

4
2e

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO**

**La Participación Ciudadana en el Proceso de Planificación
Urbana del Distrito Federal**

Caso de Estudio: La Delegación Benito Juárez



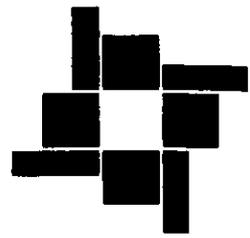
TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE URBANISTA PRESENTAN:

**Martínez García Mary Claudia
López Carranza David**

Directora de Tesis: Maestra en Urb. Esther Maya Pérez.



CIUDAD UNIVERSITARIA, 1998



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

257979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

*Las ciudades donde falta el
contrapeso de las ideas del pueblo,
son como los desiertos: un día
silencio mortal , y otro, agitados por
los más violentos huracanes.*

Ganivet

Dedico esta tesis:

A la memoria de mis tías Emilia Martínez Acosta y Yolanda Hinojosa Virgen, por haber sido parte fundamental en la realización y éxito en mi vida como estudiante.

A mis padres Angélica y Francisco por su ejemplo como profesionistas y personas integras. ¡Gracias Viejos,por todo¡

A mi madre en especial por su apoyo constante en todos los aspectos y por siempre haber confiado en mi.

A mi hermana Tania por sus consejos, cariño y amor filial. ¡Mil gracias Polla!

Al Chuy por su buen humor, sus bromas y su tenacidad por salir adelante...
Bienvenido !

A Luis (*mi Lobo*) por su amor incondicional, sus consejos, su ejemplo y por aguantarme todo este tiempo. T.A.C.L. Y por que solo... son detalles...!

Mary Claudia Martínez García

*"El que es sabio e inteligente escucha a
su pueblo y adquiere así sabiduría,
prudencia, justicia, rectitud y
equilibrio."*

Pr. 1, 3-6

Participar es alzar la mano, hablar, existir, ser uno mismo, ser honesto; es decir asumir los retos que la propia vida presenta, por esto, gracias Manuel y Lourdes mis padres, ya que con su vida y ejemplo me han enseñado a entenderlo.

Sin embargo participar, requiere además respetar las ideas de los demás y en este proceso encontrarse con el otro y contraer el compromiso de la vida en común, buscando en el otro la vocación de cada individuo, gracias Charo, Elsy, Luis, Magy, Lulú, Pepe, Amós, Carolina y Elsie Carolina, porque con su presencia puedo entender lo que en mí hay de ustedes.

Un riesgo más en la vida es encontrar el lugar en donde se es feliz, porque ésto es lo más importante de todo hombre: lograr que la vida misma se transforme en una propuesta para que las cosas puedan cambiar, que el mundo pueda ser diferente, y sobre todo que el ser humano siga valiendo lo suficiente para apostar por él. A mi nueva Familia: Tercera Orden Regular de Penitencia de San Francisco de Asís, gracias por estar junto a mí, y en medio de ustedes encontrarme como un ser pleno. Especialmente gracias a Fr. Alejandro de la Torre Ortega T.O.R. por tu ejemplo y tu presencia, a Fr. Celso Pirrón Robles T.O.R. por tu ayuda y comprensión y a mis hermanos novicios, esto es solo el principio de nuestra vida.

En el propio proceso de la vida cada quien encuentra gente que marca una huella en el camino, y nos enseña a saber que no se está solo, es para mí un gran honor, haber compartido este trabajo, porque se puede teorizar y sacar conclusiones, pero no serviría de nada si no se vive, gracias Mary por haber hecho de este proyecto un sueño, sueño que nos lleva a entender que aunque las cosas marchen mal y quizás equivoquemos el camino, siempre hay alguien a nuestro lado, gracias mil por compartir tu vida.

Por último solo hay un ser del que se puede entender y aprender lo que significa participación y todo lo que esto implica pues sólo con su presencia se entiende lo que la vida misma es: Gracias Dios.

Esta tesis está dedicada a todos aquellos que sueñan con un mundo mejor...

David López Carranza.

AGRADECIMIENTOS

A Esther Maya Pérez, gracias por dirigirnos este trabajo, pero sobre todo gracias por compartir tu vida con nosotros, quizás esta sea una de las experiencias más importantes de nuestras vidas, gracias por tu amistad y cariño, sabes que definitivamente este solo es el principio de un nuevo camino.

A Sergio Flores Peña, por tu ayuda y consejos que son incalculables, por tu ejemplo como profesionista en esto que amamos... el urbanismo.

A Estefanía Chávez de Ortega, nuestro primer contacto con el urbanismo, gracias maestra por su entrega y por su ayuda.

Al Arq. Luis Olvera Monroy, por estar junto a nosotros apoyándonos y animándonos, gracias por ser usted mismo, pues así hemos aprendido lo que significa ser responsables y comprometidos con el trabajo.

A Cecilia Martínez, gracias por asumir el reto de este trabajo y por tus importantes observaciones y comentarios.

Al equipo del Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura, CEURA, especialmente a los Arquitectos Juan Meza Velasco y Ramiro Dávila Cabello, gracias por confiar en nosotros y sobre todo por dejarnos aprender de ustedes.

A Marco Antonio Mata a Enrique Soto a Alberto M. Maya y Gabriel M. Maya, gracias por todo su apoyo técnico.

Finalmente a la 7ª generación, nuestra generación 91-95 "Montoneros" .

Y a ti por estar siempre junto a mi, y ser mi amigo..... gracias simplemente por coincidir.

INDICE

INTRODUCCION	8
PLANTEAMIENTO	10
DEL PROBLEMA	10
JUSTIFICACION	11
OBJETIVOS	12
HIPOTESIS.....	13
METODOLOGIA	13
1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.	15
1.1 La Participación Social como proceso de la Planificación Urbana.....	18
1.1.1 La Democracia Participativa.	19
1.2 Formas de Organización de la Sociedad para la Participación Ciudadana.	23
1.2.1 Movimientos sociales urbanos.	23
1.3 Participación Ciudadana en la Ciudad de México.	27
1.3.1 Grupos Formales de Participación Ciudadana.	32
1.3.2 Grupos de Organización Espontánea.....	35
2. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.....	40
2.1 Marco Jurídico.....	40
2.1.1 De la libertad de los individuos para expresarse y asociarse en grupos.	42
2.1.2 De la Planeación Democrática.	43
2.1.3 De la Participación Social.....	46
2.1.4 De los representantes de los ciudadanos.....	48
2.1.5 De las Audiencias Públicas.....	51
2.2 Antecedentes Operativos.	52

2.2.1 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1980.....	53
2.2.2 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1982.....	56
2.2.3 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1987.....	56
2.2.4 Resultados Obtenidos de los primeros Planes Delegacionales.	57
3. LA DELEGACION BENITO JUAREZ.	59
3.1 Antecedentes del Proceso de Desarrollo Urbano.	60
3.2 Situación Urbana Actual.....	61
3.2.1 Localización y Medio Físico.....	62
3.2.2 Situación Socio-Demográfica.....	63
3.2.3 Estructura Urbana y Uso de Suelo Actual.....	71
3.2.4 Importancia a Nivel Metropolitano.....	79
3.3 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Benito Juárez 1996 (versión para la Consulta Pública).....	80
4. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DELEGACION BENITO JUAREZ.	84
4.1 Factores indispensables para la Consulta Pública Ciudadana.	84
4.2 Análisis del proceso de la Consulta Pública Ciudadana de 1996 en la Delegación Benito Juárez.	85
4.2.1 Condiciones Políticas y Económicas.	88
4.2.2 1ª Fase Preparación del material para la Consulta Pública Delegacional.....	90
4.2.3 2ª Fase Consulta Pública Ciudadana.....	92
4.2.4 3ª Fase Recepción, Análisis y Dictamen de propuestas.	102
4.3 Objetivos comunes de participación ciudadana en la Delegación como resultado de la Consulta Pública Ciudadana.....	107
4.3.1 Participación por conservación del uso habitacional.....	108
4.3.2 Participación por cambio de uso de suelo.....	108
4.3.3 Participación por problemática urbana.	109
4.4 Investigación de campo.....	110
5. LINEAMIENTOS PROPUESTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONSULTA PUBLICA CIUDADANA	123
5.1 Recomendaciones Generales.....	127

5.2 Elaboración de Guión y Material de Consulta Pública Ciudadana. 1ª Fase	128
5.3 Período de Consulta Pública Ciudadana. 2ª Fase.	129
5.4 Recepción de Propuestas. 3ª Fase	131
5.5 Resultados esperados de la propuesta.	135
CONCLUSIONES GENERALES	137
ANEXO 1	140
ANEXO 2	141
BIBLIOGRAFÍA.....	142

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO 1 ORIGEN DE LA PLANEACION DEMOCRATICA	20
GRAFICO 2 PIRAMIDE DE REPRESENTACION CIUDADANA EN 1978.	33
GRAFICO 3 PIRAMIDE DE REPRESENTACION CIUDADANA EN 1995.	35
GRAFICO 4 ESTRUCTURA JURIDICA DE LA PARTICIPACION SOCIAL.	41
GRAFICO 5 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ 1990.	66
GRAFICO 6 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ 1995	66
GRAFICO 7 COMPOSICION DE LA POBLACION ENCUESTADA	112
GRAFICO 8 ESCOLARIDAD.	112
GRAFICO 9 TIPO DE VIVIENDA POR COLONIA	113
GRAFICO 10 TENENCIA DE LA S VIVIENDAS POR COLONIA.....	114
GRAFICO 11 COMUNICACION CON LOS REPRESENTANTES.....	116
GRAFICO 12 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA PARA LA POBLACION ENCUESTADA.	117
GRAFICO 13 ACTIVIDADES EN LAS QUE LA POBLACION HA PARTICIPADO	118
GRAFICO 14 PARTICIPACION EN LA CONSULTA PUBLICA	119
GRAFICO 15 DISPOSICION DE PARTICIPACION	121

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL.....	26
CUADRO 2 CRONOLOGIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	30

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 COLONIAS DE LA DELEGACION.....	62
TABLA 2 CRECIMIENTO DE LA POBLACION.....	64
TABLA 3 DENSIDAD DE POBLACION POR DELEGACIÓN.....	65
TABLA 4 NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION 1990.....	68
TABLA 5 DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR.....	69
TABLA 6 POBLACION OCUPADA POR GRUPOS DE INGRESO	70
TABLA 7 PROPUESTAS ENVIADAS.....	104
TABLA 8 CARACTERISTICAS DE LAS COLONIAS ENCUESTADAS.	110

TABLA 9 TENENCIA DE LAS VIVIENDAS	114
TABLA 10 ARRAIGO DE LA POBLACION.....	115
TABLA 11 CONOCIMIENTO DE LOS REPRESENTANTES.	115
TABLA 12 FORMAS DE COMUNICACION CON LOS REPRESENTANTES.....	116
TABLA 13 PROBLEMAS POR COLONIA	117
TABLA 14 PROPUESTA PARA UNA MEJOR COMUNICACIÓN VECINAL.....	120
TABLA 15 FORMA EN QUE LA POBLACION PARTICIPARÍA.....	120

INTRODUCCION

Dentro de la disciplina del Urbanismo, se ha hablado mucho de la importancia de la sociedad y su convivencia de unos con otros y de ésta con su entorno, sin embargo existe un punto que es más importante aún y es que la gente opine sobre su entorno y modo de vida.

Esto es, si la gente da su opinión, se sabe por y para quien actuar, si la sociedad actúa en grupo, se sabe por donde comenzar y así resolver los puntos emergentes. Por tal motivo la participación de la sociedad dentro del desarrollo urbano es de suma importancia para el mismo.

En el Distrito Federal se ha tenido en varias ocasiones la intención de hacer participar a la sociedad en el proceso de desarrollo urbano, sin embargo no se ha tenido el éxito suficiente para concretarse como un apoyo completo para el desarrollo urbano, quedándose solo a nivel de proyecto con muy buenas intenciones. Pero es tan importante la participación ciudadana dentro del desarrollo urbano, que está regulada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en todas las leyes y reglamentos que tienen que ver con la planeación urbana de cada centro de población.

Por tanto este trabajo se enfoca a analizar como ha sido la participación de la Sociedad Civil en el proceso de desarrollo urbano del Distrito Federal a partir de que se le dio importancia dentro de la planificación urbana, tomando en cuenta la elaboración del Plan Regulador del Distrito Federal y los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano dejando de ver a la participación ciudadana solo como un trámite para cumplir requisito que dictan las leyes.

A partir de esto y bajo la experiencia adquirida en la Consulta Pública Ciudadana de 1996 se analizará la participación ciudadana como medio y herramienta indispensable para el mejor desarrollo de la Planeación Urbana del Distrito Federal. Por lo que se analizará el marco teórico en el que se inserta la participación ciudadana, las diferentes definiciones y puntos de vista de algunos teóricos sociales de diferentes teorías y corrientes del pensamiento filosófico, así como un análisis de las diferentes formas de participación ciudadana en la sociedad actual, para definir con esto las bases para una adecuada comunicación entre la sociedad civil y el gobierno; tomándolas como lineamientos para los capítulos posteriores.

Así mismo se explica cual es el marco jurídico que regula la participación ciudadana por lo que se analizan varias vertientes en donde se regula y legisla la participación ciudadana tanto a nivel federal, estatal, y a nivel del Distrito Federal; basándose en este marco se explica de que forma se comenzó a tener un acercamiento con la sociedad para incorporar sus puntos de vista, en los diferentes Planes y Programas de Desarrollo Urbano que se han realizado para el Distrito Federal, por lo que se toman en cuenta diferentes experiencias de dos de las personas que han tenido a su cargo la coordinación de dichos programas.

Posteriormente se realiza un diagnóstico de las características socioeconómicas y urbanas de la zona que se toma como caso de estudio que es la delegación Benito Juárez, con el fin de que se tenga un análisis para entender el comportamiento de la población para realizar sus propuestas en el período de Consulta Pública Ciudadana de 1996; analizando posteriormente el proceso en el que se desarrolló ésta, las diferentes etapas en las que se dividió y los factores que intervinieron en ella, tomando como ejemplo dicho proceso y evaluándolo en función de las bases y lineamientos concluidos del marco teórico, y en los datos obtenidos de las encuestas realizadas a tres de las colonias más representativas de la delegación, y así proponer las bases para llevar a cabo el proceso de Consulta Pública con una efectiva participación ciudadana, tomando como base también los aspectos positivos así como los negativos de la realizada en 1996.

Considerando que a pesar de haber vivido la experiencia de la Consulta Pública de 1996, existen elementos que tal vez no se profundicen, ya que el propósito de este trabajo es demostrar que la población es la que vive y convive en su comunidad y por tanto le da derecho a opinar sobre como quiere que sea el lugar en donde realiza sus actividades primordiales, así como también especificar hasta que punto la población y los representantes vecinales pueden y tienen derecho a opinar, así como ser escuchados por las autoridades y los profesionistas del urbanismo.

Bajo este mismo esquema, podemos ver en el presente trabajo que la sociedad esta deseosa de participar y de ser escuchada, sin embargo existen trabas y limitantes para cumplir las peticiones de la población por lo que se crea un ambiente de desconfianza e incredulidad hacia las autoridades, ocasionando que disminuya la participación, así como la falta de comunicación hacia la sociedad.

Finalmente el objetivo fundamental de este trabajo es realizar los lineamientos que den origen a una nueva metodología para que la Consulta Pública sea verídica, plural y sobre todo democrática, ocasionando que los

ciudadanos se sientan satisfechos en el lugar en donde viven y su nivel de vida mejore, objetivos básicos del urbanismo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El crecimiento de la Ciudad de México, a partir de los años cincuenta se vió impactado por el vertiginoso poblamiento que sufrió como consecuencia de la instalación de grandes centros de trabajo (industrias, equipamientos y comercio principalmente) lo que hizo que la Ciudad fuera atracción de un gran número de inmigrantes provenientes de distintas regiones empobrecidas en busca de nuevas alternativas de trabajo y de vivienda principalmente.

Por lo que se puede decir que la institucionalización de la Planificación Urbana, es relativamente nueva aunque desde tiempo atrás fue una constante preocupación del gobierno capitalino. Es en el año de 1976 cuando se elaboró y publicó la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en donde a partir de la experiencia, se menciona la necesidad de que la ciudadanía participe en el proceso de planificación urbana, y luego en el año de 1993 se hace una revisión de dicha Ley, en donde además de promover la participación ciudadana induce a que los gobiernos estatales generen algunas leyes y estatutos donde se precise los ámbitos en que la ciudadanía podrá participar.

Desde la primera publicación de la LGAH, la participación ciudadana es promovida como una participación activa, la cual puede ser voluntaria o inducida por parte de las autoridades.

Otra inclusión importante en la LGAH, fue la realización de la Consulta Pública Popular, pero ésta fue utilizada como un propio requisito formal que no dio margen a una participación real de los implicados, por lo que solo ha servido para obtener apoyo a las decisiones ya tomadas por las autoridades e instancias planificadoras del gobierno; así como dilatar y en algunas ocasiones contrarrestar las propuestas urbanas autónomas.

Así mismo, aún con estas inclusiones en la legislación y las políticas que ha llevado a cabo el gobierno de la Ciudad, existe un gran vacío en el momento de realizarlas ya que estas niegan la posibilidad de participación a

grupos y organizaciones que no cuentan con una estructura legal o representación social, excluyendo a grupos como jóvenes, mujeres, artistas, trabajadores no sindicalizados, entre otros; ocasionando que éstos se sientan desprotegidos o menos ciudadanos, dado que la participación ciudadana solo es posible en el grado en que se garantice la intervención y el juego abierto a los ciudadanos de los diferentes grupos sociales.

Por otro lado los tiempos de elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano son muy cortos y en general dependen de los tiempos políticos de los órganos encargados de legislar, lo que imposibilita el conocimiento real de la problemática urbana que aqueja a los ciudadanos para poder dar respuestas claras y precisar sus demandas.

Esta problemática se debe por una parte, a que el sector público no cuenta con la infraestructura necesaria y por otro lado no existe la voluntad política para realizar proyectos consensados y acordes con la realidad urbana.

Por tales razones se hace necesario considerar en base a la experiencia histórica y vivida nuevos lineamientos para la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, que integren de una manera más eficiente, los intereses políticos, sociales y urbanos de los grupos sociales involucrados, teniendo como meta el logro de acuerdos consensados que mejoren los procesos de planificación urbana del Distrito Federal.

JUSTIFICACION

A partir de las experiencias adquiridas dentro del Proceso de Consulta Pública 1996 de la Zona Norte y Centro del Distrito Federal, (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza) en colaboración con el grupo consultor Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura (CEURA) S.A. de C.V., se ha considerado realizar un análisis en donde se aborde la problemática y las posibles estrategias para lograr la adecuada participación ciudadana para aprobar o bien modificar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Por tal motivo, se hace necesario reconsiderar el proceso que se llevó a cabo para la Consulta Pública donde la ciudadanía a través de las diferentes organizaciones políticas de la Ciudad expresaron sus necesidades para mejorar su calidad de vida y el mejoramiento de su entorno, por lo que esta tesis pretende *formular los lineamientos para una metodología adecuada para la participación de la ciudadanía reconociendo las necesidades,*

grupos y organizaciones que no cuentan con una estructura legal o representación social, excluyendo a grupos como jóvenes, mujeres, artistas, trabajadores no sindicalizados, entre otros; ocasionando que éstos se sientan desprotegidos o menos ciudadanos, dado que la participación ciudadana solo es posible en el grado en que se garantice la intervención y el juego abierto a los ciudadanos de los diferentes grupos sociales.

Por otro lado los tiempos de elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano son muy cortos y en general dependen de los tiempos políticos de los órganos encargados de legislar, lo que imposibilita el conocimiento real de la problemática urbana que aqueja a los ciudadanos para poder dar respuestas claras y precisar sus demandas.

Esta problemática se debe por una parte, a que el sector público no cuenta con la infraestructura necesaria y por otro lado no existe la voluntad política para realizar proyectos consensados y acordes con la realidad urbana.

Por tales razones se hace necesario considerar en base a la experiencia histórica y vivida nuevos lineamientos para la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, que integren de una manera más eficiente, los intereses políticos, sociales y urbanos de los grupos sociales involucrados, teniendo como meta el logro de acuerdos consensados que mejoren los procesos de planificación urbana del Distrito Federal.

