciones de convivencia social entre los habitantes residentes de la zona, y los visitantes a estos espacios.

Los cambios que se identifican en los corredores de las avenidas primarias así como los cambios al interior de los usos habitacionales, responden a esta tendencia. En el caso de los cambios de uso habitacional a comercial, que se han establecido se reconoce la desocupación de la vivienda y el uso intenso del espacio con actividades que generan mayor rentabilidad financiera para los propietarios, en razón de la renta de los inmuebles. Así mismo en los cambios de intensidad y altura de uso habitacional, se busca aprovechar el espacio con una mayor rentabilidad, sin que ello signifique una mejor condición del entorno, por tratarse de proyectos aislados, que no establecen una relación con el impacto en el uso de la infraestructura servida, del número de estacionamientos y de las demandas de otros servicios, como agua y energía.

La situación de este escenario resulta negativa, en virtud de que no establece una perspectiva de la capacidad de infraestructura servida, de la demanda del tipo y dosificación del equipamiento urbano, de la política de movilidad y de vialidad para atender los flujos que se generen por los usos del suelo establecidos y de la capacidad para definir la intensidad y densidad de ocupación del espacio. Lo cual establecerá conflictos con los habitantes y residentes de la zona que se dejan fuera de las decisiones que afectan de manera directa el espacio donde habitan.

### *Tercer Escenario (Planificado)*

El escenario planificado, es un escenario con una visión positiva, es un escenario en el que se establece la corresponsabilidad y la concurrencia de los actores (habitantes, autoridades, actores de mercado inmobiliario) en el espacio y con una prospectiva de mediano y largo plazo.

En este escenario es necesario construir una política de aprovechamiento del suelo considerando la participación ciudadana de manera activa, la cual deberá reconocer no solo las transformaciones del entorno planificado, sino que también deberá buscar las acciones para mantener el equilibrio en la capacidad de la infraestructura y de los servicios, en coordinación con las autoridades, siendo corresponsables de la vigilancia y el control sobre las actividades que se desarrollen sobre el territorio.

En este escenario cabe señalar que los cambios de densidad e intensidad realizados sobre los usos de suelo de tipo habitacional, pueden -si se establecen de manera ordenada- revertir los impactos en el espacio construido, es decir si se establece una política de redensificación urbana de la colonia, particularmente en los usos del suelo de tipo habitacional unifamiliar, en polígonos con lotes resultantes mayores a 500 metros, para recibir población, de familias jóvenes con hijos pequeños, que permitan mantener la característica sociodemográfica del barrio, de forma consensada y planificada, determinando los polígonos de actuación o delimitando las áreas donde esos cambios puedan celebrarse.

Lo anterior significa el involucramiento de los actores en la construcción de políticas e instrumentos de control urbano, para contener los cambios en los corredores urbanos y los usos del suelo comerciales, particularmente al interior de los predios habitacionales, y en los predios decretados con valor patrimonial y cultural, estableciendo una estrategia para la transformación de esos corredores, proponiendo, lineamientos sobre de edificación, alturas de las construcciones, determinen el alineamientos de los paramentos, la tipología de vanos y proporción de los mismos. Así como las normas de ordenación de los señalamientos denominativos y de publicidad tanto en fachas como en el espacio público, a fin de definan un carácter arquitectónico del barrio en la colonia.

Sin embargo el desafío más relevante para atender este escenario, no está en el diseño y definición de la estructura urbana y de los usos del suelo de la colonia. Basado en los resultados del diagnóstico se pueden leer las acciones en materia de usos y destinos el suelo, los cuales deberán atender el despoblamiento de la colonia, y el envejecimiento de la población existente. Así como, el ordenamiento de la vialidad y del espacio público. El reto es lograr los canales de concertación de la participación ciudadana para lograr que estos cambios se reconozcan y se establezcan acuerdos concurrentes entre los actores para decidir el entorno urbano futuro, en el que se respete la decisión y opinión de cada uno en el ámbito de sus atribuciones (gobierno y sociedad), que logre un entorno urbano planificado, que sirva a residentes, visitantes y turistas sin causar el impacto negativo que hoy empieza a percibirse y que de continuar llevará a la pérdida de valor del barrio.

### **3.4 Conclusiones.**

#### ***El Papel de la Participación Ciudadana en la Planeación***

El presente capítulo se plantea a manera de conclusión exponer algunas consideraciones sobre un problema implícito en la metodología de la planeación, la cuestión sobre cómo consultar a la población afectada e incidente en el espacio y de que éstos participen en la planificación de aquello que les afecta.

La participación ciudadana es un asunto poco tratado por la planificación, pues se trata de un tema cuando menos “incomodo” y que añade una complicación más a la planeación urbana ya de por sí bastante complejo, además que es un tema obligatorio por ley. En este sentido el presente capítulo propone establecer algunas consideraciones que ayuden a definir la problemática sobre la participación ciudadana y algunos lineamientos para establecer un avance al respecto.

Si bien hasta el momento, el desarrollo de la investigación nos ha permitido delinear, los posibles instrumentos que atiendan la problemática urbana, en nuestro polígono de estudio. De acuerdo con nuestra hipótesis, dichas propuestas deben ser reflexionadas a la luz de las visiones, intereses, objetivos y percepciones de quien los habita, usa y se organiza bajo el interés de preservar y aún más buscar una mejor calidad de vida.

A partir de los años ochenta, adicional a su centralidad y accesibilidad en el sistema urbano, su riqueza patrimonial e histórica, el Centro Histórico de Coyoacán, se transformó en un espacio con una oferta cultural importante para la ciudad, asociado a estos atributos significó un polo de atracción inmobiliaria para la incorporación de actividades comerciales, financieras y de servicios, que impactó a muchas de las colonias que convergen en esta centralidad, provocando alteraciones significativas en las dinámicas económicas, territoriales y de reconfiguración en el tejido social.