JUSTIFICACION

A partir de las experiencias adquiridas dentro del Proceso de Consulta Pública 1996 de la Zona Norte y Centro del Distrito Federal, (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza) en colaboración con el grupo consultor Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura (CEURA) S.A. de C.V., se ha considerado realizar un análisis en donde se aborde la problemática y las posibles estrategias para lograr la adecuada participación ciudadana para aprobar o bien modificar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Por tal motivo, se hace necesario reconsiderar el proceso que se llevó a cabo para la Consulta Pública donde la ciudadanía a través de las diferentes organizaciones políticas de la Ciudad expresaron sus necesidades para mejorar su calidad de vida y el mejoramiento de su entorno, por lo que esta tesis pretende *formular los lineamientos para una metodología adecuada para la participación de la ciudadanía reconociendo las necesidades,*

condiciones y recursos locales, apoyándose en grupos específicos para nutrirse de su participación responsable y madura.

Se ha considerado como caso de estudio a la delegación Benito Juárez ya que por su ubicación, composición socioeconómica, transformación acelerada del uso de suelo, la estructura de las organizaciones vecinales y las organizaciones políticas internas, presenta características especiales para tomarla como ejemplo para la elaboración de la Consulta Pública, así como los resultados obtenidos de la misma.

OBJETIVOS

Objetivo General:

Evaluar las metodologías, así como los resultados que se obtuvieron en las diferentes versiones de los Programas de Desarrollo Urbano, (1982, 1987 y 1996), para reconocer la problemática de los mecanismos de participación ciudadana que se han empleado a través de la Planificación Urbana a partir de 1976 en el Distrito Federal y de esta forma proponer lineamientos para realizar una Consulta Pública efectiva, democrática y plural.

Objetivos Particulares:

- Revisar el proceso de Participación Ciudadana en el caso de estudio del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 1996 en la Delegación Benito Juárez.
- Obtener datos reales de la opinión de la población a través de la aplicación de la encuesta realizada, en cuanto a la situación de la participación ciudadana en tres de las colonias mas representativas de la delegación.
- Definir los lineamientos para llevar a cabo una verdadera comunicación entre la sociedad civil y el gobierno.

condiciones y recursos locales, apoyándose en grupos específicos para nutrirse de su participación responsable y madura.

Se ha considerado como caso de estudio a la delegación Benito Juárez ya que por su ubicación, composición socioeconómica, transformación acelerada del uso de suelo, la estructura de las organizaciones vecinales y las organizaciones políticas internas, presenta características especiales para tomarla como ejemplo para la elaboración de la Consulta Pública, así como los resultados obtenidos de la misma.

OBJETIVOS

Objetivo General:

Evaluar las metodologías, así como los resultados que se obtuvieron en las diferentes versiones de los Programas de Desarrollo Urbano, (1982, 1987 y 1996), para reconocer la problemática de los mecanismos de participación ciudadana que se han empleado a través de la Planificación Urbana a partir de 1976 en el Distrito Federal y de esta forma proponer lineamientos para realizar una Consulta Pública efectiva, democrática y plural.

Objetivos Particulares:

- Revisar el proceso de Participación Ciudadana en el caso de estudio del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 1996 en la Delegación Benito Juárez.
- Obtener datos reales de la opinión de la población a través de la aplicación de la encuesta realizada, en cuanto a la situación de la participación ciudadana en tres de las colonias mas representativas de la delegación.
- Definir los lineamientos para llevar a cabo una verdadera comunicación entre la sociedad civil y el gobierno.

HIPOTESIS

- La Ciudad de México no ha contado con mecanismos adecuados para su Planificación Urbana dejándose el ordenamiento en manos de las libres fuerzas del mercado inmobiliario, por lo que es posible, a través de la elaboración de una metodología adecuada impulsar la participación ciudadana, considerando su poder de decisión, en la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, que por sus características locales y concensadas sean verdaderos instrumentos de ordenación y planeación.
- La Planificación Urbana de la Ciudad de México no ha contado con los lineamientos legales y técnicos adecuados para propiciar una plena participación social.
- Una participación social mas justa dará confianza a la población en las propuestas de las autoridades, lo que facilitará la aceptación de los Planes de Desarrollo Urbano para su comunidad.

METODOLOGIA

La metodología para llevar a cabo este trabajo esta dividida en cuatro etapas:

PRIMERA ETAPA

Esta encaminada a definir el concepto de participación ciudadana dentro de la sociedad y su importancia en el desarrollo urbano, así como la organización de la sociedad para poder llevar a cabo la participación ciudadana.

Esto conlleva al análisis e investigación bibliográfica de textos que relacionen y especifiquen los diferentes conceptos vinculados con el tema de estudio.

HIPOTESIS

- La Ciudad de México no ha contado con mecanismos adecuados para su Planificación Urbana dejándose el ordenamiento en manos de las libres fuerzas del mercado inmobiliario, por lo que es posible, a través de la elaboración de una metodología adecuada impulsar la participación ciudadana, considerando su poder de decisión, en la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, que por sus características locales y concensadas sean verdaderos instrumentos de ordenación y planeación.
- La Planificación Urbana de la Ciudad de México no ha contado con los lineamientos legales y técnicos adecuados para propiciar una plena participación social.
- Una participación social mas justa dará confianza a la población en las propuestas de las autoridades, lo que facilitará la aceptación de los Planes de Desarrollo Urbano para su comunidad.

METODOLOGIA

La metodología para llevar a cabo este trabajo esta dividida en cuatro etapas:

PRIMERA ETAPA

Esta encaminada a definir el concepto de participación ciudadana dentro de la sociedad y su importancia en el desarrollo urbano, así como la organización de la sociedad para poder llevar a cabo la participación ciudadana.

Esto conlleva al análisis e investigación bibliográfica de textos que relacionen y especifiquen los diferentes conceptos vinculados con el tema de estudio.

SEGUNDA ETAPA

En ésta se hará la revisión del marco jurídico que implica a la Participación Ciudadana desde la Constitución Política hasta la Ley de Participación Ciudadana, se analizarán también los antecedentes operativos de la Planificación Urbana y la Participación Ciudadana en el Distrito Federal, a partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano en 1976, así como los resultados obtenidos y la evaluación de los Planes de 1982, y 1987 y el grado de participación que tuvo la sociedad en éstos.

TERCERA ETAPA

Corresponde al estudio de caso de la delegación Benito Juárez tomando en cuenta su ubicación dentro del Distrito Federal y su importancia a nivel metropolitano y sus transformaciones en cuanto al uso de suelo, ejemplificando sus diferentes zonas y sus características en cuanto a los impactos en los usos de suelo. En base lo anterior, analizar el comportamiento que tuvo la situación de la delegación Benito Juárez dentro de la Consulta Pública, llevando a cabo una revisión de las opiniones de la ciudadanía en torno al proceso de consulta pública de la versión 1996 del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Benito Juárez y ejemplificando tres zonas con características diferentes, reiterando su comportamiento dentro del proceso de consulta con una serie de encuestas realizadas en la zona y sus resultados.

CUARTA ETAPA

Por último dentro de esta etapa basándose en todo el análisis anterior, se propone una nueva metodología para el proceso de la Consulta Pública para cualquier delegación, tomando en cuenta los aspectos positivos y negativos de la Consulta Pública del Distrito Federal de 1996, concluyendo con los resultados esperados de la metodología propuesta.



1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

La ciudad es un escenario de convivencia social, por lo que el desarrollo urbano nos concierne a todos y solo con la acción colectiva puede transformarse la realidad. En consecuencia es necesario hablar de participación como resultado de una vida democrática de los individuos.

Participar es comunicarse unos con otros, exponer sus ideas y aunque sean diferentes se puede establecer una verdadera comunicación, esto es: yo hablo, tu escuchas, tu hablas, yo escucho; es decir, una comunicación plural que permita la comprensión de las necesidades, diálogo conciencia activa, democracia e igualdad social, como consecuencia.

En principio y de acuerdo con su raíz griega, Democracia significa "el poder del pueblo": Demos: Pueblo, Kratos: Poder.

Existen tres tipos de expresión democrática: representación, adhesión y participación, esta última como consecuencia de las dos primeras. Sin embargo el término de democracia en nuestro caso tiene diferentes acepciones; por lo que tomaremos en cuenta el de democracia participativa, que definen diferentes autores como Marx, Engels, Hegel, Dahal, Gramsci, Giner, Touraine y Norberto Bobbio.

Para Marx y Engels la democracia idónea es la que permite la medición, la negociación, y el compromiso entre fracciones, grupos o movimientos contrapuestos para el arreglo institucional¹.

Según Dahal (1979) es necesario, para consolidar un régimen democrático y participativo, en donde los individuos se expresen libremente, se deben considerar los siguientes criterios:

¹ Citado por Held, David. MODELOS DE DEMOCRACIA, Alianza Editorial.

- Votos iguales.
- Participación efectiva.
- Información adecuada.
- Objetivos claros y comprensibles.

Sin embargo para Norberto Bobbio², la democracia representativa, esta establecida por el conjunto de deliberaciones que involucran a toda una comunidad, las cuales no son tomadas por la totalidad de los integrantes de ésta, sino por personas elegidas para este fin.

Por otro lado para que exista una representación digna, debe tomarse en cuenta la participación de los ciudadanos incidiendo en la toma de decisiones de la vida comunitaria, y para que ésta se exprese, los ciudadanos deben contar con la información suficiente que les permita establecer objetivos claros en torno al problema a resolver, teniendo una clara apreciación de las posiciones de los demás ciudadanos.

Para que exista una participación democrática se deben cumplir dos condiciones³:

- Propiciar un estado de **bienestar** donde el individuo pueda desarrollar su originalidad.
- Asegurar el establecimiento de corrientes de convergencia y asociación colectiva en el que al seno de estas, se impulse el perfeccionamiento y consistencia de la iniciativa individual.

El estudio del marco social en donde se lleva a cabo la representación democrática que se analiza bajo algunas corrientes del pensamiento filosófico moderno, es así que para Marx y Engels (La Sagrada Familia, 1843)⁴ el estado moderno tiene como base la sociedad civil, en donde se contemplan objetivos igualitarios de justicia social.

Siguiendo con este modelo, Hegel le da a la democracia una connotación moderna al emplear el concepto de sociedad civil como "el espacio social situado entre la familia y el estado" considerando que éste es una necesidad de espacio libre, en el que los ciudadanos pueden perseguir sus intereses, relacionándose entre sí mediante organismos de discusión formando una integración política⁵.

² Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, Fondo de Cultura Económica.

³ Ibidem. Nota 2.

⁴ Citado por Sanchez Mejorada Cristina en Dinámica Urbana y Procesos socio políticos. Observatorio de la Ciudad de México. 1995

⁵ Citado por Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo. EL CONCEPTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTUDIO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. Revista Mexicana de Sociología, UNAM.

Por otro lado Gramsci⁶, establece una división de la sociedad en tres superestructuras: Sociedad Civil, Sociedad Política y Estado, entendiendo a la primera como el agrupamiento de relaciones sociales que caen fuera de la actividad política, administrativa y estatal.

Para establecer una clara concepción de sociedad civil Giner (1987) la define como "la esfera constituida históricamente, por derechos iguales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de sus intereses privados quedan garantizados por una institución pública llamada Estado".

Para el fortalecimiento de la sociedad civil es necesario satisfacer las necesidades básicas de la población, sin tomar en cuenta los intereses del estado permitiéndose una comunicación plural con atención especial de las necesidades, diálogo, conciencia activa, democracia, es decir igualdad social.

Esto solo se da dentro de una sociedad basada en nuevas relaciones sociales que van mas allá de las relaciones de producción, por lo que se puede decir que no existe la democracia sin ciudad y sin ciudadanos; los que para que exista una democracia tienen el derecho y la obligación de participar, agrupados en movimientos sociales que reflejan una sociedad plural y democrática y, que además, son una respuesta consistente como medio para satisfacer las necesidades comunes, teniendo objetivos específicos.⁷

Por lo que Castells afirma que "los movimientos sociales urbanos no son sucesos característicos de una civilización en crisis, sino que constituyen parte del proceso social estructurado, cuya lógica y unidad emergen del desarrollo progresivo de nuevas contradicciones sociales en las sociedades capitalistas".

Dentro de esta definición podemos asegurar que los movimientos sociales urbanos fortalecen la función política y tienden a limitar las funciones del Estado. Los cuales practican nuevas formas de hacer política teniendo varios enfoques: el primero es la unión de la sociedad por la falta de credibilidad del gobierno acercándose más a las necesidades del pueblo, siendo un reflejo de las carencias de la sociedad propiciando un sentido de protección a la misma.

En un segundo enfoque, los movimientos sociales pueden ser esencialmente políticos, ya que se pueden unir a un partido ganando adeptos por la búsqueda del poder.

⁶ Bobbio, Norberto, GRAMSCI Y LA CONCEPCION DE LA SOCIEDAD CIVIL. Edit. Grijalbo Madrid 1977.

⁷ Castells, Manuel. MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS. 1974 13ª Ed. 1997. Edición. S. XXI.

Un tercer enfoque analiza a los movimientos sociales urbanos como prácticas colectivas para formar nuevos actores, identidades y formas de acción, buscando alternativas no formales de vida satisfactorias, hasta ese momento es cuando el ciudadano toma la palabra y alza la voz, estableciendo una verdadera participación ciudadana.

A partir de lo anterior, para que exista una verdadera planificación democrática debemos entender que todos hacemos la realidad y la podemos transformar, mejorando las condiciones de vida colectiva ampliando la comunicación entre la sociedad civil y el estado; por lo que es importante el estudio de la democracia por medio de la participación ciudadana que han transformado las condiciones urbanas de la Ciudad de México.

1.1 La Participación Social como proceso de la Planificación Urbana.

Para establecer un marco adecuado que permita una planificación urbana democrática, se debe considerar que ésta debe estar dirigida a la distribución equitativa de los beneficios y cargas que la producción social acarrea, es decir bienes y servicios públicos; sin embargo ¿se puede hablar de planeación democrática en una ciudad donde algunas de sus colonias cuentan con la totalidad de los servicios urbanos como agua, luz, drenaje y pavimentación, y otras carecen de los mínimos indispensables?. Resolver la pregunta es una tarea difícil, dado que implica entender los procesos políticos, la lucha de intereses etc.; lo que es cierto es la necesidad urgente de que la planificación urbana deje de ser un tema exclusivo de los técnicos y políticos propiciando una mayor participación de la sociedad en los niveles de planeación y gestión urbana.

En cierta medida se puede afirmar que la democracia, es reflejo del desarrollo equitativo de una sociedad, dado que democracia es el gobierno del pueblo, es decir "un gobierno que toma decisiones y determinaciones para regular la convivencia social con base al consenso absolutamente de todos los individuos que conforman una sociedad" (Falcón:1990) ⁸.

Bajo estas circunstancias, debemos establecer para los fines de este trabajo, elementos claros que fundamenten la concepción de la democracia

⁸ Falcón, Octavio. LOS LIMITES DE LA EXPANSIÓN URBANA, Democracia y Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Tomo 1. UAM 1990.

participativa como medio para alcanzar una verdadera planificación democrática y por tanto que contribuya a la mejor distribución de los bienes y servicios públicos.

1.1.1 La Democracia Participativa.

Dentro de los procesos urbanos que las grandes ciudades experimentan, se hace evidente la necesidad de que sea la misma sociedad quien exprese libremente sus necesidades, ya sea como defensa o para el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, cubriendo sus requerimientos más apremiantes. Sin embargo a pesar de que el hombre por naturaleza es un individuo social, siente aún más la necesidad de formar parte de un grupo en donde pueda expresar y llevar a cabo sus ideas. Es decir, como ciudadano el individuo es la unidad componente de la democracia; sin embargo cuando las personas no pueden conseguir sus fines individualmente, suelen unirse para conseguirlo colectivamente.

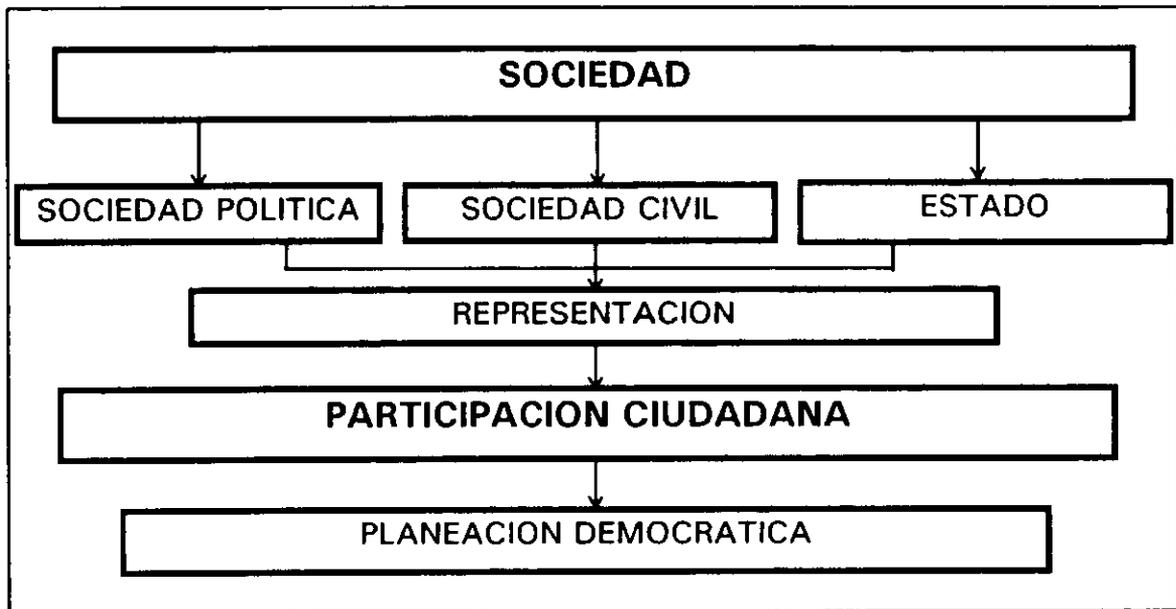
En este sentido la democracia participativa requiere una comunicación plural que permita la atención de las necesidades sociales, apertura de espacios para el diálogo, en donde se fomente una conciencia activa de los ciudadanos y grupos sociales que fortalezcan la igualdad social.

Es por tanto necesario identificar como esta estructurada la sociedad, A. Gramsci⁹ establece que la sociedad esta dividida en tres estructuras, la sociedad civil, la sociedad política y el estado, entendiéndose que la sociedad civil es un conjunto de organismos no institucionales en donde los individuos deliberan libremente, mientras que la sociedad política y el estado tienen facultades de supremacía ante la sociedad civil.

En estas estructuras es donde se debe propiciar la democracia participativa.

⁹ Bobbio Norberto (op. cit)

GRAFICO 1 ORIGEN DE LA PLANEACION DEMOCRATICA



Fuente: Elaboración propia en base a la estructura de Gramsci.

En este sentido, dado que la sociedad civil es la que vive y enfrenta los problemas es a su vez la que debe proponer las respuestas de los mismos. En seguida se plantearán las cuatro visiones de la sociedad civil de los teóricos en diferentes corrientes sociales que son; la Liberal Clásica, el Planteamiento Hegeliano, la teoría Marxista y los teóricos Neomarxistas.

La Corriente Liberal Clásica, define que la sociedad civil es utilizada como una condición de civilidad colectiva o como un sinónimo de "civilizado", descrito por Rousseau en su Contrato Social (1762). Dentro de esta corriente se habla también de la sociedad civil como corporaciones o grupos de autogestión pública que tienen una mediación fluida entre la esfera social y el estado.

Dentro del planteamiento **Hegeliano** se toma en cuenta como la necesidad de dejar un espacio libre a los ciudadanos para que persigan sus intereses, en donde los ciudadanos se relacionan entre si formando organismos de discusión y de integración política.

Existe también la **Teoría Marxista** la cual asevera que la sociedad civil es "la suma total de las relaciones sociales que caen fuera del campo estatal, y ya no es entendida como un conjunto de individuos inconexos sino como una situación de dependencia mutua creada por lazos de clases y por las necesidades primordiales para tener un nivel de vida digno." Dentro de esta teoría se puede apreciar ya una sociedad civil preocupada y organizada en

grupos unidos por la necesidad de mejorar su nivel de vida. Señala también que el Estado Moderno tiene como base la sociedad civil Marx y Engels¹⁰.

Los **Neomarxistas** definen a la sociedad civil con dos superestructuras: la sociedad civil y la sociedad política (Bobbio Norberto 1970). Sin embargo Gramsci afirma que es solo una división metodológica pues en realidad la sociedad se funde en una sociedad política única, pues la sociedad civil agrupa a todas las relaciones sociales, que no se encuentran dentro de la actividad política y administrativa.

Dentro de esta **Corriente Neomarxista** se da una definición de sociedad civil mas madura y completa que abarca conceptos mas actuales: "Esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de intereses e intenciones privados quedan garantizados por una institución pública llamada Estado".¹¹

Para comprender más el papel de la sociedad civil como parte fundamental de la participación democrática, es necesario señalar las diferentes concepciones que de ella tienen diferentes teóricos modernos de los que podemos señalar:

Salvador Giner (1987), señala que "La sociedad civil es un espacio de actividades que abraza la conducta humana en los terrenos económicos, políticos y culturales, siempre que caigan fuera de lo oficial." En esta definición podemos notar la división que hace Giner de lo oficial y lo no oficial en donde en esta última clasificación entra la sociedad civil como algo que no tiene instancias oficiales ni obligadas, tomando lo oficial como la sociedad política.

Norberto Bobbio (1982), señala que "La sociedad civil es el lugar donde surgen y desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver" Bobbio define a la sociedad civil como el espacio en donde se llevan a cabo las actividades cotidianas de la población dando por hecho que cuenta con problemas que se deben de resolver por una instancia superior marcando la diferencia nuevamente de la sociedad política.

Por su parte **Luis Aguilar V. (1990)**, explica que "La sociedad civil es un concepto que reivindica y destaca la autonomía, la solidaridad, y la autogestión de las organizaciones sociales en polémica diferenciación respecto al estado y sus aparatos, recuperando en el ámbito de la política,

¹⁰ Citado por Sánchez Mejorada, Cristina (Op Cit)

¹¹ Giner, 1987., Citado por Sánchez Mejorada, Cristina. REFLEXIONANDO SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL, Dinámica Urbana y Procesos Socio Políticos; Edit. Observatorio de la Ciudad de México

la idea y valoración de la ciudadanía". Con un concepto mas amplio la sociedad civil se define como un universo con características propias de autonomía para que así puedan darle un lugar valorado a la ciudadanía que es la que tiene que expresar sus ideas.

Por lo que la sociedad civil dentro de este contexto de participación democrática, debe ser vigorosa, que exija una transformación social y política proporcionando mayores grados de justicia y libertad al conjunto de la sociedad.

En este sentido de búsqueda por la igualdad y de la justicia, según Dahal (1979-1985) se deberá ajustar a los siguientes criterios para consolidar un régimen democrático y participativo.

- Votos iguales, es decir, tener y tomar en cuenta por igual las preferencias expresadas por los ciudadanos o grupos de participantes en el proceso.
- Participación efectiva, que exige una oportunidad adecuada e igual para expresar sus preferencias respecto al proceso y resultado final.
- Información adecuada, donde todos los ciudadanos tengan información completa sobre el asunto a discutir, y les permita descubrir y validar sus preferencias.
- Objetivos claros, en donde además se establezcan sobre que asuntos se van a decidir y en cuales solo se consideran como consulta, además de la adecuación de procesos que satisfagan a todos los implicados.

Retomando a Marx y Engels, la democracia idónea es la que permite la mediación, la negociación y el compromiso entre fracciones, grupos o movimientos contrapuestos, para el arreglo institucional, coincidiendo con los puntos antes descritos.

Por lo que la democracia participativa debe reconocer que existen muchas dificultades en el proceso de operación de éstos, además de estar condicionada a garantizar adecuadamente las condiciones de los individuos.

Todo esto nos lleva a concluir que, la sociedad civil para que se exprese y sean escuchados sus reclamos, requiere de ciertas características primordiales que solo a través de una organización social adecuada, permite avanzar en las formas de participación democrática.

1.2 Formas de Organización de la Sociedad para la Participación Ciudadana.

La sociedad como tal requiere de una serie de satisfactores básicos comunes para mantener y/o mejorar su nivel de vida. Estas necesidades se han visto reducidas con el crecimiento acelerado de la población en las ciudades que adquieren un nivel de metrópoli como la Ciudad de México, en donde la población crece mas rápido que la dotación de sus requerimientos básicos como son: la vivienda, la seguridad pública, la salud, la educación y el empleo entre otros.¹²

Para enfrentar con energía los problemas comunes, nace de la sociedad civil la auto-organización o autogestión, a partir de una cultura de autonomía y democracia que rompe con las cadenas de sumisión y exigencias, lo que hacía que la población no participara activamente en el desarrollo urbano de la Ciudad de México.

Es entonces cuando nos encontramos ante una nueva forma de reacción social, ligada muy de cerca a la organización colectiva que depende del modo de vida de cada comunidad, llamándolos movimientos sociales urbanos.

1.2.1 Movimientos sociales urbanos.

Los movimientos sociales urbanos han sido motivo de estudio de grandes teóricos sociales enfocados en varias corrientes que los ven desde distintas formas, desde la corriente de Max Weber, Marx y Engels, Bobbio, Gramsci y Castells, pero para el alcance de este trabajo solo nos enfocaremos a analizarlos desde la visión de la corriente neomarxista, ya que si bien no se trata de hacer un recuento de todas las teorías que giran en torno a los movimientos sociales urbanos, si tomaremos las teorías mas recientes que se apegan a la realidad actual de la Ciudad de México.

Los movimientos sociales urbanos, son consecuencia de los problemas urbanos que se generan por el tamaño desmedido de las ciudades, uniendo a grupos de habitantes con problemas urbanos comunes. Sin embargo Castells afirma que son "un proceso social estructurado cuya lógica y unidad difieren del desarrollo progresivo de nuevas contradicciones sociales en las sociedades capitalistas".¹³

¹² Maya Pérez Esther . Apuntes de clase Sociología Urbana.

¹³ Castells Manuel (op. cit)

Esta definición coincide con lo que pasa en nuestra sociedad, pues todos los movimientos sociales urbanos nacen de la organización de la sociedad civil teniendo un objetivo que es la igualdad social, luchando organizadamente por el acceso a una nueva forma de vida dentro del sistema capitalista.

Los movimientos sociales urbanos se pueden clasificar de muchas maneras dependiendo de su finalidad y de los actores que intervienen en ellos por ejemplo:

Rudolf Heberle (1972) los divide en movimientos religiosos, feministas, juveniles y políticos aunque el autor asegura que todos tienen implicaciones políticas aseverando que los movimientos sociales ayudan a la voluntad común de la sociedad, conteniendo un proyecto ideológico de cambio, un compromiso de acción, y **voluntad de participación**.

También se pueden clasificar por movimientos de acciones positivas y de acciones negativas como lo asegura Paul Meadows (1966) pues son reacciones sociales a la crisis que son la ruptura de la rutina cuando las normas acostumbradas ya no cuentan con los medios adecuados para la satisfacción del fin que se propusieron al principio. El menciona a los movimientos positivos como "esfuerzos para resolver la situación crítica, movilizandolos recursos del grupo para incentivar, aumentar o proteger los valores culturales", existiendo también los movimientos negativos o menos propositivos, ejemplificando algunos como los movimientos de cambios sociales rápidos, movimientos mesiánicos, histerismos colectivos, o formación de grupos de culto.

Retomando a Castells los movimientos también se pueden clasificar situándose en un doble plano: a) como análisis de los procesos de cambio expresados en la organización urbana, y b) como nuevas formas de articulación entre las actuales contradicciones sociales.

Para autores como Alain Touraine¹⁴ los movimientos sociales en América Latina han tenido un carácter heterogéneo pero cumplen con la tarea de distraer a todos los sectores sociales oprimidos los cuales están financiados por grupos dominantes interesados en la manipulación de la política del país, por lo tanto los movimientos sociales en América Latina son el resultado por lo general de las carencias que la sociedad civil presenta para encarar cualquier tipo de cambio social.

Estos movimientos van desde organizaciones barriales y vecinales, hasta asociaciones colectivas que luchan por un objetivo en común que es

¹⁴Citado por: Fernández, Arturo. MOVIMIENTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. Instituto de Estudios y Acción Social. Argentina. 1992.

mejorar las condiciones de vida urbana, en dos sentidos: a) contener y proponer proyectos históricos y b) trascender de la cotidianidad, sin olvidar que deben constituir nuevas identidades y sujetos políticos que fortalezcan a la sociedad civil siempre consolidando la democracia participativa.

En la Ciudad de México, por sus características políticas, económicas y sociales, se da un claro ejemplo de como la sociedad se ha organizado reflejando la problemática de la misma. Esto se aprecia en la organización de distintos grupos sociales que se unen para luchar por una democracia justa y participando activamente por sus derechos comunes y solución a sus satisfactores básicos como individuos que forman parte de la sociedad civil.

Los movimientos urbanos en la Ciudad de México van encaminados a que la sociedad civil se vuelva fuerte y madura¹⁵ y que participando activamente genere una línea de acción que no se someta a una burocracia política, ni tampoco a que el estado responda con acciones poco verídicas y en favor de su conveniencia. Para que el movimiento tenga efecto deben articularse bien tanto la participación de la sociedad civil, la propuesta que se haga y la respuesta que el gobierno de a ésta.

Esto solo se logra cuando los movimientos sociales cuentan con las siguientes características:

- Tener acceso a los medios masivos de comunicación. Esto es que la sociedad civil esté bien informada de lo que sucede en su comunidad y su entorno.
- Promover órganos plurales de comunicación y difusión con arraigo local. Esto es que las organizaciones vecinales sean las que promuevan la comunicación a nivel de barrios o colonias para formar una conciencia cívica.¹⁶
- Respetar las actividades informativas de opinión y denuncia por las mismas organizaciones sociales. Esto es que las instituciones gubernamentales sean las que respeten las opiniones de la sociedad ya que son los que verdaderamente conocen la problemática de su comunidad.

En el siguiente cuadro se describen los tipos de movimientos sociales urbanos que se han generado en el Distrito Federal por delegación.

¹⁵ Castells, Op. Cit

¹⁶ En este caso nos podemos referir a los Consejeros Ciudadanos, los cuales tendrían que ser realmente elegidos por un voto popular para que estén comprometidos con la sociedad que representan y preocupados por la situación y problemática de su comunidad. como de verá mas adelante.

CUADRO 1 MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL

MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL			
Tipo de Movimiento	Demandas	Integrantes	Delegación en donde actúan
Sindicalismo Independiente.	Democratización de las Organizaciones sindicales, cumplimiento de las leyes laborales.	Sindicatos de trabajadoras de clase popular-trabajadora. Coordinadora Sindical Nacional.	Azcapozalco, Alvaro Obregón, Gustavo A. Madero.
Movimiento Magisterial.	Aumento de sueldo, Aumento de aguinaldo, mejoras en el servicio médico y precios especiales para espectáculos.	Maestros Normalistas estructurados en torno a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación CNTE.	Cuauhtémoc, Benito Juárez, Cuajimalpa y Xochimilco.
Sindicalismo Universitario.	Vincular la organización gramial con el quehacer político.	Sindicato de la UNAM, STUNAM Sindicato de la UAM, SITUAM.	Coyoacán, Azcapozalco.
Movimiento Urbano Popular.	Defensa del terreno ocupado, vivienda, servicios urbanos y representatividad de sus organizaciones.	Movimientos integrados en la coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, CONAMUP.	M.Contreras, M. Hidalgo, Alvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, G.A. Madero, Tlalpan, Venustiano Carranza, Cuajimalpa, Xochimilco, Azcapozalco.
Movimiento Ecologista.	Oposición a la destrucción de la naturaleza, recuperación de medios naturales, condiciones seguras e higiénicas del trabajo industrial.	Personas de composición social variada y diferentes orientaciones y profesiones. Actualmente Partido Verde Ecologista.	Alvaro Obregón, Benito Juárez, M.Contreras, Cuajimalpa, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan.
Feministas y grupos de colonas.	Despenalización del aborto, discriminación sexista, guarderías, desayunos escolares, y su reconocimiento sectorial dentro del CONAMUP.	Movimiento semiorgánico de pequeños grupos de mujeres.	A. Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, G.A. Madero, Tlalpan, V.Carranza, Xochimilco.
Comunidades Eclesiásticas de Base.	Servicios urbanos principalmente.	Grupos católicos que vinculan su religiosidad con problemas sociales y económicos. Sacerdotes progresistas.	Tlalpan y Gustavo A. Madero.
Agrupaciones juveniles populares.	Solución a los problemas sociales, constitución del Consejo Popular Juvenil, rechazo a la sociedad.	Núcleos de jóvenes excluidos del mercado de trabajo y bandas de adolescentes desubicados.	Alvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Gustavo.A. Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza.
Movimientos de capas medias	Influencia en la creación de corrientes de opinión, sobre asuntos de interés nacional, demandas por mejor salario.	Profesionistas de varias especialidades como periodistas, físicos, abogados, economistas, movimiento médico.	Alvaro Obregón, Azcapozalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza.
Movimiento estudiantil	Democratización de la enseñanza	Alumnos de Prepas Populares y CCH	Coyoacán, Cuauhtémoc y M.Hidalgo.
Movimiento de la Burguesía	Preservación y mejoramiento de las condiciones de su hábitat. Lucha por mantener sus fuentes de ganancia. Oposición a reformas fiscales.	Residentes de Fraccionamientos de lujo. Comerciantes mayoristas de la Merced y la Central de Abastos. Organizaciones Empresariales.	Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tlalpan Venustiano Carranza, Benito Juárez.

Fuente: Atlas de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal, Colegio de México. Gobierno y Organización Política. Capítulo 10.

En la Ciudad de México a partir de los sismos de 1985 se han llevado a cabo una serie de movilizaciones de grupos sociales que son reflejo de la necesidad de cambios tanto urbanos como administrativos, lo que dió origen a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular en el Valle de México CONAMUP entre 1981 y 1990. A partir de 1992, surgió el Movimiento Ciudadano el cual integraba a representantes del Movimiento Urbano Popular, como a empresarios y organizaciones no gubernamentales, y profesionales.

Todo esto trajo como consecuencia una sociedad civil mas fuerte y participativa pero sobre todo mas organizada y menos temerosa a participar en las cuestiones y necesidades urbanas que afectan directamente a su calidad de vida.

Sin embargo uno de los principales problemas del Distrito Federal es que cuenta con un sistema centralista y que entre las autoridades delegacionales y la comunidad organizada o no organizada existe un abismo muy grande todavía para cuestiones de participación y representatividad social; aunque existen diversas instancias que fungen como representantes de la sociedad mencionando entre estas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y los Consejeros Ciudadanos.

Dentro de los movimientos sociales organizados el Movimiento Urbano Popular (MUP) ha adquirido mas fuerza a raíz de los sismos de 1985, siendo sin duda el que ha participado mas en los problemas urbanos y sociales dentro del contexto general de la población que habita en el Distrito Federal y Zona Conurbada.

Lo anterior nos da un ejemplo de una verdadera participación social; pues cuando los movimientos avanzan y se consolidan como organizaciones con capacidad de asumir la representación de sus bases y su comunidad, cuentan con la fuerza para interponerse como mediadores entre la sociedad política y la sociedad civil, fortalecen la lucha para ejercer una presión para discutir las demandas abriendo mecanismos de la negociación y comunicación entre la sociedad civil y el estado.

1.3 Participación Ciudadana en la Ciudad de México.

Las manifestaciones de participación colectiva, se remontan desde la época prehispánica. En México Tenochtitlan encontramos el Calpulli Azteca que constituía la base de la representación social, durante la época colonial, la Ciudad representaba el eje del sistema de extracción de la riqueza, sus habitantes por tanto participaban como clases subordinadas, generadoras

de la riqueza y no en la definición de los proyectos de la ciudad. Con el movimiento de Independencia, se expresa el deseo de las clases subordinadas, de tener una mayor participación comunitaria para mejorar su calidad de vida¹⁷; así mismo al inicio del siglo XX con la primera revolución social del siglo, se manifiesta la inquietud de la gente por participar.

El siglo XX se ha caracterizado, por los grandes avances de democratización de los procesos políticos, al que se le suma el acelerado crecimiento de la ciudad de México que ha atraído una continua demanda ciudadana de abrir espacios para participar de los programas gubernamentales que mejoren su calidad de vida. En este sentido el gobierno de la Ciudad ha llevado a cabo algunas reformas a sus leyes y estatutos en donde se propician las formas de representación y participación colectiva, por lo que es necesario hacer una relación histórica de ésta reforma política.

El 31 de diciembre de 1921, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los territorios Federales, donde se establecen los límites territoriales de la entidad dividido en 13 delegaciones políticas. Se crea así mismo el Consejo Consultivo del Distrito Federal y los Consejos Delegacionales, que estuvieron integrados por ciudadanos representantes de la sociedad organizada. A éstos se les daba la función de opinión, consulta, denuncia e inspección de lo relativo a la gestión de servicios públicos, además de promoverlos e informarlos a la comunidad.

En el año de 1941, esta Ley sufre su primera modificación en lo relativo a la participación y representación ciudadana desapareciendo los consejos consultivos por delegaciones y manteniéndose el Consejo Consultivo del Distrito Federal el cual se integró por representantes de los sectores sociales éstos fueron elegidos por el presidente de la República Mexicana, así mismo se considerarían representantes aquellos que contaran con una asociación social que tuviera como mínimo 100 asociados y un año de existencia, la Ley ordenaba también, que éste se debiera renovar cada dos años¹⁸.

En 1971 se aprueba la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal sustituyendo a la anterior, en ésta se divide el territorio del Distrito Federal en 16 delegaciones, creando una serie de organismos públicos que llevarían a cargo las diferentes funciones del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) estableciéndose además a nivel Distrito Federal el Consejo Consultivo y a nivel delegaciones se forman las juntas de vecinos las cuales

¹⁷ Falcón Octavio (Op.Cit)

¹⁸ XXVIII Asamblea del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, citada por: Sánchez Mejorada, Cristina, Duran Contreras, Ana María en: LAS ELECCIONES DE CONSEJEROS CIUDADANOS EN EL MARCO DE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

estuvieron integradas por 20 personas con una vigencia de 3 años. Para 1978, la Ley de 1970 sufre una nueva modificación restableciendo la pirámide representativa.

Sin embargo a partir de la experiencia histórica, los procesos de participación ciudadana estuvieron enmarcados por la lógica de las autoridades centrales y locales, dependiendo casi totalmente de un líder gestor así como de los miembros del estado y de los partidos políticos.

Es necesario señalar que han existido otras formas de participación y representación que se han manifestado de forma independientes y si bien, no se le puede identificar en el proceso de desarrollo urbano, sin han marcado un parteaguas en la labor participativa de la ciudadanía, abriendo espacios para diálogo entre sociedad civil, gobierno y estado (de acuerdo con la división de Gramsci). Tal es el caso del movimiento estudiantil de 1968 al cual se unieron las protestas de un sinnúmero de organizaciones y gremios que solicitaban atención a sus peticiones como educación universitaria en los estados de la República Mexicana, la organización de ferrocarrileros y grupos de protesta en contra de las acciones del gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior se puede apreciar en el cuadro 2 en donde se hace un recuento de los movimientos sociales que han tenido lugar en el Distrito Federal, apartir de 1910 y hasta 1990, ya que durante este siglo es cuando se han llevado a cabo más cambios en la estructura social de la Ciudad.