Dichas transformaciones han implicado cambios importantes en las prácticas sociales y en la vida pública local, en donde la dinámica metropolitana ha desdibujado los significados de los lugares; La complejidad social de estos cambios y de sus efectos desestructuradores se expresa en las formas de uso y de apropiación de los lugares, así como en las relaciones de sociabilidad y conflicto que establecen los distintos actores.

En este sentido resulta importante rescatar la visión de la planeación en tanto proceso que busca atender las alteraciones en el territorio, adecuarlas o reforzarlas, pero estas alteraciones se presentan también en el marco de vida de los distintos actores sociales que participan en los territorios a planificar.

Este carácter social de los procesos planificadores fundamenta el sentido y el alcance de la Participación Ciudadana. En ésta, los distintos grupos, intervienen, directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones, en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de aquellos planes urbanos que directamente o indirectamente los coloca como “actores sociales en la construcción de la ciudad” (Borja 1983) La participación

ciudadana busca garantizar a los ciudadanos como miembros de una sociedad, la posibilidad de incidir en forma significativa en las decisiones involucradas en el proceso de planificación, estimulando la confrontación de opiniones sobre la vida local y multiplicando las posibles alternativas de bienestar colectivo.

Las organizaciones vecinales, como señalan Cohen y Rogers (1995: 7), forman parte de "(...) esa amplia variedad de organizaciones intermedias, no familiares, entre los individuos, las corporaciones y las instituciones del estado y los sistemas políticos electorales". Se han caracterizado por su potencial transformador no tanto en el terreno político sino en la vida cotidiana, es decir, son grupos que buscan caminos alternativos de vida y de "incidir en aquellas decisiones que tienen que ver con los espacios de la cotidianidad.

En este proceso han jugado un papel relevante las prácticas y acciones de la sociedad urbana –local y metropolitana-, las instituciones representativas y las políticas, estrategias y acciones públicas que éstas impulsan. La proliferación no planificada de usos públicos y privados, en muchos casos al margen de la normatividad vigente, ha generado problemas urbanos y de calidad de vida. El debilitamiento de la confianza de la ciudadanía en las autoridades, asociado con distintos intereses y perspectivas en torno a los problemas, ha derivado en relaciones de conflicto entre los actores que toman parte en la vida pública local. (Ramírez Kuri, 2003 ;49)

En la investigación se identificaron, distintas organizaciones formales como informales, (Organizaciones de residentes, de comerciantes, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y comités vecinales). En el caso de los antiguos residentes y comerciante las formas de participación responden a problemas locales de defensa y conservación de su patrimonio. Los nuevos comerciantes, trabajadores informales y ambulantes, se trata en buena medida de formas participativas gremiales o partidistas que rebasan el ámbito local, y finalmente el grupo de inmobiliarios que atienden intereses financieros mas haya del ámbito local. Ante este panorama resulta un entramado complejo de formas que limita algún acuerdo.

Al respecto Ziccardi, señala uno de los problemas de la participación "... es que la superposición de formas organizativas, al intervenir de manera segmentada en la vida pública, limita la participación social y el logro de acuerdos entre ciudadanos y gobierno al imponer condicionamientos a las instituciones, a las políticas urbanas, a la gestión del espacio local y a las acciones de gobierno. (Ziccardi, 2001)

Respecto a las organizaciones localizadas en el polígono de estudios, es importante señalar que algunas funcionan tanto para la colonia del Carmen como para los espacios colindantes al Centro Histórico de Coyoacán, lo que complejiza aún más las relaciones de participación. Se identificaron 24 organizaciones, nueve vecinales de residentes, tres de comerciantes formales, y 18 de organizaciones informales.

Ante este panorama incorporar los atributos de inclusión, tolerancia y democracia participativa requieren la participación tanto de la sociedad como de las instituciones. Si bien la confluencia de distintos actores, intereses y formas de participación en un mismo espacio es una condicionante en la que se tiene que trabajar para lograr consenso y avanzar en la democracia participativa, es también importante pensar en el papel de las instituciones, en términos de su capacidad para ejercer las responsabilidades político-sociales respecto a los mecanismos legales y normativos de participación, control, decisión y organización socioterritorial. Pero también, en la necesidad de crear equilibrios que resuelvan la conflictividad generada por las diferencias así como en la apertura de espacios incluyentes de participación y debate en los que los distintos actores tomen parte en condiciones equivalentes y en donde no se imponga una sola perspectiva. (Ramírez Kuri, 2003)

Cabe destacar que si bien, el panorama expuesto presenta conflictos entre los actores sociales, residentes, visitantes, agremiados e instituciones de gobierno, la participación ha jugado un papel importante para la permanencia de este espacio, a pesar de los conflictos; Sin embargo resulta de vital importancia general los mecanismos y canales adecuados de participación y de consenso para atender las tendencias negativas en el territorio, expuestas en el diagnóstico (el envejecimiento de la población, las transformaciones de usos de suelo, etc.) que permitan la conservación del patrimonio y el mejoramiento de la calidad de vida.

Bajo estas consideraciones y a manera de reflexión finas podemos anotar sobre la participación ciudadana lo siguiente:

1.- Como se ha expuesto la participación ciudadana está inmersa en la problemática sobre los acuerdos, en tanto que en ella confluyen opiniones e interés tan diversos como actores participan en el escenario urbano, situación que nos habla sobre la ausencia de una madurez política y cívica para establecer una relación equilibrada en donde cada uno de los actores asuma sus responsabilidades y compromisos, sus posibilidades y limitaciones sin entrar en competencia, dependencia, o cualquier otra práctica que impida el desarrollo de acuerdos.

Para ello se requiere impulsar transformaciones en las actitudes y prácticas sociales de los distintos actores que intervienen en la vida pública orientadas hacia la construcción de vínculos sociales que, por encima de las diferencias e intereses particulares, actúen en torno a propósitos comunes, en este sentido uno de los mayores retos es la construcción de una cultura cívica, este sería el gran avance de una verdadera participación ciudadana democrática.

El papel de la democracia en la planeación y en la gestión urbana a partir de proyectos integrales y polivalentes que incorporen objetivos sociales, ambientales, estéticos, que a su vez actúen como mecanismos de participación cívica de

mejoramiento de la calidad de vida y de estímulo a la “identificación simbólica, a la expresión y a la integración”

2.- A pesar de que se han hecho grandes avances sobre el tema de la participación democráticas, sobre todo marcados en la legislación, aún falta mucho por hacer respecto a fundamentar una participación ciudadana que garantice su activa intervención y cooperación en el desarrollo y puesta en marcha de los planes y programas de desarrollo urbano.

Primero dejando de adoptar la participación como una mera representación social ante la admiración pública, sino establecer mecanismo que confieran poder legítimo a los ciudadanos para intervenir en el desarrollo de la planeación dar seguimiento a las decisiones y, en especial, evalúen el impacto de las políticas públicas. Avanzando en propuesta que dejen este paso como un mero trámite legal en los que se someten los planes a exposición pública, para que la ciudadanía haga sugerencias.

Entre los mecanismos e instrumentos de participación social para elaborar e integrar los planes y programas se encuentran: la consulta pública, los talleres de participación. No obstante, como hemos comentado, no hay garantía ni los mecanismos adecuados para exigir que se respeten las decisiones. Por lo general, sirven más bien para legitimar decisiones ya tomadas. Pero, aun con esas limitaciones, son los ejercicios que más se reconocen y realizan e incluso pueden ser legítimos; el problema es que difícilmente se establecen mecanismos y se confiere autoridad a los ciudadanos para que den seguimiento a las decisiones y, en especial, evalúen el impacto de las políticas propuestas.

Y aunque suene a utópico, que el ciudadano sea un planificador más supondrá un paso adelante en la madurez de esta democracia. Sin olvidar además que, muy posiblemente, se ahorraría el urbanismo más de una crítica si se ha elaborado conjuntamente por todos los agentes sociales implicados.

Cuando hablamos de participación, no se trata de simple información ni de consultas de opiniones, sino de lo que se trata es de toma de decisiones compartidas tras un periodo de conocimiento suficiente y mecanismos claros, de los problemas y las alternativas.

Habría que ir avanzando hacia unas ciudades mucho más habitables y humanas, y en ese camino, el principal apoyo de los urbanistas ha de ser el de institucionalizar el diálogo y la participación de la ciudadanía como camino real para que la sociedad sea más integrada.

Parece ser que no es suficiente con lo que la legislación urbanística establece, porque aunque está llena de reconocimientos no concreta y deja en manos de la imaginación política el desempeño de esta participación ciudadana. Es necesario

que las administraciones públicas y los técnicos tengan confianza en las ideas y propuestas de la ciudadanía y reduzcan barreras administrativas mientras se alejan poco a poco de ideas negativas preconcebidas sobre la intervención de la ciudadanía.

3.- En este sentido es también importante incorporar en los canales de participación el problema de la difusión a los ciudadanos en tanto que muchos de los problemas de la participación no es solo la falta de principios de educación participativa sino también del factor información. Puesto que el ciudadano no es quien toma la iniciativa en las decisiones de planeación, deben ser los planificadores, profesionales, gobierno local los encargados de mostrar e informar a la ciudadanía de los diferentes proyectos, planes, etc., que se hacen sobre su territorio. No podría ser de otro modo, puesto que sin información no hay conocimiento, y sin conocimiento, difícilmente puede haber participación real.

Buscar los canales que garanticen el conocimiento de los planes a los ciudadanos. Varios pueden ser los canales de información y estímulo a la intervención ciudadana en la gestión urbanística del municipio.

Un aspecto importante es que el gobierno tiene conciencia de que la democracia implica ciudadanos informados y conscientes, y en ese sentido se ha trabajado. Sin duda hay un manejo más transparente de la información y del uso de los recursos, pero también es cierto que es poca la población que ejerce ese derecho y no existen los mecanismos adecuados para ello. En este sentido es necesario establecer mejores y más canales de comunicación para informar a los ciudadanos, que garantice el conocimiento de los planes y programas. El objetivo es en todo caso informar y difundir, además de motivar así a la ciudadanía en la gestión urbana.

4.- Es también de vital importancia establecer los mecanismos para instituir el respeto a los acuerdos y compromisos entre la ciudadanía y las instituciones, en términos de su cumplimiento en tanto procedimiento de ley.

La administración de las ciudades ya no se puede concebir sin la participación de sus habitantes, los servicios públicos, el desarrollo urbano, el control del medio, ambiente entre otros requieren gestión, control y fiscalización de los ciudadanos, es necesario avanzar en ejercicio del poder ciudadano, a través de una participación con conciencia cívica.

## ANEXOS

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

*Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el jueves 15 de julio de 2010*

El análisis de Jurídico de los instrumentos de planeación del territorio tiene fundamento en la Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal, los cuales referiremos con base en la legislación urbana vigente.

De esta forma como lo señala el Artículo 28, La planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En la formulación del Programa General de Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados.