CUADRO 2 CRONOLOGIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

CRONOLOGIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL				
Período	Movimiento (Características)	Consecuencias que los originaron	Demandas	Resultados y logros
1910	Revolución Mexicana Movimiento Rural-Agrario-Político	Necesidad de remover el sistema político porfirista.	Creación de varios partidos políticos para la lucha por la democracia.	Desaparición del régimen dictatorial, primer movimiento social del siglo.
1920-1940	Movimientos Inquilinarios en contra de los desalojos y de los aumentos de rentas.	Grandes huelgas inquilinarias.	Congelación de rentas y transformaciones profundas como expropiación de la vivienda.	Creación de Fraccionamientos en el D.F., impulso de la ciudad como centro de poder, negocios e inversiones, reforma de leyes sindicales.
1940-1950	Movilizaciónes sociales en busca de vivienda.	Hacinamiento en los sectores populares a raíz de la problemática agraria, sobre todo en vecindades del centro.	Lugar para una vivienda digna.	Creación de varios fraccionamientos en la periferia de la ciudad.
1950-1960	Luchas populares mediatizadas e intervenidas por organismos sectoriales y sindicales. Movimientos sociales	Problemática social por fuerte crecimiento industrial y urbano, especulación del suelo por la prohibición de fraccionamientos en el D.F., Crecimiento urbano hacia el estado de México, incorporación de industria y vivienda en tierras ejidales.	Mejores condiciones de trabajo y de vivienda. Busqueda de la dotación de servicios y regulación de la tenencia de la tierra	Creación de los primeros asentamientos irregulares en el Estado de México. Dotación de servicios básicos únicamente.
1968	Movimientos Estudiantil	Luchas políticas, ideológicas y sociales.	Autonomía de las Instituciones Educativas.	Creación del Consejo Estudiantil Universitario, mayor participación de la sociedad civil.
1970-1985	Movimientos sociales como protagonistas de la urbanización irregular.	Crecimiento poblacional de 1968 a 1972 de un 54.1%	Mejoramiento de las condiciones de vida en las colonias irregulares, búsqueda de nuevas tierras.	Dotación de servicios urbanos y equipamiento. Especulación de la tierra, para vivienda, invasión de nuevas tierras.
1985	Movimientos sociales en la contienda electoral.	Los sismos de septiembre inducen a la incorporación de los damnificados al Movimiento Urbano Popular.	Unirse para la construcción y obtención de una vivienda digna después de los terremotos.	Creación de la Coordinadora Unica de Damnificados y de la Asamblea de Barrios, fortalecimiento de la Sociedad Civil.
1990	Movimientos Urbanos Populares más organizados y desarrollo de la sociedad civil.	Encuentro entre los movimientos populares y las clases medias.	Creación de organismos formales para la participación ciudadana en los problemas que aquejan a la población para que de su opinión.	Creación y nacimiento de una sociedad civil más madura y consciente de su situación social, mayor participación en el desarrollo urbano.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Tesis: Comunidad Urbana y Planificación Local en el Contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Salazar Hernández Raúl. julio 1996.

En base a ésto se puede especificar por **Participación Ciudadana** como: el proceso por el cual los diferentes grupos sociales de una comunidad tienen injerencia directa en la formulación, ejecución y evaluación de un programa o actividad planteada por las autoridades¹⁹.

Por otro lado, también se entiende como la actividad organizada, racional y consiente, por parte de un determinado grupo social, con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas, de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir, directa o indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad.²⁰

En cuanto a los movimientos sociales urbanos, podemos señalar que en el Distrito Federal se dieron en pequeña escala, tal es el caso de algunos movimientos inquilinarios de los años veinte y de algunas colonias populares; sin embargo éstos se presentaron desorganizados y desarticulados en cuanto a su forma de representación y, si bien luchaban por el mejoramiento de su nivel de vida y por la igualdad social, no existió una organización que los agrupara, coordinara y diera sentido de pertenencia en su comunidad.

Es hasta 1985 con los sismos, que se empiezan a formar grupos de vecinos y asociaciones de manera organizada para demandar principalmente vivienda y servicios urbanos. Es a partir de este acontecimiento que la sociedad civil reconoce la necesidad de tener una participación activa en la toma de decisiones de la Ciudad.

De esta manera reconociendo estos antecedentes se fortalece la tendencia de reforma política que cambió substancialmente las formas de participación y representación ciudadana adquiriendo un sentido "*democrático*".

En otro orden de ideas, es indispensable reconocer las formas de participación que se han expresado en el Distrito Federal²¹ en este sentido se hace una diferenciación de las formas de participación que se presentan de forma legal como lo son²²:

¹⁹ De acuerdo con el GLOSARIO DE TÉRMINOS utilizado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

²⁰ GLOSARIO DE TÉRMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

²¹ Se señalan las formas de participación que se dieron "con el fin de otorgar a los habitantes del D.F. derechos políticos, convirtiéndolos en un ejercicio un espacio directo de los derechos del pueblo, vía iniciativa popular, Referendum, Plebiscito" (López Portillo, 1979).

²² Los conceptos citados los define el Expresidente de la Republica Mexicana Lic. José López Portillo, citado por: Corona Martínez, Rocio en REFORMAS POLÍTICAS.

- Referéndum.- Es una forma de apelación al conjunto de electores de una nación para que decidan en torno a una problemática importante, que les es sometida por el gobierno para su aprobación o desaprobación.
- Plebiscito.- Es un procedimiento mediante el cual la población expresa su libre voluntad para la incorporación a un territorio , o bien alcanzar su independencia.
- Iniciativa Popular.- Es un derecho condicionado por las autoridades a los ciudadanos que deben contar con el apoyo de un determinado número de electores para proponer directamente una Ley, Reglamento o revisión a la Constitución Política.
- Audiencia Pública.- Es la reunión en donde se invita a todos los ciudadanos para darles a conocer un Programa o Iniciativa, en la cual tienen el derecho de participar y exponer su problemática.

Dentro de las expresiones de participación ciudadana independientes encontramos: El mitin y la **marcha**, dos formas de participación, que su función es ejercer presión sobre las autoridades para cumplir sus demandas, estas formas de participación son efectivas en cierta medida, ya que si bien logran exponer la problemática del grupo demandante, no siempre logran una respuesta efectiva de parte del gobierno, exponiéndose además a actos represivos por parte de éste.

En lo relativo a los propósitos que han dado lugar a la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo urbano del Distrito Federal, se pueden reconocer varias causas. Por otro lado durante las décadas de los años 50's - 60's, la explosión demográfica de la Ciudad, ocasionó una fuerte presión en la demanda de espacio de empleo, servicios y espacio para la vivienda, creándose como consecuencia nuevos centros de trabajo los que expandieron la mancha urbana. En la década de los 80's - 90's a pesar de que continuó el crecimiento de la Ciudad (sobre todo hacia el nororiente invadiendo territorio del Estado de México) los grupos organizados de ciudadanos dirigieron su lucha hacia el mejoramiento de su calidad de vida, especialmente en delegaciones consolidadas como es el caso de la delegación Benito Juárez, la cual se analizará en capítulos posteriores.

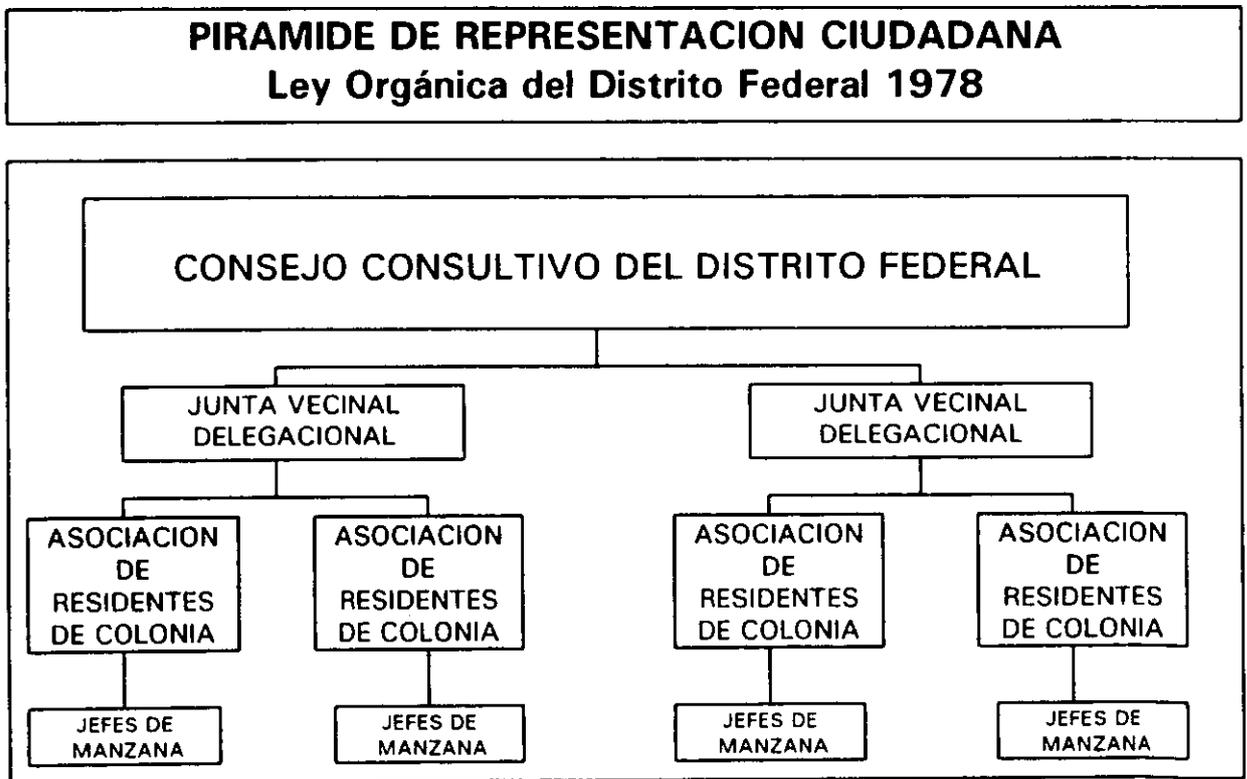
1.3.1 Grupos Formales de Participación Ciudadana.

Para entender la forma en que se ha desarrollado la participación ciudadana, como se ha mencionado anteriormente, el gobierno de la Ciudad de México ha creado formas legales en las que el ciudadano puede ser representado y tomar parte de las decisiones de la Ciudad.

Realizando una comparación de la pirámide de representación ciudadana establecida en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal versión 1978 y la actual forma de organización en torno a la participación ciudadana que la Ley de Participación Ciudadana 1995 establece, se puede observar en la Figura 2, la pirámide de representación, estaba estructurada, basándose en la manzana, que es tomada como la unidad fundamental de la convivencia vecinal, de la cual emanan las demandas fundamentales e inmediatas de los ciudadanos, pero no siempre en ella se viven y se tienen los mismos problemas, debiéndose de considerar a los paramentos de frente por calle como unidad básica, ya que éstos si pueden compartir igualdad de circunstancias, es decir, tráfico, inseguridad, falta de luz, redes de distribución de agua potable y drenaje etc., sin embargo los Jefes de Manzana formaban la Asociación de Residentes de Colonia, en donde se plantean la problemática que aqueja a la totalidad de la colonia.

Por su parte, las Asociaciones de Residentes de tantas colonias como hubiera en la Delegación, elegían un presidente de cada una, el cual formaba parte de la Junta de Vecinos Delegacional; de igual manera cada Junta de Vecinos, seleccionaba un presidente de ésta como representante de la Delegación ante el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

GRAFICO 2 PIRAMIDE DE REPRESENTACION CIUDADANA EN 1978.



Esta estructura representativa fue cuestionada por sus atribuciones, dado que se limitaba solo a informar a las autoridades sobre deficiencias, problemas, conflictos, y opinar en torno la administración en general. Atribuciones que no tuvieron mayor trascendencia pero que permitieron abrir un canal directo en la comunicación Sociedad Civil - Estado.

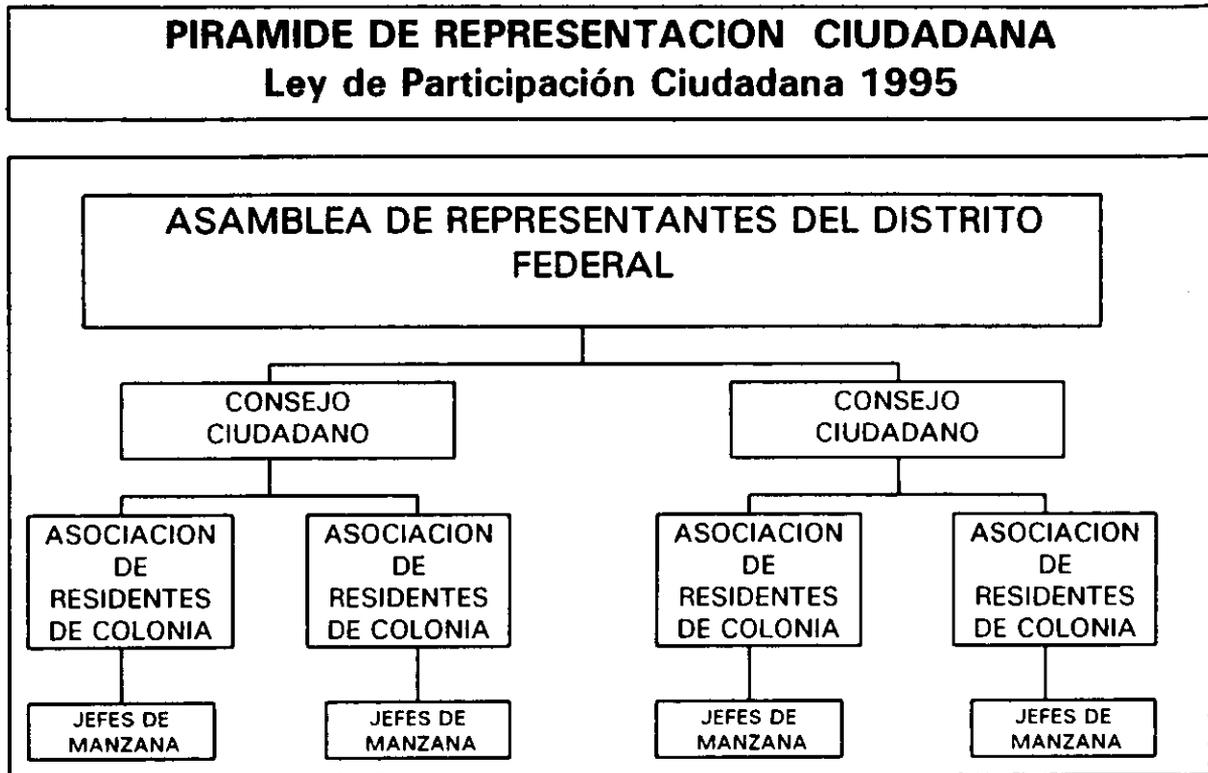
De esta necesidad por la "Democratización del Estado", y dado que ésta estructura no respondía a las funciones de mejoramiento de la calidad de vida los habitantes de la Ciudad, el Congreso de la Unión en Agosto de 1987, aprobó la creación de la Asamblea de Representantes, modificando la estructura de representación ciudadana.

En éste sentido y con el objetivo enmarcado por la reforma Política, se eliminan de la pirámide de 1978, las figuras del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las Juntas Vecinales por Delegación, sustituyéndose, a nivel general por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que es un órgano a nivel estatal con la capacidad legislativa y los Consejeros Ciudadanos los cuales tienen las atribuciones de aprobar, supervisar y evaluar, los programas anuales delegacionales en materia de: seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, parques y jardines, alumbrado público, pavimentación, bacheo, recreación y mercados²³.

Por su parte se mantienen las Asociaciones de Residentes de Colonia y los Jefes de Manzana, como instancias de participación vecinal que servirán de enlace entre la comunidad y los Consejeros Ciudadanos.(ver grafico 3.)

²³ Art. 129 del ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

GRAFICO 3 PIRAMIDE DE REPRESENTACION CIUDADANA EN 1995.



Sin embargo dentro de la sociedad civil existen las organizaciones que de manera independiente, autónoma y democrática, son un verdadero apoyo para consolidar a la sociedad civil, llamándolos Grupos Informales o de Generación Espontánea.

1.3.2 Grupos de Organización Espontánea.

Dentro de los movimientos sociales urbanos existen los grupos que no están institucionalizados, sino que emanaron del pueblo por una necesidad de participar y comunicar los problemas que la sociedad civil está viviendo.

Estos grupos son los más efectivos y participativos en cuanto al conocimiento y reclamo de las necesidades reales de la sociedad y sus representantes, son además del lugar en donde se exigen la solución de su problemática, por lo que se identifican bien con las personas a las que representan y estas lo identifican como grupo de acción y protesta.

Las propuestas necesarias para orientar la actuación de un grupo social pueden realizarlas algunos partidos o sindicatos pudiendo ser importantes

en su contenido, pero carecen de una verdadera comunicación y participación con la sociedad. Por otro lado sucede lo contrario en las organizaciones colectivas que están apoyados por numerosos ciudadanos que tienen un proyecto específico que refleja las necesidades reales de la población consensadas por la misma, formándose los movimientos independientes.

Estos actores y organizaciones que participan en la sociedad civil, Ramírez Saiz (1989)²⁴; los clasifica en tres grandes grupos para poder diferenciarlos, estos son:

- a) Los empresarios.
- b) Los colegios y organizaciones de profesionistas.
- c) Las organizaciones populares.

Estos actores de la sociedad civil tienen diferentes sujetos y utilizan diversos mecanismos para tener contacto con la sociedad gubernamental y el Estado, ya que la mayoría de los movimientos sociales por no ser institucionales les permite una mayor libertad con respecto al Estado y operar por encima de las instancias formales.

La relación que existe entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil antes mencionados son:

a) Los empresarios: el gobierno mantiene relación con éstas través de las diferentes Cámaras, y organizaciones gremiales, existiendo también los comités técnicos y las consultorías que son en la mayoría de las veces los que intervienen en la orientación de la planificación urbana.

b) Los profesionistas: Las organizaciones de profesionistas operan como un medio para obtener un contacto político, es por eso que las organizaciones colegiadas son consideradas para la toma de decisiones del estado manteniendo una relación directa.

Los representantes de colegios pueden inclusive ocupar un cargo público dejando de ser sociedad civil para convertirse en parte de la sociedad gubernamental. Existen también organizaciones de profesionistas democráticos que se integran apoyando a grupos de colonos independientemente del estado.

c) Las organizaciones populares: Estas son las que tienen menos relación con el estado y su ingerencia se puede dividir en tres tipos²⁵:

²⁴ Ramírez Saiz, Juan Manuel. ACTORES SOCIALES Y PROYECTO DE CIUDAD. Edit.. Plaza y Valdez. 1989.

²⁵ La diferencia está basada en la relación de éstos grupos con el Estado, establecida por Ramírez Saiz, (op.cit)

- Las cooptadas por el estado son las organizaciones de pequeños comerciantes de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), las seccionales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), las asociaciones de padres de familia controlados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los organismos de colonos e inquilinos de la CNOP, los organismos de reconstrucción integrados y organizados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)., actuando para el estado sirviendo como medio de obtención para algunas concesiones y no como grupos de movilización política, pudiendo ser en algunas ocasiones obstáculo para dismantelar movimientos auténticos y controlar las presiones ejercidas ante el gobierno.
- Las organizaciones ligadas a la iglesia se pueden analizar en dos enfoques: Los organismos paraeclesialísticos como la Unión de Padres de Familia y numerosas redes organizadas por la iglesia, en donde sus demandas son de carácter moralista estando en contra de la apertura a la educación; y las comunidades eclesiales de base que trabajan con los movimientos sociales independientes para ayudar a las comunidades de bajos recursos en la solución a la demanda de sus necesidades más apremiantes, siendo éstas las más activas y participativas. La comunicación entre estas organizaciones y el estado se da a nivel informal entre párrocos y delegados políticos para hacer valer las necesidades de la población.
- Las organizaciones populares independientes son menos que las que controla el estado, sin embargo el sindicalismo independiente, el Movimiento Urbano Popular, el de mujeres, el de colonos, y el de damnificados están adquiriendo gran importancia.
- Podemos también mencionar a las Organizaciones No gubernamentales las cuales se organizan independientemente de la autoridad gubernamental y ven en pro de los beneficios de la sociedad civil. Estas Organizaciones en muchas ocasiones están mejor organizadas y actúan más rápido para el cumplimiento de sus objetivos, que cualquier organización que dependa de cualquier partido o filiación política.

A pesar de que algunas de estas organizaciones prefieren mantenerse dentro de las estructuras oficiales otras prefieren seguir siendo autónomas pero sus características comunes son:

- Rechazo a la política desmovilizadora de masas del Estado.
- Denuncia de la manipulación del estado con la sociedad civil.
- Impulso a la participación de las bases para tomar decisiones.
- Democratización de las estructuras.
- Interés en el avance ideológico.