Como lo señala en su capítulo segundo en su Artículo 33 se consideran instrumentos de Planeación y ordenación del desarrollo Urbano: I. El Programa General de Desarrollo Urbano; II. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; III. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; IV. Las Áreas de Gestión Estratégica; y V. Las Normas de Ordenación.

*Artículo 35 de los Programas General, Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano.*

Como lo señala el Artículo 35. Los programas y sus modificaciones serán formulados con base en los resultados que arroje el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, a fin de verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación y determinar si los factores que determinaron la aprobación de un programa, tales como los económicos, ambientales, sociales, de infraestructura urbana o de riesgo en el Distrito Federal, persisten o han variado de tal manera que sea necesario modificar los programas vigentes, o en su caso, formular unos nuevos.

Artículo 36. En todas aquellas etapas de formulación de los Programas en que participe la Secretaría, participarán los Jefes Delegacionales en lo que corresponda a sus respectivas demarcaciones delegacionales;

Artículo 38. La formulación y aprobación de los programas se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. La Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el aviso para informar el inicio de la formulación del programa; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)
- II. La Secretaría, en un plazo máximo de 180 días hábiles contados a partir de la publicación del aviso a que se refiere la fracción anterior, formulará un proyecto de programa, con el auxilio de talleres de participación ciudadana. Cuando se trate de formulación y aprobación de programas relacionados con suelo de



conservación, la Secretaría de Medio Ambiente deberá pronunciarse irrenunciablemente en un término no mayor a 90 días hábiles sobre el particular, fundando dicha resolución en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal; dicha resolución tendrá carácter definitivo y vinculatorio y en caso de negativa por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, dicho asunto se tendrá por concluido y ya no se turnará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su análisis.

- III. La Secretaría lo remitirá, al Jefe Delegacional correspondiente para que haga observaciones;
- IV. El Jefe Delegacional podrá hacer observaciones al proyecto de programa, las cuales deberá notificar a la Secretaría en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del proyecto;
- V. Si en el plazo a que se refiere la fracción anterior el Jefe Delegacional no notifica a la Secretaría sus observaciones, se entenderá aceptado el proyecto de programa;
- VI. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI LEGISLATURA 20 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
- VII. Si el Jefe Delegacional notifica a la Secretaría sus observaciones en el plazo establecido por este artículo, la Secretaría integrará las que estime pertinentes;
- VIII. En caso de que la Secretaría desestime integrar observaciones del Jefe Delegacional, deberá notificarle, en un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de las observaciones, una resolución fundada y motivada que especifique las razones por las que desestima cada observación;
- IX. Una vez aceptado el proyecto de programa por el Jefe Delegacional, o en su caso, notificada la resolución de desestimación de observaciones, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor de circulación, un aviso para informar el inicio de la consulta pública, su duración, el número de audiencias que se llevarán a cabo, lugar y fecha de las audiencias y los requisitos para participar en ellas;
- X. El aviso para informar el inicio de la consulta pública deberá publicarse en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la conclusión del plazo para que el Jefe Delegacional notifique a la Secretaría sus observaciones al proyecto de programa, o en su caso, a partir de la fecha en que la Secretaría haya notificado al Jefe Delegacional la desestimación de observaciones;
- XI. Las audiencias que conformen la consulta pública serán presididas por la Secretaría y en ellas podrán participar las demás Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública, el órgano de representación ciudadana

que corresponda según la ley de la materia y cualquier otro ciudadano que solicite formalmente su participación;

- XII. Por cada consulta pública la Secretaría elaborará una memoria que deberá contener, entre otros apartados, uno de conclusiones;
- XIII. La Secretaría integrará al proyecto de programa las conclusiones de la consulta pública que estime pertinentes, y en su caso, emitirá una resolución fundada y motivada que especifique las razones por las que desestima cualquier conclusión de la consulta pública;
- XIV. Por cada proyecto de programa la Secretaría integrará un expediente técnico que deberá contener las constancias de todo lo actuado en el procedimiento, tales como la publicación del aviso de inicio de formulación del programa, los oficios de remisión al Jefe Delegacional, las observaciones del Jefe Delegacional y las constancias de su notificación a la Secretaría, la constancia de conclusión del plazo para que el Jefe Delegacional notifique observaciones al proyecto, la resolución de desestimación de observaciones y las constancias de su notificación al Jefe Delegacional, la publicación del aviso de inicio de consulta pública, la memoria de la consulta pública, y en su caso, la resolución de desestimación de conclusiones de la consulta pública;
- XV. La Secretaría tendrá un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir de la fecha de conclusión de la consulta pública, para integrar al proyecto ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI LEGISLATURA INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS 21 de programa las conclusiones que estime pertinentes así como el expediente técnico respectivo;
- XVI. Concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Secretaría deberá remitir al Jefe de Gobierno el proyecto de programa con su respectivo expediente técnico;
- XVII. El Jefe de Gobierno, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, presentará a consideración de la Asamblea el programa; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)
- XVIII. La Asamblea tendrá un plazo máximo de 90 días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias, contados a partir de la fecha de recepción del programa, para resolver, o en su caso, notificar observaciones y devolver el programa con su expediente técnico al Jefe de Gobierno;
- XIX. Si en el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Asamblea no resuelve o no notifica al Jefe de Gobierno sus observaciones, se entenderá que el programa ha sido aprobado y el Jefe de Gobierno procederá a promulgarlo y publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- XX. Si la Asamblea notifica al Jefe de Gobierno observaciones al programa en el plazo que establece este artículo, el Jefe de Gobierno, a su vez, las hará del conocimiento de la Secretaría para que practique las adecuaciones correspondientes;
- XXI. La Secretaría practicará las adecuaciones al programa en un plazo máximo de 10 días hábiles, al término del cual lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno para

que, a su vez, lo presente nuevamente a consideración de la Asamblea; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