A partir de las movilizaciones se realizan gestiones, presionan y negocian, llegan a acuerdos con el gobierno y las respuestas a estos movimientos independientes ha ido evolucionando en la comunicación entre estado y sociedad civil y de estas organizaciones se pueden emitir propuestas interesantes que vayan de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos solicitantes.

Todo este marco teórico está en función de la situación del país y el marco político por el que se esté pasando, sin embargo la participación de la sociedad civil es tan importante que sin importar el tiempo y espacio debe de tomarse en cuenta para que exista un verdadero gobierno democrático y una verdadera interacción entre gobierno y sociedad civil, volviéndose una sociedad propositiva para mejorar el nivel de vida de todos los habitantes de una gran ciudad como lo es la Ciudad de México.

Para lo cual se concluye que se deben tomar en cuenta las siguientes bases para que la participación ciudadana tenga efectos positivos y se logra una verdadera comunicación entre sociedad civil y sociedad política.

- Una democracia idónea es la que permite una mediación y negociación entre diferentes ideologías y movimientos contrapuestos para llegar así a un arreglo común.
- Una democracia representativa es aquella que no toma en cuenta a todos sus integrantes, sino a una persona elegida por todos para este fin.
- La sociedad se encuentra dividida en tres super estructuras: Sociedad Civil Sociedad Política y Estado.
- Para que se fortalezca la sociedad civil y exista una comunicación entre estas tres super estructuras se necesita una **voluntad de participación**.
- Para que se de una verdadera Participación Ciudadana con voluntad de participación es necesario que existan las siguientes condiciones:
 - ◊ Apertura de un espacio para el diálogo.
 - ◊ Objetivos específicos de participación.
 - ◊ Que sea la misma sociedad quien exprese sus necesidades, organizada o individualmente.
 - ◊ Contar con información clara, adecuada y oportuna para emitir sus opiniones.
 - ◊ Ser escuchados por la sociedad política para recibir sus opiniones.
 - ◊ Recibir una respuesta por parte del gobierno de las propuestas y comentarios emitidos.

Si dentro de una sociedad no existen estas características no se dará una adecuada comunicación para una verdadera participación ciudadana entre sociedad civil, sociedad política y gobierno, obteniéndose una respuesta por parte de este último, situación que daría el estado óptimo de una democracia participativa en nuestra sociedad.

Estas características de comunicación entre las diferentes estructuras de una sociedad se retomarán para el análisis de la participación ciudadana en el caso de estudio y en los lineamientos de la propuesta.



2. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

La participación de la Sociedad Civil dentro del desarrollo urbano del Distrito Federal se ha intensificado a medida que se transforman las leyes y reglamentos que intervienen en dicho proceso; y como consecuencia tiempo, la sociedad se vuelve mas madura y responsable con las cosas que decide para su entorno y su modo de vida.

Estos aspectos que la sociedad va concientizando estan enmarcados dentro de una serie de elementos políticos, jurídicos y sociales, que son los que le dan un giro a las condiciones en las que se desenvuelve la sociedad, y como consecuencia de todos estos cambios actualmente contamos con una sociedad civil más segura y organizada.

2.1 Marco Jurídico.

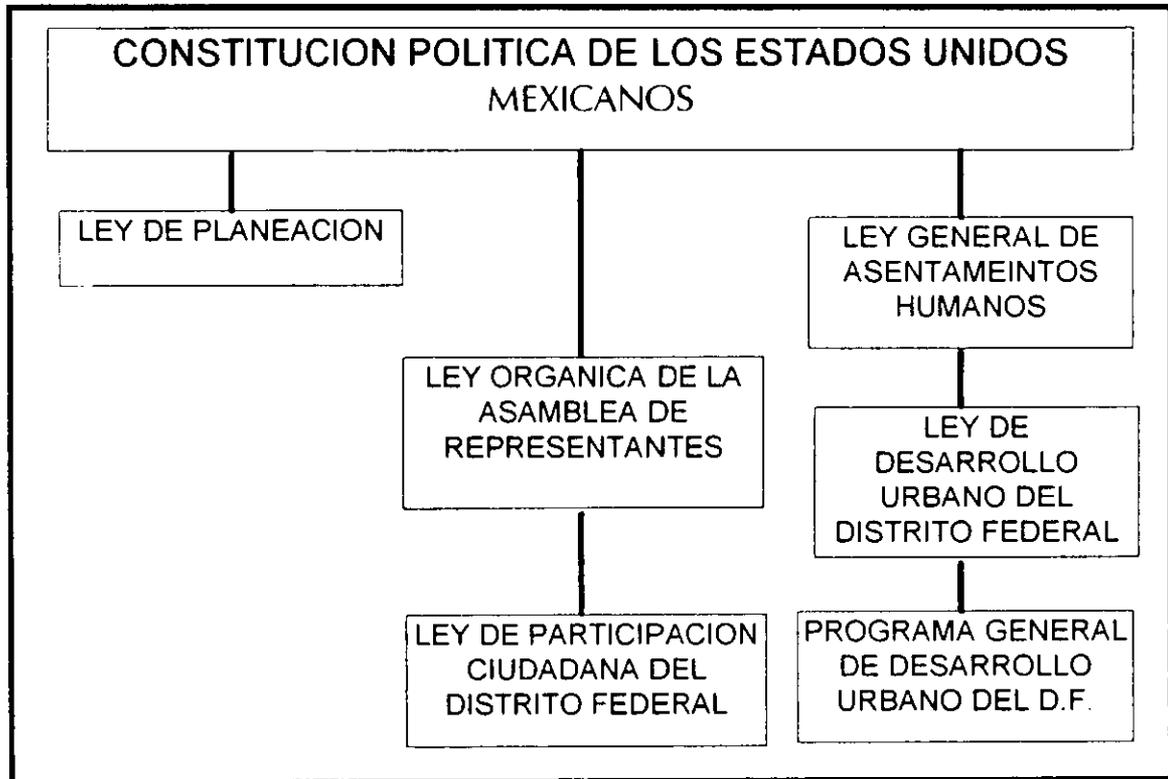
El marco jurídico que regula la planificación urbana del país, toma en cuenta la participación ciudadana dentro de todas las leyes, reglamentos, planes y programas, dado que éste es un tema relevante para llevar a cabo el adecuado crecimiento de los centros de población de los Estados Unidos Mexicanos y del Distrito Federal como punto emergente.

El tema referente a la participación ciudadana por su importancia se menciona desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo recientemente se revisaron las diferentes leyes que inciden y controlan el desarrollo urbano del Distrito Federal para lograr una adecuación más amplia de su situación actual. Tal es el caso de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de la que se realizó su última modificación en el año de 1995, y de la

creación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el mismo año.

Las leyes analizadas para este marco jurídico son aquellas que hacen referencia a la participación social como elemento democrático para fortalecer el desarrollo urbano de los centros de población del territorio nacional, estructurándolo de la siguiente forma: (por nivel de jerarquía).

GRAFICO 4 ESTRUCTURA JURIDICA DE LA PARTICIPACION SOCIAL.



Las leyes y reglamentos establecen que para que exista la participación ciudadana se debe considerar como la práctica de la libre comunicación y **expresión de los individuos**, para que así los ciudadanos puedan organizarse en **grupos de participación comunitaria**, llevándose a cabo una verdadera **planeación democrática**, apoyándose ésta en las **audiencias públicas** que los **organismos de representación ciudadana** tienen la obligación de llevar a cabo y así se realice una **participación social** más equitativa y plural.

Dentro de las leyes analizadas se mencionan conceptos fundamentales para normar la participación de la sociedad en cada asentamiento humano del país, los cuales se desglosan a continuación²⁶:

2.1.1 De la libertad de los individuos para expresarse y asociarse en grupos.

Una de las garantías individuales es la libertad de las personas para expresar libremente sus ideas, sin atacar a la moral, los derechos de otra persona o perturbar el orden público, mientras que el estado garantiza el derecho a la información. (Art. 6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Esta libertad de expresión otorga a los ciudadanos el derecho de asociarse pacíficamente para tomar decisiones y tomar parte en los asuntos políticos, (Art. 9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y así presentar propuestas para modificar o alterar la forma de gobierno del país (Art. 39 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Estos grupos organizados tendrán derecho a la participación y consulta de sus propuestas con el propósito de que la población exprese sus opiniones para elaborar y actualizar los planes y programas que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Así también, estos grupos participarán como órganos de consulta permanente a través de foros de consulta popular. (Art. 20 Ley de Planeación).

Tanto la Federación, como las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de promover la creación y constitución de estas agrupaciones comunitarias para que participen en el desarrollo urbano de los centros de población. (Art. 50 Ley General de Asentamientos Humanos); y en especial para el desarrollo urbano del Distrito Federal la Administración Pública apoyará y promoverá la participación de los diferentes sectores respetando las diversas formas de organización de las comunidades, pueblos, barrios y colonias para su participación en el desarrollo urbano (Art. 59 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Por tanto se hace patente la importancia de la participación ciudadana en todos los niveles del desarrollo urbano tanto del país como del Distrito Federal, desde el nivel celular que es la calle y manzana hasta la colonia, la Delegación y la Ciudad.

Con el análisis anterior y las citas de las diferentes leyes se hace notar la importancia de la participación ciudadana en todos los niveles de planeación, pero ninguna ley reglamenta ni determina cuales serán las características que

²⁶ La ley de Participación Ciudadana Analizada es la que se encuentra vigente hasta la elaboración de este trabajo y la que reguló todas las actividades de los Consejeros Ciudadanos en el proceso de Consulta Pública, sin embargo se ha mandado la iniciativa de Ley a la Asamblea de Representantes para modificarla en virtud de que la figura de Consejero Ciudadano desapareció el 15 de Agosto de 1997. Fuente: Diario REFORMA sección Ciudad. 15 de agosto y 15 de octubre 1997.

deben tener estos grupos de organización civil, por lo tanto la sociedad en este aspecto puede organizarse en grupos sin ningún tipo de restricción o bien sin ninguna organización que le ayude a su mejor participación. Así mismo no se hace referencia a la forma en que el gobierno deba dar respuesta a los planteamientos de la población.

2.1.2 De la Planeación Democrática.

Para que exista una verdadera Planeación Democrática el Estado será el encargado de la organización de un Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo político, social y cultural de la nación, en la cual se tomará en cuenta la participación de los diferentes sectores sociales, recogiendo las demandas de la sociedad para incorporarlas a los diversos planes y programas de desarrollo (Art.26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para garantizar la planeación democrática la Secretaría de Desarrollo Social otorga las atribuciones que corresponden a la Federación para elaborar apoyar y ejecutar programas que establezcan las provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privados (Art.7 Ley General de Asentamientos Humanos).

Dentro de este Sistema de Planeación Democrática se sustenta el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, el cual dedica el capítulo 3 al Desarrollo Democrático en el que se menciona:

"El Gobierno Federal garantizará en todo momento el disfrute de las libertades de expresión y culto en los términos fijados por la Constitución General de la República y las Leyes que de ella emanan." ²⁷

El Plan Nacional menciona en el punto 3.10 las bases para hacer mas intensa la participación ciudadana y el fortalecimiento de la representación ciudadana, mencionando que ésta "se ha ido perfilando como un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad y muchos de los problemas sociales solo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones".

Dentro de este inciso se mencionan también, las disposiciones para las Organizaciones Sociales, el Marco Legal, Fiscal, y las líneas de colaboración entre Gobierno y Organizaciones Civiles. las cuales son:

Organizaciones Sociales.

-Perfeccionar con ellas los procedimientos permanentes de consulta en los puntos que son de su competencia e interés.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. pag 43

-Deben crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta sus opiniones acerca de los problemas y sus propuestas de solución.

-Concretar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a la participación gremial y política sin menoscabo de la libertad de asociación afiliación y participación política de las organizaciones.

Organizaciones Civiles:

-Crear una nueva realación entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil fundándose en el pleno respeto a su pluralidad y su autonomía, así como en el repeto a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del gobierno.

Lineas de Acción entre el gobierno y las organizaciones civiles.

-El ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas, como consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales.

-Proporcionar referencias para la evaluación de los resultados de gobierno.

En el punto 3.11 se apoya la Participación Social y la Cultura Política, mencionando que la cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el fortalecimiento de la cultura democrática, por lo que se impulsará la educación cívica de los niños y jóvenes enfatizando el conocimiento de sus derechos y obligaciones públicas. Se dará importancia a la participación social dentro de las acciones gubernamentales reconociendo que en tanto ésta se encuentre organizada será un aspecto fundamental en la toma de decisiones, ya que de esta manera estarán mejor orientadas todas las acciones y toma de decisiones siendo más eficaces incorporando el esfuerzo colectivo.

Se menciona también la creación de los Consejos Consultivos para establecer una política firme en cuanto a la participación ciudadana, creando a los consejos conusultivos a nivel municipal, estatal y federal, en donde intervengan líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

El Plan Nacional de Desarrollo dentro de sus lineamientos y bases no menciona el cómo llevar a cabo estas atribuciones, sin embargo a pesar de que menciona las lineas de acción entre el gobierno y la sociedad no da la corresponsabilidad para ésto dejando este concepto muy vago e indistinto. Así mismo se menciona la creación de los consejos consultivos, grupo que como veremos mas adelante no se le ha dado la importancia que merece.

Del Plan Nacional de Desarrollo anteriormente mencionado emana el **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000**, en el que también se menciona la importancia de fortalecer la participación social en un nivel más específico, que es el desarrollo urbano de los centros de población. Esto se

detalla en el capítulo III de Aspectos Prioritarios para el Desarrollo Urbano Nacional.

En este capítulo se hace mención en el capítulo III punto 1.2 a la Participación Social en el Desarrollo Urbano, en donde se asegura que "la sociedad mexicana de hoy cuenta con una importante capacidad para identificar y jerarquizar sus problemas, para organizarse y para participar en la solución de los mismos."²⁸

Así mismo asegura, que la base para un gobierno democrático y legítimo es la suma de recursos, esfuerzos y voluntades, a través de la corresponsabilidad entre ciudadanía y autoridades, por lo que en años anteriores el gobierno federal ha desplegado un esquema de concurrencia y coordinación con los gobiernos estatales y municipales para estrechar los vínculos entre gobierno y sociedad.

Menciona también que la participación social en el desarrollo urbano contribuye a:

- Garantizar el mejor uso y aprovechamiento del suelo en las ciudades.
- Fortalecer la gobernabilidad de las autoridades.
- Establecer consensos en relación con la normatividad urbana y fomentar acciones de contraloría en su aplicación por parte de la sociedad.
- Favorecer la factibilidad técnica para la realización de las obras previstas en los planes o programas de desarrollo urbano.
- Proporcionar certidumbre a la inversión pública y privada.

Afirmando que históricamente se ha logrado:

- La instauración de procesos permanentes de participación social, a través de la integración o refuncionalización de consejos consultivos y auxiliares de los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano.
- La realización periódica de foros de consulta ciudadana de amplia convocatoria.

Para continuar y ampliar la participación ciudadana dentro del desarrollo urbano, el Programa propone las siguientes líneas de acción:

- Los Consejos Consultivos tienen la facultad de realizar periódicamente foros de consulta ciudadana de amplia convocatoria y abiertos a todos los interesados.
- La participación ciudadana será promovida también por las audiencias públicas de los presidentes municipales así como las sesiones abiertas de cabildo o de la concurrencia directa de algún órgano de la administración

²⁸ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. pag. 31

pública municipal, creado para recibir y canalizar la opiniones, demandas y propuestas de la población.

- La creación de los consejos de participación social en el desarrollo urbano deberán enriquecerse e intensificarse, multiplicando las acciones de promoción, asistencia técnica y capacitación a funcionarios locales.
- Se requiere que la legislación estatal de desarrollo urbano precise la forma y los procedimientos locales que deberán observarse en el proceso de participación social, y en especial para la creación y funcionamiento de los consejos de desarrollo urbano.
- Es necesario que los consejos se consoliden como espacios plurales en los que confluyan los diversos esfuerzos y expresiones sociales, para que avancen hacia una mayor autonomía, en donde las funciones y decisiones ejecutivas correspondan mayoritariamente a los representantes de la sociedad.
- Es importante la ampliación de los vínculos en sentido horizontal mediante el intercambio permanente de experiencias entre los consejos de desarrollo urbano de las ciudades y sus similares de diferentes sectores.
- La relación en sentido vertical de los consejos con los órganos que incidan directamente en los procesos de programación y presupuestación.
- La concertación con organizaciones sociales, civiles y académicas deberán continuarse los trabajos de acercamiento y acción conjunta, estableciendo convenios específicos con sus representaciones nacionales o de carácter, regional, estatal o local.

Estas líneas de acción contribuirán de manera importante en el funcionamiento de la administración y del gobierno municipal o local, para conducir el mejoramiento del desarrollo urbano de las ciudades. Si bien el Programa Nacional de Desarrollo Urbano a pesar de que marca, sin legalizar los lineamientos para impulsar la participación ciudadana en todos los niveles del desarrollo urbano, no determina quienes y cuando se realizarán dichas acciones, ni de que forma el gobierno responderá a las organizaciones civiles para que la comunicación entre sociedad civil y gobierno o estado sea efectiva.

2.1.3 De la Participación Social

Para lograr una adecuada participación social deberá preverse la organización y funcionamiento de las formas, periodicidad y términos a los que estará sujeta, así como la consulta popular para la planeación del desarrollo urbano (Art. 20 Ley de Planeación).

Las bases de la participación social en materia de asentamientos humanos se encuentran en lo dispuesto en el Art.1º fracc. IV y 3 fracc. XVIII de la Ley

General de Asentamientos Humanos en donde se menciona que el mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana y rural será mediante la participación social, para dar solución a los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

Así mismo, la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social y privada, así mismo proporcionen la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento, y crecimiento de los centros de población (Art.48 Ley General de Asentamientos Humanos).

Una parte importante de la participación social es la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, así como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de centros de población (Art.49 fracc. I y II Ley General de Asentamientos Humanos), se hace notar en lo dispuesto en éste artículo que no se menciona la importancia de la contribución u opinión de la sociedad civil en los programas de desarrollo urbano, aspecto fundamental para la mejor aplicación y aceptación de dichos programas.

En lo particular para el Distrito Federal, la Administración Pública apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano, ajustándose a las disposiciones de los programas del Distrito Federal (Art.58 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), y para llevar a cabo una participación social más democrática y plural en el Distrito Federal existen instancias por medio de las cuales se debe realizar la participación social, siendo estas:

- I. Los Consejeros de Ciudadanos para los que el Estatuto de Gobierno otorga su función para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta a aprobación de aquellos programas de la administración pública que se determinen para el propio Distrito Federal y sus delegaciones. los cuales podrán participar en la organización de las audiencias públicas y las quejas y denuncias conforme lo marca la Ley de Participación Ciudadana.
- II. Audiencia Pública: las cuales basan su organización y características en los artículos 3º, al 9º.
- III. Difusión Pública: sus características se señalan en lo dispuesto en los artículos 10 al 14.
- IV. Colaboración Ciudadana: se basa en lo dispuesto en los artículos 15 al 17
- V. Consulta Vecinal: se basa en lo establecido en los artículos 18 al 24.
- VI. Quejas y Denuncias: se organizan en base a lo que señala la ley de Participación en los artículos 25 al 30.
- VII. Recorridos periódicos del delegado: se basan en lo que señalan los artículos 31 al 34.

VIII. Organos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio, o Unidad Habitacional.

Lo anterior está señalado en el Título 1 Capítulos I al VII de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Así también para que los ciudadanos colaboren y participen mejor se podrá solicitar autorización a la delegación en que residan para colaborar con ésta en la ejecución de una obra o prestación de un servicio, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal (Art.15 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal), y finalmente como un medio para la participación social los habitantes del D.F podrán emitir sus opiniones a través de la consulta vecinal, podrán también formular propuestas para la solución de la problemática del lugar en el que residan o plantear sus necesidades e intereses (Art. 18 y 19 Ley de Participación Ciudadana del D.F.), esta consulta vecinal será convocada por el delegado o por el Consejo Ciudadano respectivo (Art.20 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).