- XXII. La Asamblea tendrá un plazo máximo de 45 días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias para resolver sobre la aprobación del programa;
- XXIII. Si en el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Asamblea no resuelve sobre la aprobación del programa, se entenderá que éste ha sido aprobado y el Jefe de Gobierno procederá a promulgarlo y publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- XXIV. Si la Asamblea aprueba el programa, lo enviará al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; y
- XXV. Una vez publicado el programa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Secretaría procederá a inscribirlo en el Registro de Planes y Programas y a solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Así mismo con base en lo señalado en el Artículo 41. La formulación de modificaciones a los programas iniciada a solicitud de una persona distinta de los diputados de la Asamblea; de un órgano de representación ciudadana; de una dependencia, órgano o entidad de la Administración Pública o de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. El interesado deberá presentar su solicitud ante la Secretaría;
- II. Cuando la solicitud se refiera al cambio de zonificación de un predio específico, el interesado deberá instalar en el inmueble que sea materia de su solicitud, un letrero visible y legible desde la vía pública en el que se indique la zonificación vigente y la solicitada; así como el número y la fecha de ingreso de su solicitud y la mención de que los vecinos tienen un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de esa fecha para manifestar opiniones a la Secretaría;
- III. Concluido el plazo previsto en la fracción anterior, la Secretaría remitirá la solicitud y las opiniones de los vecinos al Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, para su dictamen; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)
- IV. El Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano emitirá su dictamen en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que concluya el plazo para que los vecinos manifiesten opiniones a la Secretaría. Cuando la solicitud de modificación a los programas se refiera a suelo de conservación, la Secretaría de Medio Ambiente tendrá voto definitivo y vinculatorio, por lo que deberá pronunciarse sobre el particular en un término no mayor a 5 días hábiles sobre la procedencia o no de la solicitud, fundando dicha resolución en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, y en caso de negativa por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, dicho asunto se tendrá por concluido y ya no se turnará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su análisis.

- V. Si el dictamen a que se refiere la fracción anterior es favorable, la Secretaría formulará el proyecto de modificación; ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI LEGISLATURA INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS 25
- VI. Si el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano no emite su dictamen en el plazo previsto por este artículo, se entenderá emitido en sentido positivo y la Secretaría procederá a formular el proyecto de modificación;
- VII. Por cada proyecto de modificación, la Secretaría integrará un expediente técnico que deberá contener la solicitud de parte, las opiniones de los vecinos, el dictamen del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano en su caso, y las constancias de las demás actuaciones en el procedimiento;
- VIII. La Secretaría deberá remitir al Jefe de Gobierno el proyecto de modificación con su respectivo expediente técnico, en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha en que el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano emita su dictamen positivo, o en su caso, de la fecha en que concluya el plazo para emitir su dictamen sin haberlo emitido;
- IX. El Jefe de Gobierno presentará a consideración de la Asamblea la modificación con su respectivo expediente técnico, salvo que por acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal delegue al titular de la Secretaría la facultad para presentarla directamente;
- X. La Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea dictaminará la modificación presentada por el Jefe de Gobierno y someterá su dictamen a la aprobación del Pleno de la Asamblea; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)
- XI. El plazo máximo para que la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea cumpla con la fracción anterior, será de 90 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la modificación del programa; (REFORMADA, G.O. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013)
- XII. El Pleno de la Asamblea resolverá sobre el dictamen de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana en un plazo máximo de 45 días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias contados a partir de la fecha en que se reciba el dictamen de la Comisión;
- XIII. Si el Pleno de la Asamblea hace observaciones a la modificación, la devolverá al Jefe de Gobierno con su respectivo expediente técnico, en un plazo máximo de tres días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias contados a partir de la fecha en que se aprueben las observaciones;
- XIV. Si en el plazo a que se refiere la fracción anterior, el Pleno de la Asamblea no notifica al Jefe de Gobierno sus observaciones, se entenderá que la modificación ha sido aprobada y el Jefe de Gobierno procederá a promulgarla y publicarla en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI LEGISLATURA 26 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

- XV. Si en el plazo que establece este artículo, el Pleno de la Asamblea notifica al Jefe de Gobierno sus observaciones a la modificación, el Jefe de Gobierno, a su vez, las hará del conocimiento de la Secretaría para que practique las adecuaciones correspondientes;

### **Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010**

Con base en el Artículo 8. El procedimiento de elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los Programas, queda sujeto a lo siguiente:

I. La Secretaría y, en su caso, la Delegación en coordinación con la primera, elaborarán el proyecto durante el periodo que establezca el aviso de inicio; el cual no debe ser menor de treinta días ni mayor de doscientos cincuenta días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación del aviso de inicio;

II. Durante el periodo de elaboración se desarrollarán y determinarán, en coordinación con la Delegación correspondiente, en su caso, el número de talleres de Participación Ciudadana, que se realizarán conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría en los Lineamientos Técnicos respectivos;

III. Durante el periodo de elaboración, la Secretaría se coordinará con las dependencias de la Administración Pública, para establecer la congruencia entre los programas sectoriales de ésta y el proyecto de que se trate; así como lograr la vinculación de las acciones y obras contempladas en dicho proyecto;

IV. Dentro de los veinte días hábiles posteriores a la terminación del proyecto, la Secretaría publicará por una sola vez en la Gaceta y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, el aviso del inicio de la consulta pública. En el caso de los Programas Delegacionales o Parciales en una misma Delegación, ésta debe garantizar el espacio y apoyo logístico para su realización;

V. La consulta pública se llevará a cabo en el plazo que se determine en el aviso de inicio de la misma, que no será menor de treinta días ni mayor de sesenta días y se sujetará al siguiente procedimiento:

a) Las audiencias públicas se realizarán en el lugar que se indique en el aviso de inicio de la consulta pública. En los Programas Delegacionales y Parciales que se circunscriban a una demarcación, podrán realizarse dentro del territorio de aplicación del programa o en las instalaciones de la Delegación correspondiente;

b) Durante el periodo de la consulta pública, los interesados podrán conocer el proyecto del Programa y presentar por escrito las observaciones que consideren pertinentes;

c) En las audiencias públicas, la Secretaría y, en su caso, de manera conjunta con la Delegación, expondrá el proyecto del Programa, su modificación o cancelación; se escucharán las opiniones de los asistentes a la audiencia, las cuales quedarán asentadas por escrito;

d) Tratándose de Programas Delegacionales o Parciales, la Secretaría turnará a través de la Delegación correspondiente, a la instancia de representación vecinal, el aviso de inicio de la consulta pública con el objeto de que formule sus opiniones por escrito y las haga llegar al lugar señalado en el aviso respectivo, en el periodo establecido para el efecto, de no hacerlo en el plazo otorgado se entenderá favorable;

## **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (20016).**

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México

En su artículo 2º se establecen los principios que rigen dicha ley y se establecen como elementos ejes de participación los siguientes:

**I. Democracia**, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;

**II. Corresponsabilidad**, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el

gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

**III. Inclusión**, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

**IV. Solidaridad**, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios,

*Participación ciudadana y comunicación en la gestión del desarrollo urbano*

Alberto Carrera Portugal

353

contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

**V. Legalidad**, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;

**VI. Respeto**, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;

**VII. Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;

**VIII. Sustentabilidad**, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren

a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y

**IX. Pervivencia**, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

**Artículo 3o.-** Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

**I.** Plebiscito;

**II.** Referéndum;

**III.** Iniciativa Popular;

**IV.** Consulta vecinal;

**V.** Colaboración Vecinal;

**VI.** Unidades de Quejas y Denuncias;

VII. Difusión Pública;

VIII. Audiencia Pública; y

IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.

**Artículo 40.-** Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan

en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título

Cuarto de esta Ley.

#### **CAPITULO IV DE LA CONSULTA VECINAL**

**Artículo 45.-** Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales

*Participación ciudadana y comunicación en la gestión del desarrollo urbano*

Alberto Carrera Portugal

354

podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde

residan.

**Artículo 46.-** La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;

II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás

grupos sociales organizados; y

III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

**Artículo 47.-** La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos

político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la

Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la

consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de

la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se

difundirá en los medios masivos de comunicación.

**Artículo 48.-** La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de

otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

**Artículo 49.-** Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido

realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

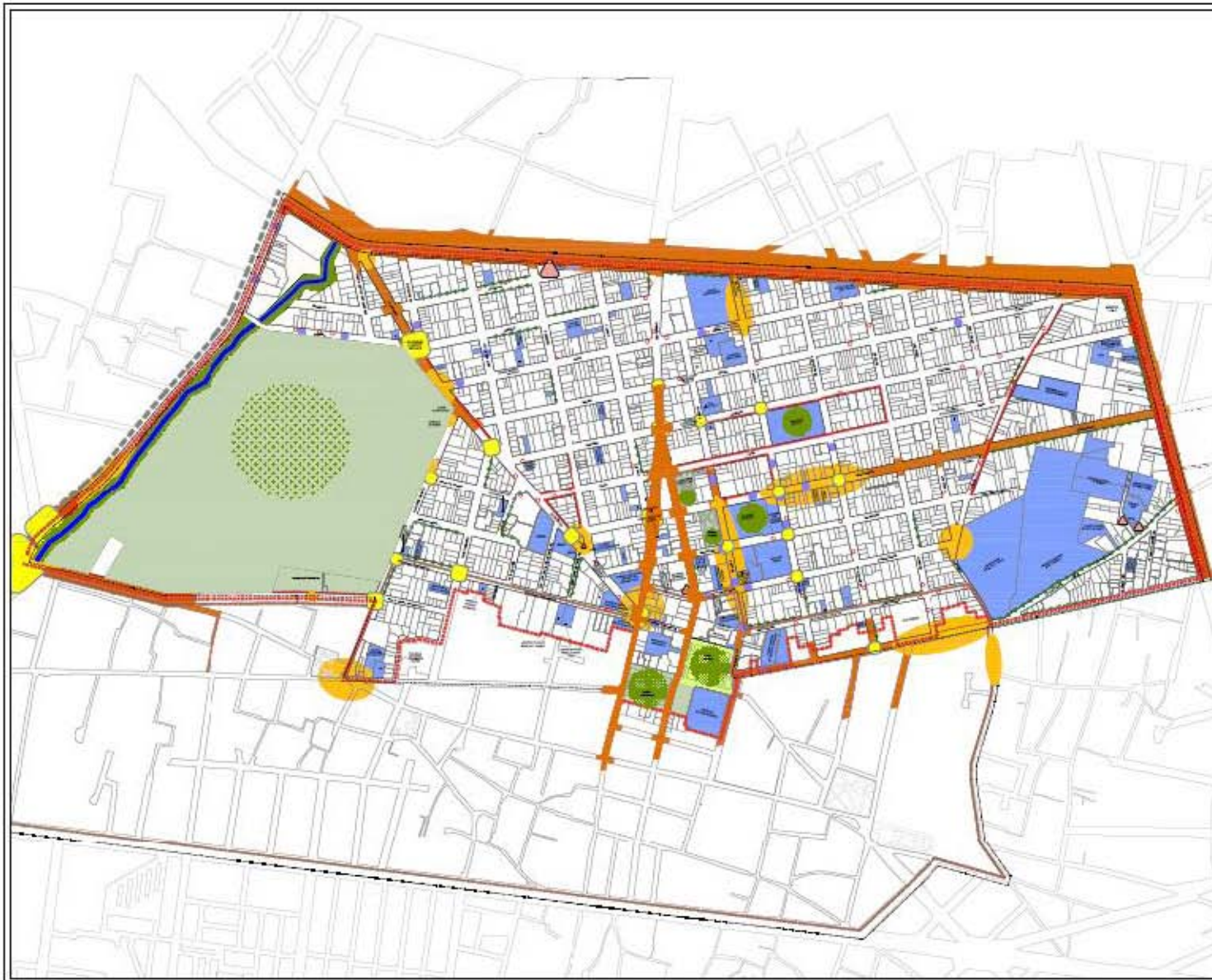
**TITULO CUARTO  
DE LA REPRESENTACION VECINAL  
CAPITULO I  
DEL COMITE VECINAL**