Con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se ha ampliado en gran medida las características que debe tener la participación de la sociedad civil con el desarrollo urbano, sin embargo existen varios puntos importantes referentes a la forma de actuar de los distintos organos de participación, en relación con la respuesta que se le tiene que dar a la sociedad; uno de estos es la forma en que se incorporarán las opiniones hechas por la sociedad en las instancias de participación ciudadana mencionadas anteriormente así como la forma en que se debe responder a la población. Tampoco se menciona el tiempo en que se debe de realizar la incorporación de dichas opiniones a los diferentes planes y programas para el Distrito Federal.

Por lo que se puede concluir en este punto lo siguiente: para que se tenga una verdadera participación democrática, debe tenerse en mente una verdadera comunicación permanente tanto de la sociedad hacia el gobierno como de éste con la sociedad civil desde el inicio de cualquier proyecto o programa.

2.1.4 De los representantes de los ciudadanos.

La representación de los ciudadanos en el Distrito Federal se lleva a cabo a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual entre otras obligaciones tiene la de legislar en las materias civil, penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, etc. (Art. 122 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Esta Asamblea es un órgano de representación ciudadana integrada por 66 miembros electos y está facultada para realizar normas de observancia general obligatoria y para realizar funciones de consulta, promoción y gestoría,

evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno (art.3 y 4 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Una de sus facultades en materia de participación ciudadana es convocar a Consulta Pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a la que estará sujeta. Publicar el resultado de esta consulta y dar a conocer las acciones que se llevarán a cabo como producto de dicha consulta, así como también orientar a los habitantes del D.F. acerca de los medios jurídicos y el régimen jurídico, el uso y destino del suelo. (Art. 10 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Otro de los órganos de representatividad para los ciudadanos del Distrito Federal es el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano el cual será un organismo permanente de participación social para la consulta, opinión y análisis en la materia para impulsar el desarrollo urbano, sus funciones estarán encaminadas a los siguientes aspectos:

- Proyectos de los Programas y Reglamento de la Ley.
- Proyectos de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos, y en general de aquellas que influyen sobre la estructura general de la ciudad.
- Problemas de desarrollo urbano que deben ser valorados constantemente para contribuir a la planeación urbana de la ciudad.
- Estudios o asuntos específicos relacionados con el logro de objetivos.

(Arts. 60 y 61 Ley de Desarrollo Urbano del D.F.)

El último órgano de representación ciudadana y el de más reciente creación es el Consejo Ciudadano del Distrito Federal, este Consejo tiene sus atribuciones estipuladas en la Ley de Participación Ciudadana en el Título II De los Consejeros Ciudadanos. (En el tiempo de elaboración de este trabajo desapareció la figura de Consejero Ciudadano²⁹, sin embargo queda la figura de representante Ciudadano en espera de que se legisle la forma de su elección y representatividad, junto con la modificación de la Ley de Participación Ciudadana, que está como iniciativa de ley para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.)

Del artículo 35 al 143 se emite todo lo referente a las atribuciones de los Consejeros Ciudadanos, desde las características que deben de tener los ciudadanos para ser miembro del Consejo de Ciudadanos (artículos 36,37 y 38), hasta las funciones de éstos. En los artículos 41 al 44 se menciona el proceso de integración de los Consejeros Ciudadanos con su Comité Central y su Comité Delegacional, así como sus funciones y sus atribuciones (artículos 51 al 56).

²⁹ Fuente: Periódico Reforma sección Ciudad, 15 de Agosto de 1997.

Se mencionan así mismo dentro de éste título las características de las áreas vecinales en las que se divide la Ciudad para que la población emita su voto y participe vía Consejeros Ciudadanos (artículos 57 al 59). Dentro de este título se menciona específicamente el proceso por el cual se elige a éstos, así como el registro de formulas, los actos de proselitismo, el material para la elección, la recepción de la votación, la validez de las votaciones, la comisión de apelación, las impugnaciones y el procedimiento de las mismas, así como la organización y las funciones de los Consejeros Ciudadanos.

Esta parte es importante para el tema en estudio ya que son la parte representativa de la sociedad civil para manifestar su preocupación mediante su participación vecinal.

En el capítulo III se mencionan entre otras cosas el número y tiempo de sesiones que los Consejeros deben realizar para tomar decisiones, acuerdos, solicitudes, propuestas y convocatorias; así como sus funciones referidas en el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se mencionan también en la sección tercera los derechos y obligaciones de los Consejeros siendo estos:

- I. Votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo;
- II. Recibir el Apoyo económico por asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo;
- III. Participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo; y
- IV. Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Consejo.

(Artículo 138 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal)

Son obligaciones de los Consejeros:

- I. Representar los Intereses de los Vecinos de la delegación en el seno del Consejo;
- II. Cumplir con las disposiciones y acuerdos del Consejo;
- III. Informar de su actuación al Consejo, en los términos y con la periodicidad que el pleno lo solicite;
- IV. Asistir a las sesiones del pleno del Consejo;
- V. Participar en los grupos de trabajo del Consejo; y
- VI. Informar de su actuación, en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que fueron electos con la periodicidad que señale el Pleno del Consejo.

(Art. 139 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).

En el Título III se establecen los organos de representación vecinal mencionando en el artículo 144 que los representantes vecinales pueden ser

por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional y su función es relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo Ciudadano y las autoridades delegacionales, para atender a las necesidades más inmediatas relativas a los servicios públicos.

En el artículo 145 al 150 se determinan los requisitos para ser representante vecinal, su duración y sus funciones.

2.1.5 De las Audiencias Públicas.

Para llevar a cabo la correcta participación ciudadana, la legislación estatal del desarrollo urbano determina la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano y estableciendo un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto, del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones. (Art. 16 Ley Gral de Asentamientos Humanos).

Esta Audiencia Pública es la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del D.F. podrán:

- I. Proponer al titular de la Delegación en que residen la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos ó,
- II. Recibir información sobre determinadas actuaciones.

(Art.3 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal)

Los resultados de esta audiencia pública se determinan en el **artículo 5** de esta misma ley, en donde se menciona que se comunicarán por la delegación mediante escrito a los solicitantes y a través de medios que permitan la mayor cobertura a los vecinos y en ésto podrán participar los Consejeros Ciudadanos y los solicitantes de la Audiencia Pública. Sobre ésta, en el **artículo 7** se hace referencia a que la audiencia pública, será convocada cuando así lo considere el Delegado pero podrá ser solicitada por:

- I. Representantes de elección popular electos en el D.F. por elecciones federales.
- II. El consejo de Ciudadanos correspondiente y,
- III. Representantes de los sectores que concurren en la delegación en el desarrollo de actividades económicas específicas.

En el **artículo 10** de esta misma Ley, se menciona la difusión pública aclarando que es el medio a través del cual la Delegación comunicará a las habitantes de la misma, la realización de obras públicas, de prestación de servicios públicos y las instancias de quejas y denuncias de la delegación.

En general se puede afirmar que el marco jurídico que regula el desarrollo urbano tiene como un punto importante la participación social y los agentes que

intervienen en ella, sin embargo hace falta especificar con mas detalle quien tiene la obligación de hacer valer las propuestas de la población y como se aplicarán dentro de los planes y programas de desarrollo urbano; esto es un punto importante para que el proceso de participación ciudadana esté bien organizado y sean respetadas las opiniones de la población que estén de acuerdo con la realidad.

2.2 Antecedentes Operativos.

A partir de 1931 en que la administración del Distrito Federal reorganiza su territorio en 11 delegaciones y 12 cuarteles se formulan los primeros reglamentos de planificación urbana. Para los años cuarenta en que la ciudad no contaba con mas de 1 millón 644 mil habitantes, es cuando se da la conurbación fuera de los límites de la ciudad central³⁰ hacia el poniente, sur y sur poniente; sin embargo se propicia para estas fechas la organización de colonos reconocidos por el gobierno y ligados al partido oficial, la política del gobierno se vuelca en torno a la promoción y construcción de viviendas abandonando la planeación como un elemento para organizar el territorio.

Esto hace que se duplique la población para la siguiente década de los cincuenta, alcanzando 3 millones 135 mil habitantes. A partir de este acelerado crecimiento, la preocupación general por planear y organizar el desarrollo de la Ciudad de México se hizo patente restringiéndose el crecimiento urbano en el Distrito Federal, provocando el desbordamiento de la ciudad sobre los municipios del Estado de México, formulándose reglamentos de zonificación, construcción de fraccionamientos y servicios urbanos sin tener como base normas de planeación ni la participación de la ciudadana.

Ante tal desbordamiento poblacional el gobierno del Distrito Federal realizó el Plano Regulador de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal a cargo de la Dirección de Obras del Departamento del Distrito Federal, ésta estaba organizada en base a los Comités, Comisiones y un cuerpo de Asesores Técnicos, la ciudad estaba dividida en diez comités, cada uno con un asesor, los que se encargaban de llevar a cabo la consulta de las modificaciones del Plan Regulador. Sin embargo esta consulta se hacía a las secretarías del Distrito Federal para analizar lo que se llevaría a cabo para el programa operativo anual, y no se consultaba a la población del Distrito Federal como debió ser lo adecuado, ya que la Ciudad de México contaba con un poco más de 3 millones de habitantes y una superficie de 24 mil hectáreas.³¹

³⁰ La Ciudad Central comprendía el Area Urbana de las actuales delegaciones de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

³¹ Datos obtenidos del documento del Diplomado sobre la Ciudad de México. Maestro Angel Mercado PUEC. UNAM abril 1987.

La consulta a las distintas Secretarías se llevaba a cabo a través de la Secretaría de Hacienda y de la Dirección de Obras Públicas llevándose a cabo juntas mensuales para determinar los cambios o la aprobación de dicho Plan Regulador. En él intervenía la Comisión de Planificación y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.³²

Para fines de la década de los sesenta comienzan a manifestarse problemas por el crecimiento de la ciudad y la insuficiencia de los mecanismos de planeación, por lo que para la década de los setenta se reestructura el Distrito Federal, creandose cuatro delegaciones en lugar de los cuarteles centrales, se promulga la Ley de Asentamientos Humanos (1976) y se institucionaliza la planeación urbana acarreado el auge de la planeación y el impulso a diferentes organismos en la regulación y producción de la vivienda; es entonces cuando el Distrito Federal cuenta ya con las 16 delegaciones actuales.

Para los años ochenta se crean grandes obras públicas entre las que destacan la construcción de los ejes viales afectando a gran número de ciudadanos, sin considerar nuevamente a la participación ciudadana como elemento de apoyo para el desarrollo urbano. Sin embargo se realizan los primeros Planes de Desarrollo Urbano del D.F. de los cuales su proceso se analizará en los siguientes puntos.

2.2.1 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1980.

En 1979 el Departamento del Distrito Federal contempló la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, solicitando por parte del Departamento del Distrito Federal ayuda y asesoría técnica a la SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Ahora SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social), en donde se encontraba al frente la Ingeniera Angela Alessio Robles.

En un periodo de cuatro a seis meses se llevó a cabo la recopilación de información para realizar el diagnóstico del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que consistía en estudios demográficos, económicos, físicos y de transporte urbano, llegando finalmente a una propuesta del Plan de Desarrollo Urbano, que fue revisada conjuntamente con el Jefe del Departamento del Distrito Federal y posteriormente enviarla al Presidente de la República para su aprobación.³³

Este Plan de Desarrollo Urbano no fué el primer plan para el Distrito Federal pero si el primero que estuvo de acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos recientemente aprobada en 1976, la cual unificó los objetivos y procedimientos para la elaboración de dicho Plan para todo el Distrito Federal, siendo aprobado por el Presidente José López Portillo a finales de enero de

³² Datos proporcionados en la entrevista realizada a la Ingeniera Angela Alessio Robles el 5-mayo-97.

³³ Datos obtenidos de la entrevista realizada al Arq. Javier Carabeo, 30-mayo-1997, quien coordinó la realización de los Planes Parciales de 1980 y 1982.

1980. Estando aprobado éste se continuó con la realización de los componentes de un sistema de planificación urbana para todo el Distrito Federal que no existían, para lo que se propuso trabajar en tres niveles de planeación y elaborar lo siguiente:

- Un Plan de Desarrollo Urbano a nivel general.
- Un Plan de Desarrollo Urbano para cada una de las delegaciones.
- Planes Parciales de Desarrollo Urbano para sitios o zonas específicas.
- Un cuerpo de normas técnicas que fueran pertinentes para cada nivel y fueran actualizándose a futuro para cada uno de los planes.

Se trató de instituir un sistema de retroalimentación de información del Plan General o un Sistema de Información Geográfica que tuviera dos funciones primordiales: contar con una base de datos minuciosa para tener toda la información e ir actualizandola constantemente y también como una ayuda de tipo administrativo para expedir las constancias de zonificación y las licencias de usos de suelo. En general se contaba con los elementos para que se instituyera un sistema adecuado para la planificación tanto técnica como operativa para el Distrito Federal.

Después de elaborar y aprobar el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se procedió a elaborar los planes delegacionales que llevaron por nombre, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, Planes Parciales de Desarrollo Urbano Delegacionales, existiendo así mismo Planes Parciales de Zonas Específicas. Los Planes Parciales Delegacionales se aprobaron a fines de 1980 publicándose a principios de 1981.

Para realizar estos Planes Delegacionales: se contrataron consultores para llevar a cabo los Planes Delegacionales con base en el Plan General, los cuales tuvieron acceso a la información tanto a nivel delegacional como a nivel general, siguiendo una metodología que la SAHOP había realizado para el país, que consistía en los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico, planteamiento de objetivos e imagen objetivo, la estrategia dividida en corto, mediano y largo plazo, la parte de corresponsabilidad y la de instrumentación para la ejecución de los Planes, teniendo como resultado los anteproyectos de Plan Parcial. Estos se sometieron a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal para que una vez acordado se llevaran a la Consulta Pública.

Proceso de Consulta Pública ³⁴

El Plan General de Desarrollo Urbano se llevó a Consulta Pública únicamente con grupos colegiados como la Sociedad Mexicana de Planificación, El Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros y el Colegio de Economistas, así como al Consejo Consultivo de la Ciudad de México el cual estaba formado por un

³⁴ ibidem.

representante de cada delegación. A este Consejo Consultivo se le expusieron los lineamientos del plan general y su fundamentación, recibiendo varias propuestas y opiniones por parte de los grupos consultados.

Se consultó también a grupos de vecinos, mediante una solicitud al Consejo Consultivo para que cada jefe de la Junta de Vecinos organizara en su delegación junto con sus asociaciones de residentes o representantes por colonia, una o más reuniones en lugares estratégicos, organizándose de tres a cinco reuniones por cada delegación. En estas reuniones se exponía el diagnóstico y la estrategia de la propuesta y sus objetivos principales realizando preguntas y repuestas por parte de los ciudadanos.

El resultado de esta consulta no fue como se esperaba ya que la gente no sabía de lo que se le estaba hablando y solo asistía a las audiencias públicas a informarse, ya que era el primer plan delegacional que se exponía, tratando de participar de una manera incipiente, por lo que tuvo un carácter de difusión, más que de integración entre vecinos y consultores. Sin embargo esto fué muy útil para el cuerpo técnico, enviándose las respuestas por correo a las personas que participaron así como el Programa ya aprobado.

De este modo, se llevaron a cabo en lugar de Planes Parciales de una zona específica, pequeños planes de barrio o de colonia; ya que la sociedad estaba más interesada en sus problemas particulares, como dotación de servicios, dotación de equipamiento, problemas de vialidad, y destino para los terrenos baldíos, convirtiéndose en algunos casos en Programas de Desarrollo Urbano de Barrio, elaborándose cerca de 937 Programas, uno por cada colonia de la ciudad. Los Programas contenían la delimitación de cada colonia o barrio, un cuestionario para los habitantes de éstas en donde la población decía cuales eran los principales problemas de su colonia, distribuyéndose a través de las asociaciones de residentes, procesándose las respuestas y detectándose problemas puntuales y prioritarios en cada una de las colonias y barrios, con lo que se detectaron las acciones puntuales como falta de algún equipamiento importante para la comunidad, obras de pavimentación o reforestación en camellones y parques, su corresponsabilidad y costo para cada obra.

El proyecto se quedó en este nivel por cuestiones políticas, pero finalmente lo que se pretendía era realizar un presupuesto de las obras puntuales para que se tomaran en cuenta en el siguiente presupuesto anual, y así analizar los problemas prioritarios para cada delegación, sin que se perdiera la continuidad, en la administración. Esto pretendía una planeación urbana de "abajo hacia arriba", tomando los problemas reales de la población del Distrito Federal y elaborando un programa de obras urbanas a nivel general.

La gente respondió favorablemente al proceso, existiendo una respuesta más directa teniendo entonces cierta confianza en lo que el gobierno hacía; al mismo tiempo el gobierno, tenía la disposición y sobre todo la necesidad de realizar planeación urbana en el Distrito Federal.

Se acordó que las revisiones tanto del plan General de Desarrollo Urbano como de los Programas Delegacionales se llevaran a cabo cada tres años para que solo se revisaran una vez en la siguiente administración y luego cada cinco para que diera tiempo a que se concretaran las obras y proyectos en la ciudad.

2.2.2 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1982.

A principio de 1982 se actualizaron los planes realizados en 1980 para llegar a un anteproyecto, actualizando dichos programas con los programas de barrio realizados en 1980, sometiéndose a Consulta Pública después de las elecciones federales, obteniéndose mejores resultados que en los primeros, ya que la población se vió más interesada en los usos de suelo puesto que ya estaba mejor informada con el Plan de 1980.

Durante la Consulta Pública se observó que la población participaba de diferente forma, esto es: la de nivel socioeconómico alto se preocupaba más en los usos de suelo y en lo que se le permitiría construir en su terreno que la población de nivel bajo o popular, quienes seguían preocupándose por problemas de su barrio y por la dotación de sus satisfactores de nivel de vida mínimos para su bienestar, como agua en la mayoría de los casos, energía eléctrica, drenaje y pavimentación, seguidos por problemas de abasto y de servicios de salud y educación.

Finalmente se logró que se aprobara la segunda versión, tanto del Programa General de Desarrollo Urbano como de los Planes Parciales Delegacionales de Desarrollo Urbano en junio de 1982. Teniendo para 1983 la segunda generación de planes previéndose revisarlos en 1985, basándose también en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sin embargo a raíz de los temblores de 1985 se pospone para el año de 1986.

2.2.3 Planes Parciales de Desarrollo Urbano Version 1987.

En julio de 1987 se aprueba la tercera versión tanto del Plan General de Desarrollo Urbano como de los Planes Parciales Delegacionales, dentro de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE), sin embargo conforme a la ley se someten a consulta pública siendo la respuesta totalmente diferente a las dos consultas anteriores, ya que la gente, a raíz de los sismos estaba mucho más organizada y tenía más conciencia política y social, mostrándose más preocupada por aspectos como las alturas de las construcciones que se proponían en la ciudad, el tipo de suelo y las densidades, siendo la participación más dinámica e incluso más agresiva. Al mismo tiempo se encontraban ya formados las distintas organizaciones vecinales y barriales del Movimiento Urbano Popular lo que facilitó la organización de la sociedad para hacer valer sus demandas.

Para la Consulta Pública de esta versión se realizaron muchos foros y audiencias públicas organizadas por la DGRUPE, y la Comisión de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y también por la misma sociedad en donde se le dió

mucha libertad de propuesta y toma de decisiones Como resultado de la Consulta Pública de 1987 se llegó a un programa con alturas muy restringidas, pues se vio la flaqueza del sistema de administración ya que la sociedad acababa de pasar por una etapa de mucha organización, por lo que el gobierno decidió darle la razón en casi todas sus propuestas aunque no fuera la mejor opción para el adecuado desarrollo urbano de las delegaciones; ya que la gente solo veía el desarrollo de su colonia o comunidad, queriendo hacer valer sus intereses tanto económicos (desarrolladores) como personales (vecinos).

A diferencia a los dos primeros Planes Delegacionales, en este último solo se tomaron en cuenta los usos de suelo para su elaboración convirtiéndose entonces en planos de uso de suelo y no en Planes de Desarrollo Urbano. Estos tenían una visión general de los problemas urbanos sin llegar a concretar la verdadera problemática. La propuesta de estructura urbana estaba compuesta básicamente por corredores urbanos así como centros y subcentros urbanos, concepto que para los siguientes Programas de Desarrollo Urbano se eliminaron.