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

**Artículo 81.-** En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.



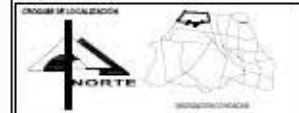




DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN URBANISMO

FACULTAD DE ARQUITECTURA



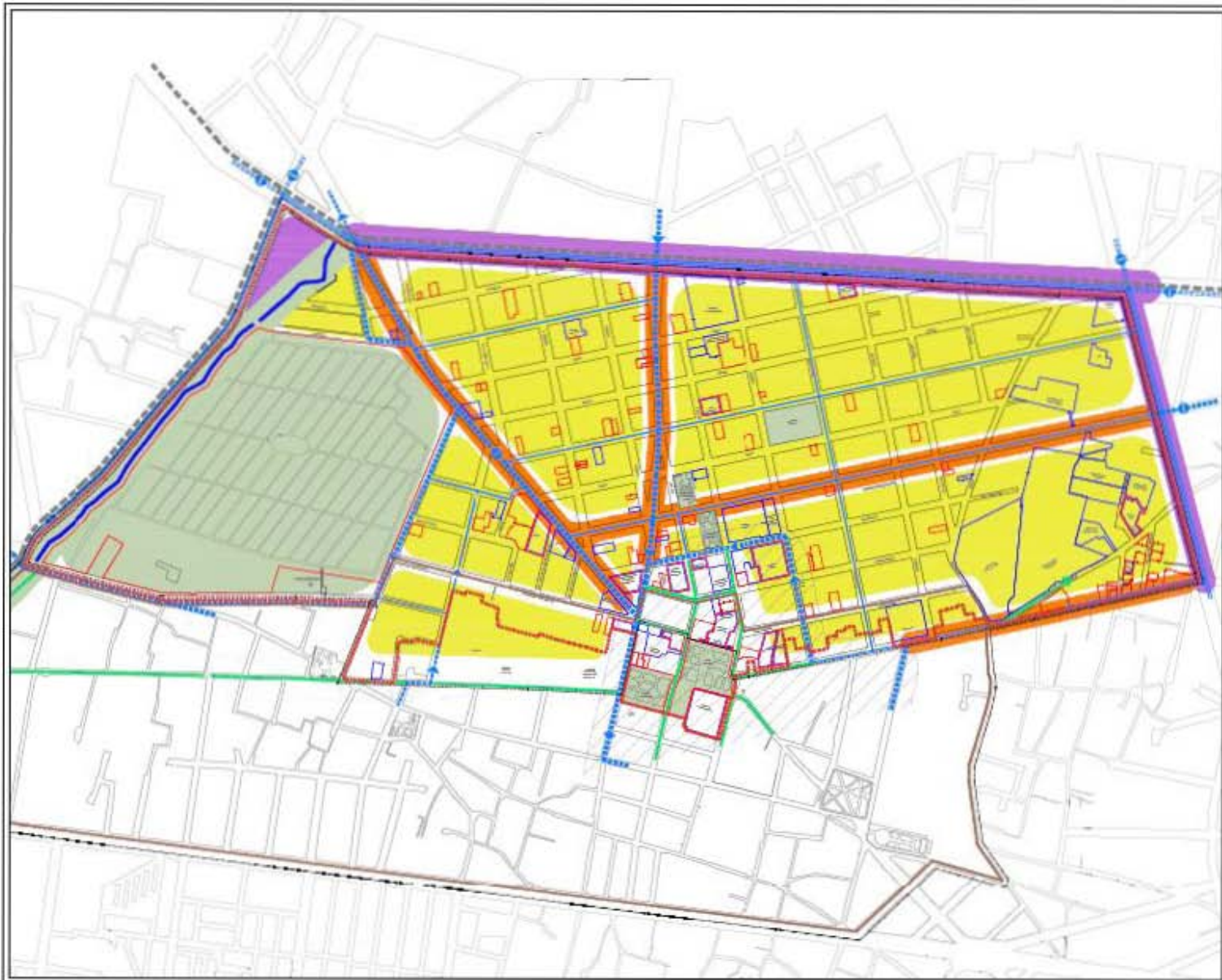
- LEYENDA**
- USOS DE SUELO PÚBLICO**
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
  - USOS DE SUELO PRIVADO**
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
  - USOS DE SUELO MIXTO**
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
  - USOS DE SUELO ESPECIAL**
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
  - USOS DE SUELO RESERVA**
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO
    - ÁREAS DE RECREACIÓN Y DE USO COMUNITARIO

- DATOS GENERALES**
- USOS DE SUELO**
    - USOS DE SUELO PÚBLICO
    - USOS DE SUELO PRIVADO
    - USOS DE SUELO MIXTO
    - USOS DE SUELO ESPECIAL
    - USOS DE SUELO RESERVA
  - USOS DE SUELO**
    - USOS DE SUELO PÚBLICO
    - USOS DE SUELO PRIVADO
    - USOS DE SUELO MIXTO
    - USOS DE SUELO ESPECIAL
    - USOS DE SUELO RESERVA

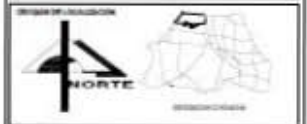
SE PRESENTA  
**COLONIA DEL CARMEN, COYOACÁN**  
**CIUDAD DE MÉXICO**  
 ELABORADO POR  
**D-1A ESPACIO PÚBLICO**







DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
 MAESTRIA EN URBANISMO  
 FACULTAD DE ARQUITECTURA




- LEYENDA
- ZONAS RESIDENCIALES DE BAJA DENSIDAD
  - ZONAS RESIDENCIALES DE ALTA DENSIDAD
  - ZONAS DE USO PUBLICO Y SERVICIOS
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO Y SERVICIOS
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO

- DATOS GENERALES
- UBICACION
- LIMITE DE LA COLONIA
  - LIMITE DE LA ZONA DE SERVICIOS
  - LIMITE DE LA ZONA DE SERVICIOS
  - AREA DE CONSERVACION HISTORICA
  - ZONAS DE USO PUBLICO
  - ZONAS DE USO PUBLICO

UBICACION  
 COLONIA DEL CARMEN, COYOACÁN  
 CIUDAD DE MÉXICO  
 PLANO  
 E-1 ESTRUCTURA URBANA

ESCALA GRÁFICA





**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRIA EN URBANISMO**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

ORDEN DE LOCALIZACIÓN



**NORTE**

SELECCIÓN LOCALIDAD

**LEGENDA:**

**MAPEO URBANO:**

- ZONA DE ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS (ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS)
- ZONA DE USOS NO RESIDENCIALES (ZONA DE USOS NO RESIDENCIALES)
- ZONIFICACIÓN DE ACTIVIDADES (ZONIFICACIÓN DE ACTIVIDADES)
- ZONAS CALIENTES (ZONAS CALIENTES) Y CON FACTO DE ALUMBRAMIENTO PÚBLICO
- ZONAS DE CALIENTE DE POLICIA
- TRANSITO (TRANSITO) ESPECIALIZADO
- ZONAS DE TRANSITO PARA DESARROLLO DE URBANISMO
- MANEJO DE TRANSITO AL FORTALECIMIENTO CULTURAL URBANO
- AREA DE IMPACTO URBANO
- AREA DE IMPACTO URBANO

**DATOS GENERALES**

**UBICACIÓN:**

- DISTRITO DE BANGALÓN
- DISTRITO DE POLICIA DE CENTRO
- DISTRITO DE ZONA DE MANEJO ESPECIALIZADO
- DISTRITO DE CONSERVACION PATRIMONIAL
- DISTRITO DE ARTES URBANAS
- DISTRITO DE MANEJO ESPECIALIZADO

**DIRECCIÓN:**

**COLONIA DEL CARMEN, COYOACÁN**

**CIUDAD DE MÉXICO**

**CLAVE:** **D-1**

**DIAGNÓSTICO INTEGRADO**

**DINÁMICA URBANA**

**ESCALA GRÁFICA**

## Bibliografía

Alvarez, Lucía y Sánchez Mejorada, Cristina ; 2003, "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en Olvera, Alberto (coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, FCE/UV, México, pp.205-283

Alvarez, Huarte, San Juan y Sánchez Mejorada (coords.) 2002 *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM/UNAM/INAH, México,

Borja, Jordi, 1998, *Ciudadanía y espacio público*; en Pep Subirós (ed.), *Ciudad real, ciudad ideal, Significado y función en el espacio urbano moderno*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporáneo de Barcelona.

Bolos, S., 2003. *Participación y espacio público*. México. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Duhau Emilio, 1989. *Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal*; en *Estudios Demográficos y Urbanos* Vol. 3 No. 2 el Colegio de México, pp 115-142.

Flores, A., 2007. *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*. México, Mujeres y Punto.

INEGI, Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Olvera, A., y E. Quiñones, 2007. *El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo de Veracruz-Boca del Río*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana (Cuadernos para la Democratización, 5).

Ramírez , Kuri, P. *El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local*; en Ramírez, K (coord.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp 31– 58.

Sánchez Mejorada F., M.C., y L. Álvarez, 2006. *Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la ciudad de México (1997-2000)*, en M.S. Cruz (coord.), *Espacios metropolitanos 2*. México, uam-Red Nacional de Investigación Urbana (rniu), pp. 201-246.

Schteingart, M., y E. Duhau, 2001. *Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Entre antiguas prácticas clientelísticas y nuevas formas democráticas de gobierno*, en M. Schteingart y E. Duhau (coords.), *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. México, Miguel Ángel Porrúa-Global Urban Research Initiative (guri), pp. 287-308.

Ziccardi, Alicia, 2003. *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad y Posgrado de Urbanismo-UNAM.

Ley de Participación Ciudadana Distrito Federal 2016. [www.trife.gob.mx/legislacion.../2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f](http://www.trife.gob.mx/legislacion.../2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f)

Programa Parcial de Desarrollo Urbano , El Carmen Coyoacán, 1994. [www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/.../programas-de-desarrollo/programas-parciales](http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/.../programas-de-desarrollo/programas-parciales)