Para 1995 después de ocho años de no revisar los Planes de Desarrollo Urbano se llevó a cabo su revisión y realizando una propuesta para cada delegación, con una nueva nomenclatura, para posteriormente llevarse a Consulta Pública en 1996, cuyo proceso se analizará a detalle en el capítulo 4, tomando como ejemplo la experiencia adquirida en la Delegación Benito Juárez.

2.2.4 Resultados Obtenidos de los primeros Planes Delegacionales.

Los resultados obtenidos en cuanto a participación ciudadana en 1980 fueron optimos para el nivel de participación con el que se contaba, ya que en esta versión de los Planes de Desarrollo se llegó a una participación a nivel de barrio y colonia, por lo que la sociedad respondió favorablemente ya que estuvieron favorecidos por una mayor participación ciudadana lo que les ayudó a ser más reales y concretos con ayuda de la sociedad y sus propuestas

En el segundo Plan de Desarrollo Urbano, la población contaba con más información por los planes efectuados un año antes, lo que significó una mayor claridad en las propuestas y los resultados.

Sin embargo la organización de la sociedad civil para afrontar los problemas ocasionados por los terremotos de 1985 ocasionaron que en el tercer Plan de Desarrollo Urbano en 1987, la participación ciudadana fuera más fuerte y agresiva pero con poca autoridad y organización por parte del gobierno.

Sin embargo, por cuestiones administrativas y políticas las cuales se mencionarán más adelante la participación de la sociedad civil se ha ido convirtiendo solo en un "trámite burocrático", lo que ha ocasionado que se pierda credibilidad en las respuestas del gobierno hacia la sociedad civil.

Actualmente la Participación Ciudadana trata de hacerse lo más real y verídica posible; sin embargo, existen factores políticos que obstaculizan el proceso de participación real de la sociedad civil los cuales entorpecen y desvían los objetivos principales de la participación ciudadana.

Tomando como ejemplo el caso de la Delegación Benito Juárez para su análisis, influyen en gran medida las características sociales, económicas y urbanas del espacio en donde se lleve a cabo la participación ciudadana como se analizará en el siguiente capítulo.



3. LA DELEGACION BENITO JUAREZ.

La convivencia social que se refleja en la participación colectiva, adquiere un mayor sentido de acuerdo al tiempo y al espacio en el que se practica, por esta razón es importante definir estos elementos para poder llevar a cabo una propuesta adecuada, que nos remita a una respuesta correcta de las necesidades de la población a la que se pretende atender.

El área que se ha elegido para este estudio es la Delegación Benito Juárez, por lo que el diagnóstico que se presenta está dirigido a la búsqueda de los elementos físicos, sociales y económicos que han determinado la forma de participación de la población en el desarrollo urbano de la demarcación.

El análisis que se presenta, está fundamentado en prácticas de campo, las cuales se hicieron en una serie de recorridos en el lugar, para determinar las características del territorio; también, se ha recurrido a fuentes documentales sobre la situación que viven los residentes de la delegación. De esta forma se encuentran datos proporcionados por las diferentes instancias gubernamentales con el propósito de manejar los datos oficiales.

En lo que se refiere a la transformación histórica del proceso de desarrollo urbano, se presenta un breve recuento histórico de las transformaciones sucedidas en este siglo dentro de la delegación, haciéndose notar aquellos aspectos más relevantes para el tema en estudio.

3.1 Antecedentes del Proceso de Desarrollo Urbano.

Los pueblos y barrios que le dieron origen a las colonias que conforman actualmente la delegación fueron: Mixcoac, Ticomac (San Miguel), Xoco, Atoyac (Santa Cruz), Actipan, Tlacoquemécatl (Santa Cruz), Zacahuitzco, Ahuehuetlán, Acachinaco y Coloco; entre los barrios se encuentran: Nonohualco (Nonoalco) y Huitzilán.

En los primeros años del siglo XX surgieron una serie de fraccionamientos con características a veces anárquicas sobre terrenos ejidales que disponían de calles y avenidas sin tener la aprobación oficial ni el reconocimiento de lotes demarcados. El gobierno, al percatarse de la situación que se vivía en estos asentamientos, controló a los interesados para aprobar o negar sus solicitudes de regularización, permitiendo la fracción de la tierra con la finalidad de crear "colonias campestres" que sirvieron como casas de campo para la clase acomodada de la época, tal fué el caso de la Colonia del Valle.

Para los años veinte se aprobaron las solicitudes de fraccionamientos, donde se reconoció oficialmente a los asentamientos irregulares, procurándose la dotación de los servicios públicos, ya que con la expansión territorial de la Ciudad de México se dió sitio a la población inmigrante. En estos mismos años se aumentó la actividad en los territorios de Mixcoac, Tacubaya, San Pedro de los Pinos, Actipan, Narvarte, entre otros.

Las necesidades de la nueva población impulsaron la tarea de expandir el área urbana lo que perjudicó a los terrenos de régimen ejidal, los cuales desaparecieron; por otro lado, las necesidades de los nuevos habitantes no se limitaban a la creación de zonas de habitacionales, necesitaban además tener una fuente de empleo remunerado, que satisficiera sus necesidades económicas; en este periodo es cuando las colonias como: Del Valle, San Pedro de los Pinos, Moderna, Portales, Santa Cruz, Alamos, Niños Héroe, Independencia, Periodista y la Piedad, se integraron como zonas residenciales creando algunas concentraciones de industria ligera (papel y textiles principalmente) que satisficieron las necesidades de empleo.

Con el crecimiento del Distrito Federal y la introducción de nuevas áreas urbanas, la Delegación quedó en el centro de la Ciudad provocando la división de ésta por la construcción de obras viales tales como; el Viaducto Miguel Alemán, Río Becerra, la Calzada de Tlalpan y el Anillo Periférico, seccionando la traza de las antiguas colonias propiciando con ello alteraciones en la estructura urbana que se reflejan en una diversidad de estilos arquitectónicos que modificó el paisaje urbano.

Actualmente la Delegación es totalmente urbana, carece de áreas de protección ecológica y áreas de reserva para el crecimiento urbano; la dotación de servicios es confiable, ya que prácticamente todas las colonias que la integran cuentan con agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y pavimentación en calles y avenidas³⁵.

Así mismo la dinámica urbana de la Ciudad de México ha llevado a la Delegación a integrarse a un proceso donde las colonias originalmente habitacionales se han transformando hacia los usos comerciales y de servicios (oficinas) como resultado de su ubicación central, la buena accesibilidad y la adecuada dotación de servicios; lo que ha originado las mezclas de usos del suelo incompatibles, provocando a su vez el deterioro de la imagen urbana y la saturación de la vialidad.

3.2 Situación Urbana Actual.

La delegación Benito Juárez, tiene una serie de características que le dan una importancia significativa en el conjunto de las 16 delegaciones que conforman el territorio del Distrito Federal y de los municipios conurbados del Estado de México que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (Atizapán, Huitxquilucan, Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Netzahualcoyotl, Cuauhtitlán), lo que le permite jugar un papel sustancial en la vida de los habitantes de la metrópoli, esta situación se debe a que está dentro del grupo de las delegaciones centrales³⁶, dándole una posición estratégica en la estructura urbana, distinguiéndose además por la problemática que ha ocasionado el crecimiento urbano.

La Delegación Benito Juárez, debe su importancia también a que se encuentra considerada dentro del grupo de delegaciones que cuentan con el 44.31% del total del equipamiento existente en el Distrito Federal³⁷. De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Población (CONAPO),

³⁵ De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (D.G.C.O.H.), en lo referente al suministro de agua potable y el servicio de drenaje, la Delegación se encuentra dotada al 100%. Sin embargo de acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, el 98.9% de las viviendas habitadas, contaron con el servicio de agua entubada, mientras que el 98.6%, de las mismas contaron con la prestación del servicio de drenaje. Por otro lado, de acuerdo con la misma fuente, se registró un porcentaje de 99.90% de viviendas habitadas en la Delegación están dotadas con el servicio de energía eléctrica.

³⁶ En este sentido, el gobierno del Distrito Federal con el afán de dar respuesta a las necesidades que viven sus pobladores, ha realizado una división por contornos en la que se refleja el proceso de desarrollo urbano que ha presentado la Ciudad de México.

Los contornos en que se ha dividido el Distrito Federal son:

Ciudad Central: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo.

1er. Contorno: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Alvaro Obregón, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa.

2º. Contorno: Tlahuac, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras.

3er. Contorno: Milpalta

³⁷ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Visión 1996.

la delegación ocupa el 16º lugar en el índice de marginalidad, y el primer lugar en el índice de bienestar³⁸.

Es considerada también, como una importante fuente generadora de empleos; que se ratifica con el sistema de vialidades con el que cuenta siendo fundamentales para la estructura urbana de la Ciudad de México, razón por la cual la convierten además en paso obligado para los habitantes de otras Delegaciones del Distrito Federal, aspecto que será analizado más adelante.

3.2.1 Localización y Medio Físico.

La Delegación limita con las delegaciones: Cuauhtémoc al norte; al noreste la delegación Iztacalco; Iztapalapa al sureste; al sur con la delegación Coyoacán y al Oeste con la delegación Alvaro Obregón³⁹.

El total de superficie con el que cuenta es de 2,663.00 hectáreas⁴⁰, que representan el 1.81% del total del territorio del D.F.; comprende 2,210 manzanas distribuidas en 56 colonias las cuales se enumeran a continuación:

TABLA 1 COLONIAS DE LA DELEGACION

1. Acacias	29. Moderna
2. Actipan	30. Nápoles
3. Álamos	31. Narvarte Oriente
4. Albert	32. Narvarte Poniente
5. Américas Unidas	33. Nativitas
6. Ampliación Nápoles	34. Noche Buena
7. Atenor Salas	35. Nonoalco
8. María del Carmen	36. Niños Héroes
9. Centro Urbano Presidente Alemán	37. 8 de Agosto
10 Cd. de los Deportes	38. Periodista
11. Crédito Constructor	39. Piedad Narvarte
12. Del Lago	40. Portales Norte

³⁸ Los índices de marginalidad y bienestar que maneja el CONAPO, es la relación de los siguientes indicadores: Analfabetismo (pob. De más de 15 años), Total de viviendas que no cuentan con drenaje, total de viviendas que cuentan con drenaje con fosa séptica, total de viviendas sin energía eléctrica, total de viviendas sin agua entubada, viviendas con piso de tierra y total de la PEA que recibe menos 2 salarios mínimos. Fuente: Consejo Nacional de Población CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990.

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Título Primero de la Administración Pública del Distrito Federal, Capítulo I, Disposiciones Generales, Artículo 9.

⁴⁰ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996.

13. Del Valle Norte	41. Portales Sur
14. Del Valle Centro	42. Portales Oriente
15. Del Valle Sur	43. Postal
16. Ermita	44. Residencial Emperadores
17. Extremadura Insurgentes	45. San José Insurgentes
18. General Anaya	46. San Juan
19. Independencia	47. San Pedro de los Pinos
20. Insurgentes Mixcoac	48. San Simón Ticumac
21. Insurgentes San Borja	49. Santa Cruz Atoyac
22. Iztaccíhuatl	50. Módulo Social Las Flores
23. Josefa Ortíz de Domínguez	51. Tlacoquemécatl del Valle
24. Letrán Valle	52. U. Habitacional Esperanza
25. Merced Gómez	53. Vértiz Narvarte
26. Miguel Alemán	54. Villa de Cortés
27. Miravalle	55. Xoco
28. Mixcoac	56. Zacahuitzco.

Fuente: Subdelegación de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez.

La topografía de la Delegación, se caracteriza por ser sensiblemente plana, presentando una ligera pendiente hacia la zona poniente; el clima es templado-húmedo, con una precipitación pluvial promedio de 635 milímetros (mm). La altitud promedio es de 2,250 metros sobre el nivel del mar (msnm.).

El 40% de la superficie se encuentra dentro de la zona lacustre de la Ciudad de México (principalmente en el lado oriente), un 50% de la misma se encuentra catalogado como suelo de transición (esta porción ocupa la parte centro poniente), finalmente sólo el 10% del total de la superficie está ocupada por suelo en lomerío ubicada en la parte suroeste de la Delegación.

3.2.2 Situación Socio-Demográfica

El análisis socio-demográfico de la población, es parte fundamental de este trabajo, ya que refleja las características de los residentes del territorio en estudio, lo que nos llevará a determinar cuales son los aspectos que contribuyen a la participación colectiva en torno al desarrollo urbano y a distinguir el grado de participación que ésta tiene.

Para este objeto solo se analizarán las características demográficas que inciden directamente en la participación ciudadana.

Aspectos demográficos.

La delegación Benito Juárez presenta desde hace más de una década el fenómeno de despoblamiento, causado por la sustitución indiscriminada de los usos habitacionales por usos comerciales, la carencia de zonas de reserva para crecimiento urbano y el alto costo del suelo; situación que ha provocado la conservación de población madura, lo que se debe además a la consolidación urbana de la misma, imposibilitando las alternativas para retener a los jóvenes que buscan integrarse al campo laboral y las posibilidades de espacio para la construcción de vivienda nueva.

De tal manera que de acuerdo con los censos de población y vivienda, en 1970⁴¹ contaba con 576,475 habitantes, que representaron el 8.38% del total de población en el Distrito Federal, Para 1995⁴² la población disminuyó a 369,956 habitantes representaron solo el 4.3% de los habitantes en el Distrito Federal en 1995.

TABLA 2 CRECIMIENTO DE LA POBLACION.

AÑO	POBLACION	Porcentaje con respecto al D.F.	Densidad bruta en la Delegación	Densidad bruta en el D.F.
1970 1_ /	576,475	8.38	216.7	147.0
1980 1_ /	480,741	5.98	180.5	136.9
1990 1_ /	407,811	4.95	153.1	127.7
1995 2_ /	369,956	4.35	138.9	131.5

1_ / Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 1996.

2_ / Censo de Población y Vivienda 1995, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

En lo que respecta a la densidad, la cual es una muestra del proceso de despoblamiento que ha sufrido la delegación, ha decrecido, de 216.7 hab/ha en 1970 a 138.9 hab/ha en 1995 lo que coloca a la Delegación en el 7º lugar en el conjunto de las 16 delegaciones, y es superior a la registrada en el Distrito Federal de 131.5 hab/ha.

⁴¹ Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, D.D.F.

⁴² Censo de población y vivienda 5 de Noviembre de 1995, Instituto Nacional de Geografía e Informática, esta cifra difiere de la estimada en el Programa General de Desarrollo Urbano que fue de 374,692 hab. lo cual indica una tasa de expulsión en el periodo 1990 - 1995 un poco mayor.

TABLA 3 DENSIDAD DE POBLACION POR DELEGACIÓN

DELEGACIÓN	1970	1980	1990	1995_1/	LUGAR QUE OCUPA
Benito Juárez.	216.7	180.5	153.1	138.9	7°
Cuauhtémoc.	284.6	226.4	183.7	166.6	2°
Miguel Hidalgo.	154.2	127.7	87.7	78.5	14°
Venustiano Carranza.	232.7	189.8	155.5	145.3	4°
Azcapotzalco.	168.1	167.4	142.6	136.7	8°
Alvaro Obregón.	125.7	124.5	127.2	134	9°
Coyoacán.	101.5	100.5	118.8	121.3	11°
Gustavo A. Madero.	215.8	184.5	146.4	145.1	5°
Iztacalco.	240.6	242.4	195.8	183	1°
Iztapalapa.	91.5	140.9	137.8	156.9	3°
Cuajimalpa.	43.5	70.0	73.8	184.4	13°
Tláhuac.	57.3	91.6	113.1	140.1	6°
Xochimilco.	35.3	44.2	108.3	132.8	10°
Tlalpan.	43.1	81.7	96.5	110	12°
Magdalena Contreras.	57.7	67.1	68.9	74.8	15°
Milpa Alta.	60.5	58.7	50.4	64.1	16°
TOTAL DEL DISTRITO FEDERAL	147.0	136.9	127.7	131.6	

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 1996.

_1/ Densidad estimada de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996.

Por lo que respecta a la estructura por edades y sexo, en 1990 se muestra que la población estuvo conformada por un alto grado de personas jóvenes entre 15 y 34 años, destacando el segmento de 25 a 29 años tanto en hombres como en mujeres, representa el 10% del total de la población.

Lo anterior ha generado una constante demanda de educación de nivel medio y medio superior en el mediano plazo, así como la necesidad de crear nuevas plazas de trabajo para los jóvenes que se integrarán al mercado laboral, y nuevamente la sustitución o creación de oficinas y comercios en zonas habitacionales, ocasionando la mezcla de usos de suelo y con ello serios problemas entre la población residente, que por otro lado busca la conservación de las zonas habitacionales.

GRAFICO 5 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ 1990.

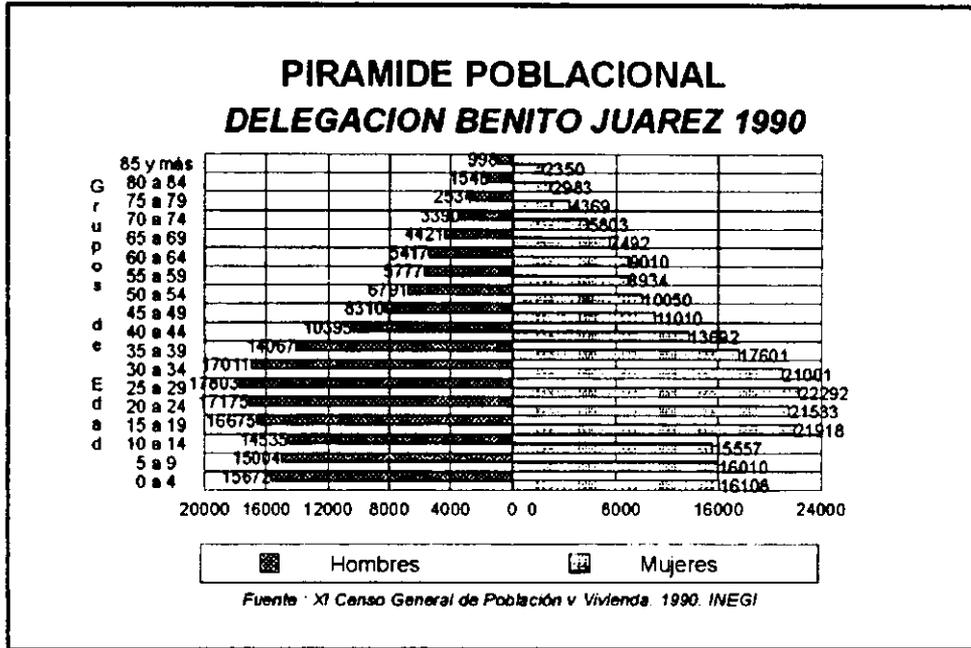
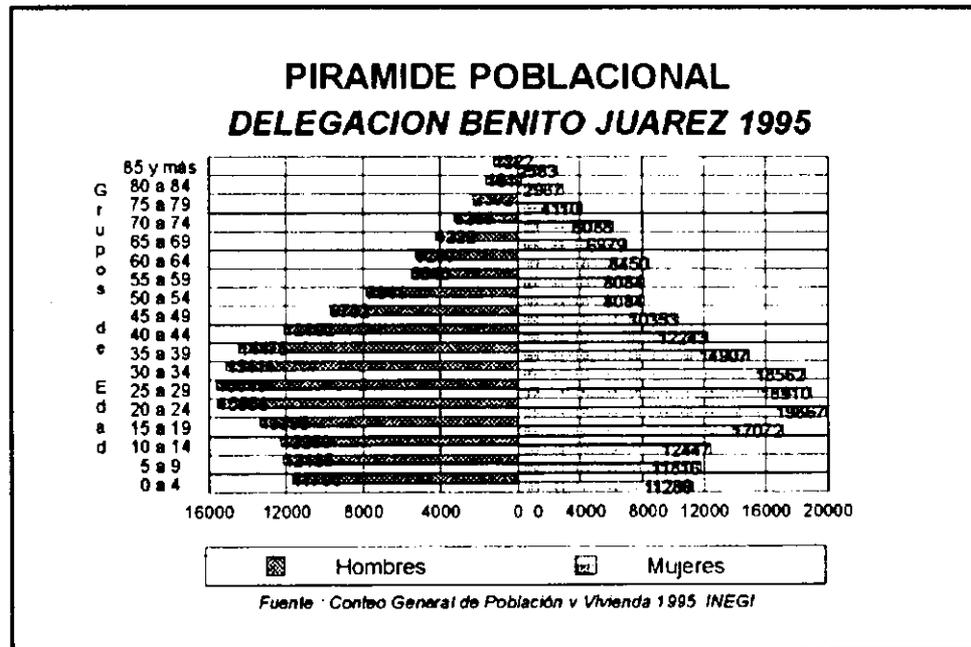


GRAFICO 6 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ 1995



En la estructura poblacional para 1995, se observa en las gráficas anteriores que la población de hombres entre 0 y 14 años representó solo el 21.9 %, menor al promedio del Distrito Federal que fue de 29.2%; mientras que para las mujeres en el mismo rango de edades este porcentaje fue de 17.3% frente a un 26% del Distrito Federal en su conjunto.

Este proceso de envejecimiento en la Delegación se debe al rápido descenso de la fertilidad (menos nacimientos) y al intenso proceso de emigración de la población joven a otros lugares del país o bien a otras zonas del Distrito Federal en donde mejoren sus condiciones de vida..

Por otro lado, el porcentaje de población mayor de 65 años que en hombres fue de 7.90% y en mujeres de 11.05% en 1995 confirma el carácter de envejecido de la población.

Como consecuencia, la población entre 15 y 65 años de edad ha disminuido más rápidamente que la tasa total por el efecto de estructura.

Ante este proceso de envejecimiento las demandas de la población adulta envejecida tiene un descenso menor que la población total y que la población joven de 0 a 14 años.

La población joven entre 15 y 34 años de edad representa un porcentaje importante que nos indica la necesaria atención de las demandas de este grupo de edad, en cuanto a vivienda y empleo, siendo además la población más preocupada por la calidad de vida y en consecuencia la más exigente y participativa.

El nivel educativo de la población es alto, ya que el 64% de la población delegacional tiene la primaria terminada, mientras que el 47.5% con secundaria terminada, el 26.3 cuentan con educación media superior terminada siendo solo el 3.1% tiene un nivel superior terminada, sin embargo esta población representa el 14.8% del total de Distrito Federal, lo que hace que la población que habita en la demarcación esta compuesta por un alto numero de personas que cuentan con un nivel superior de educación.

TABLA 4 NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION 1990.

	DISTRITO FEDERAL		DELEGACIÓN		% CON RESPECTO AL D.F.
	NUMERO	%	NUMERO	%	
Población con Primaria terminada.	3,919,155	47.60	260,994	64	6.6
Población con Secundaria terminada.	2,259,242	27.40	193,814	47.5	8.6
Población con Educación Media Superior Terminada.	943,194	11.40	107,324	26.3	11.3
Población con nivel Educación Superior.	85,125	1.03	12,617	3.1	14.8

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda del Distrito Federal, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

Este factor es importante de considerar como elemento de estudio en la participación colectiva ya que si bien no es signo de mayor participación ciudadana, esto de alguna manera influye en la conciencia ciudadana por el mantenimiento de su lugar de residencia.

Aspectos socioeconómicos.

El total de la población en edad de trabajar fue para 1990 de 331,225 hab⁴³ de los cuales solo 168,898 estuvieron inscritos en los sectores formales de actividades siendo parte de la Población Económicamente Activa, los cuales representaron el 50.9% del total de personas ocupadas, otro sector importante dentro del total de personas en edad de trabajar son los dedicados al hogar, las cuales significaron el 21.1%, mientras que el 17.6% de la misma son estudiantes.⁴⁴

En cuanto a la distribución de la Población Económicamente Activa en los sectores económicos formales, el sector terciario, es el que concentra el mayor porcentaje (79.4%) que a su vez representa el 6.4% con respecto al Distrito Federal, lo que además se refleja en el número de Unidades Económicas Censadas.

⁴³ XI Censo General de Población y Vivienda 1990 Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

⁴⁴ Fuente: Censo General 1990 Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

TABLA 5 DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR.

	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez		Con Respecto al Distrito Federal.
	Nº	%	Nº	%	%
Población Económicamente Activa Total	2,961,270	100	168,898	100	5.7
Sector Primario	20,729	0.7 _1/	338	1.2 _2/	1.6
Sector Secundario	832,117	28.1 _1/	31,753	18.1 _2/	3.8
Sector Terciario	2,108,424	71.1 _1/	136,807	81 _2/	6.4

_1/Censo General de población y Vivienda , Censo 1995

_2/ Cuaderno Estadístico Delegacional, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.1995

Las actividades más representativas son los servicios, con 11,248 Unidades Económicas Censadas seguido por el comercio con 9,069 y en tercer lugar las manufacturas con 2,081 unidades. El sector que ocupa más personal son los servicios mismo que empleó 96,425 hab., continuando con el sector comercio con 57,293 hab., mientras que las manufacturas ocupan a 36,397 hab.

Lo anterior es el resultado de la sustitución de usos de suelo en la delegación: de habitacional a comercio y/o oficinas, generando una delegación problemática principalmente, seguridad pública, conflictos viales, y dotación de servicios.

Los ingresos totales más elevados se registran en el sector comercio, los cuales representan el 10% de los ingresos generados en este sector en el Distrito Federal, los sectores de servicios y manufacturas figuraron con el 11% y 6% respectivamente, con respecto a los generados en cada uno de los sectores a nivel Distrito Federal.

En lo referente a los ingresos que percibe la población, el 24% de la población ocupada, perciben hasta 2 veces el salario mínimo (vsm), los cuales representan frente al Distrito Federal sólo el 4%; por otro lado la población que gana hasta 10 vsm representa el 15% en la Delegación mientras que ante el Distrito Federal esta proporción es del 14%, de lo que podemos concluir que la Delegación concentra una importante proporción de población de nivel alto, lo cual es reflejo del nivel alto de educación que tienen los cuales tienen mejores posibilidades de ingreso al mercado laboral.

TABLA 6 POBLACION OCUPADA POR GRUPOS DE INGRESO .

	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez		% Con Respecto al Distrito Federal
	Nº	%	Nº	%	
Total de Población Ocupada	2,884,807	100	168,898	100	6
No reciben ingresos	30,424	1	1,898	1	6
Hasta 1 salario mínimo	597,520	20	25,315	15	4
Hasta 2 veces el salario mínimo	1,146,519	40	41,566	24	4
Hasta 3 veces el salario mínimo	443,807	15	23,107	14	5
Hasta 5 veces el salario mínimo	316,737	11	29,817	18	9
Hasta 10 veces el salario mínimo	191,714	7	26,437	16	14
Más de 10 veces el salario mínimo	100,556	3	14,244	8	14
No especificado	87,530	3	6,514	4	7

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

A nivel general la territorialización del nivel de ingresos de la población de la Delegación, tenemos que aproximadamente un 60% de su territorio tiene ingresos familiares altos, perteneciendo a la clase alta y media alta, éstas se localizan en la parte centro de la Delegación y algunas de las colonias que pertenecen a este rango son: Del Valle Norte, Del Valle Centro, Del Valle Sur, Nápoles, San José Insurgentes, Narvarte Poniente, Insurgentes Mixcoac e Insurgentes San Borja.

Un 35% del territorio de la Delegación es de clase media y media baja con ingresos mensuales familiares medios, perteneciendo a la clase social media y media baja, éstas se localizan en la parte oriente y poniente, de la Delegación y algunas de las colonias que pertenecen a este estrato son:

Portales Norte, Portales Sur, Portales Oriente, Nativitas, Moderna y Álamos principalmente.

El 5% del territorio de la Delegación se encuentra constituido por estratos bajos que tienen ingresos familiares bajos y no constantes, perteneciendo a la clase popular baja y media baja, y solo la colonia San Simón se encuentra catalogada como tal.⁴⁵

Un factor importante que caracteriza a la población son los índices de marginalidad y bienestar, la Delegación ocupa el 16º lugar en cuanto al índice de marginalidad⁴⁶, y el primer lugar en el índice de bienestar, lo que además es consecuencia del grado de consolidación urbana de la Delegación.

Todo esto nos lleva a concluir que la Delegación en lo general cuenta con un nivel de vida bueno, por lo que las demandas de la población que habita en ella no son para satisfacer los servicios básicos, sino para mejorar y mantener el nivel de vida establecido.

3.2.3 Estructura Urbana y Uso de Suelo Actual.

Estructura Urbana.

Como se mencionó anteriormente la Delegación se encuentra ubicada en la parte central del Distrito Federal, lo que le confiere características especiales en la estructura urbana de la entidad.

De acuerdo con la estructura urbana establecida en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996⁴⁷, la Delegación cuenta con una Zona de Mayor Concentración de Actividades de la Administración Pública, de Equipamiento y Servicios⁴⁸, la cual por nivel de sus servicios y de sus equipamientos ha adquirido la importancia de Centro Urbano, esta zona se ubica en la parte centro sur de la Delegación, contiene importantes instalaciones que ofrecen servicios a nivel metropolitano, como lo son: el edificio de Gobierno Delegacional, el Deportivo Benito Juárez, las oficinas de Servicios Metropolitanos del Departamento del Distrito Federal (SERVIMET), el Parque Urbano Francisco Villa conocido como "de los

⁴⁵ Plano BIMSA territorialización del nivel de ingresos por salarios mínimos. 1994.

⁴⁶ Consejo Nacional de Población CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990.

⁴⁷ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996, D.D.F. Aprobado el día 3 de julio de 1996 y publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el día 11 de julio de 1996.

⁴⁸ Los conceptos utilizados en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano 1987, con respecto a la estructura urbana fueron modificados en los Programa Delegacionales de Desarrollo Urbano 1996, en donde se define a: Centro Urbano (CU), ahora Zona de Mayor Concentración de Actividades de la Administración Pública, de Equipamiento y Servicios: Subcentro Urbano (SCU), ahora denominado: Zona de Concentración de Actividad Comercial y de Servicios de Nivel Delegacional y Centro de Barrio (CB), se conserva como fundamento de la estructura urbana a nivel colonia.

Venados", las estaciones del Metro Zapata y Coyoacán con paraderos multimodales de autotransporte, la Clínica de Gineco-Obstetricia del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), el Centro de Asistencia Social del D.I.F. (Desarrollo Integral de la Familia); la Cineteca Nacional, el Hospital de Xoco, a los que se suman dentro del sector privado las oficinas centrales de Banco de Comercio (BANCOMER), y grandes centros comerciales como son: Plaza Universidad, Galerías Insurgentes, Centro Coyoacán, Aurrerá y Gigante, así como un número elevado de escuelas particulares.

Existen también zonas de alta concentración de actividad comercial y de servicios de nivel delegacional, que por su importancia actúan como Subcentros Urbanos; la Delegación cuenta con tres zonas que se presentan como tales, estas son:

1. Mixcoac, la cual se originó a partir de un centro de barrio, ya que cuenta con elementos de equipamiento principalmente a este nivel (mercado, escuelas, casa de cultura). Se considera actualmente como Zona Concentradora de Actividad Comercial y Administrativa Delegacional por la dinámica que se genera a partir de la estación del Metro Mixcoac y el paradero de autotransporte contiguo; así como por la concentración de comercio especializado de tipo popular. Cuenta además con dos Centros Comerciales (Gigante y Comercial Mexicana). Su jerarquía como tal se confirma por su ubicación estratégica dentro de la estructura vial y de transporte de la Ciudad; se comunica con el resto de las delegaciones a través del Circuito Interior (Revolución, Patriotismo, Río Mixcoac), el Anillo Periférico, y por los Ejes 7 y 8 Sur; los cuales a su vez forman Corredores Urbanos.
2. San José Insurgentes. Se ubica sobre el Corredor Urbano de Av. Insurgentes Sur. El núcleo de el área de San José Insurgentes lo constituye el edificio de oficinas corporativas Torre Opción; Comprende el Teatro de los Insurgentes, el Centro Cultural del Club Libanés y una tienda de autoservicio Comercial Mexicana.
3. Zona de la Colonia Nápoles al cual lo conforma el edificio Corporativo y Centro Comercial del World Trade Center y un gran número de comercios y servicios que se encuentran sobre el corredor urbano de Av. de los Insurgentes y al rededor del mismo edificio, así como diversas oficinas privadas que se ubican al interior de la colonia.

Los subcentros urbanos 2 y 3 se encuentran en proceso de consolidación, por lo que se espera un impacto directo en sus zonas aledañas.

En estas zonas en donde se ha presentado un impacto mayor por la sustitución del uso de suelo habitacional por usos mixtos, ha dado como

consecuencia una mayor inconformidad de la población, propiciando una mayor conciencia de participación vecinal, en la solución de sus problemas.

Centros de Barrio: tomando en cuenta la dinámica urbana interna de las colonias que conforman el territorio delegacional, se identifican 19 colonias en donde se ubican concentraciones de equipamiento, comercio y servicios de nivel básico. Se pueden agrupar, a partir de algunas características particulares comunes, que se pueden dividir en tres tipos de la siguiente manera:

Los tradicionales: tales como los que se encuentran en las colonias, San Juan, Mixcoac, Xoco, Santa Cruz Atoyac que son producto de poblaciones antiguas, que contienen Zonas Patrimoniales y Edificios Históricos (Iglesias principalmente), que propician el arraigo de su población, convirtiéndolas en centros de atracción, siendo escenario de festividades y tradiciones populares.

Los que se han consolidado por la antigüedad de las colonias, ofreciendo servicios, principalmente abasto y educación, en esta clasificación se encuentran los que están al interior de las colonias: San Pedro de los Pinos, Portales Norte y Portales Sur, los cuales se conforman al rededor de equipamientos como un mercado o una escuela que tenga gran arraigo en la población de la colonia.

Existen además otros centros de de barrio que cuentan con gran arraigo entre la población, y se conforman en los parques de las colonias por ser puntos de reunión de los residentes, ya que al interior de estos o a su alrededor se llevan a cabo actividades principalmente de abasto de carácter vecinal, estos son:

- Parque San Lorenzo (Tlacoquemécatl del Valle)
- Parque Piombo (San Pedro de los Pinos)
- Parque Esparza Oteo (Nápoles)
- Parque Tlacoquemécatl (Tlacoquemécatl del Valle)
- Parque Acacias (Acacias)
- Parque Pascual Ortíz Rubio (Del Valle Sur)
- Parque Arboledas (Del Valle Centro)
- Parque Las Américas (Narvarte Pte.)
- Parque Odesa (Col. Miguel Alemán)
- Jardín Manuel C. Rejón (Narvarte)
- Jardín Xicoténcatl (Álamos)

- Jardín Col. Moderna
- Jardín Col. Iztaccíhuatl.

Se detectan también numerosas concentraciones de comercio y servicios básicos a nivel vecinal, ubicados a lo largo de vías secundarias y locales, que constituyen Centros de Barrio Lineales o Corredores de Barrio. Estos completan la estructura de Centros de Barrio en cuanto a la atención de los requerimientos de la población local y flotante. ocasionando también que la gente que vive sobre dichas vías tenga motivos suficientes para participar de forma activa para conservar el estado de su entorno.

Es importante señalar que existen otras concentraciones de comercio y servicio en la intersecciones que forman dos o más vías primarias y secundarias, que constituyen a su vez Corredores Comerciales,. Se detectan concentraciones de este tipo ubicadas al norte: colonias del Valle Sur, Narvarte Poniente y Narvarte Oriente.(Ver Plano 1 Estructura Urbana)

Estructura Vial.

La Estructura Vial que conforma a la Delegación Benito Juárez, se presenta de la siguiente manera:(Ver Plano 1 Estructura Urbana)

En base a la intensidad de construcción, a la jerarquía de la vialidad (número de carriles) y a la concentración de usos comerciales y servicios, los Corredores Urbanos que existen se clasifican en tres grandes grupos:

- **Vialidades Metropolitanas:** Están determinadas de esta forma, por ser vías de acceso controlado y que su longitud e importancia es de toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tales como: Río Churubusco, Anillo Periférico, Viaducto Miguel Alemán y la Calzada de Tlalpan. Considerando la jerarquía de estas arterias (número de carriles 3 en ambos sentidos, flujos vehiculares, longitud); algunos de los predios con frente a éstas, se encuentran subutilizados con respecto a su rentabilidad y a su intensidad de construcción, como es el caso del Anillo Periférico. Por el contrario, el Corredor que presenta un nivel de consolidación mayor es la Calzada de Tlalpan, ya que cuenta con tramos importantes de vivienda plurifamiliar, mezclada con comercio y servicios en planta baja, así como oficinas de Gobierno o Privadas y Equipamiento.
- **Vialidades de Alta Densidad:** integradas por aquellas vialidades primarias, que por su importancia trascienden el ámbito Delegacional. El Corredor más importante dentro de este grupo es Avenida Insurgentes Sur, el cual destaca a Nivel Metropolitano por la densidad e intensidad de construcción (edificio del World Trade Center, Centro Insurgentes, etc.); además de que actualmente presenta una fuerte tendencia hacia la



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO



LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

SIMBOLOGIA

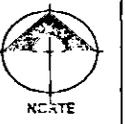
-  CENTRO URBANO
-  SUBCENTRO URBANO
- 1 MIXCOAC
- 2 SAN JOSE INSURGENTES
- 3 NAPOLES
-  CENTRO DE BARRIO
-  VIALIDAD METROPOLITANA
-  VIALIDAD DE ALTA DENSIDAD
-  VIALIDAD DE BAJA DENSIDAD



ESTRUCTURA
URBANA

PLANO I

MARTINEZ GARCIA MARY CLAUDIA
LOPEZ CARRANZA DAVID



especialización en oficinas privadas, corporativas, centros comerciales, restaurantes, bares, centros nocturnos y comercio especializado de lujo.

Otras Vialidades de alta densidad: son: Circuito Interior (Av. Revolución, Av. Patriotismo y Río Mixcoac); Av. Universidad; Eje 1 Poniente Cuauhtémoc; Eje Central Lázaro Cárdenas; Eje 7 y 7A Sur Municipio Libre y Emiliano Zapata respectivamente; Eje 8 Sur José María Rico y Popocatepetl. Estas vías muestran una variedad de construcción menor a la de Av. Insurgentes, sin embargo cuentan con una sección amplia de 5 a 8 carriles en promedio.

- Vialidades de Baja Intensidad: comprenden a las vías primarias y secundarias en las que, a lo largo de éstas existen concentraciones de vivienda plurifamiliar, comercio, servicios y equipamiento de nivel básico, correspondiendo la mayoría de los casos a Corredores de Barrio.

Dentro de este grupo existen las siguientes vialidades: Félix Parra y Plateros (Col. San José Insurgentes); Molinos (Col. Mixcoac); Parroquia (Del Valle Sur); Dakota, Filadelfia y Pensylvania (Col. Nápoles); Av. Coyoacán (Del Valle Norte, Centro y Sur); Morena (Narvarte); Cumbres de Maltrata (Narvarte y Col. Periodistas); Bolívar (Col. Álamos y Col. Niños Héroes); Javier Sorondo (Col. Iztaccíhuatl); Rubén M. Campos (Col. Villa de Cortés); Ajusco (Col. Portales); Diagonal de San Antonio (Del Valle Norte y Centro y Narvarte Poniente y Oriente); Patricio Sanz (Del Valle Norte, Centro y Sur) Obrero Mundial (Narvarte Pte. y Ote.).

Existen otras vías en cuyos frentes se detecta una intensidad de construcción mayor a la que se observa al interior de las colonias donde predomina la vivienda plurifamiliar; en sus casos, mezclada con oficinas, comercio y servicios en planta baja. Dentro de este grupo se encuentran: los Ejes 4, 5 y 6 Sur, los Ejes 2 y 3 Poniente, Av. División del Norte, Av. Plutarco Elías Calles (paramento poniente) y Av. Dr. Vértiz.

Uso del Suelo.

El Distrito Federal ha tenido un vertiginoso crecimiento demográfico que ha alterado substancialmente los usos de suelo en las delegaciones centrales, provocando el detrimento de la calidad de vida de sus habitantes, de tal manera que actualmente en las colonias originalmente habitacionales de la Delegación, se enfrentan a una fuerte presión para transformarse en zonas de oficinas y comercios, como consecuencia de su ubicación central, la buena accesibilidad y la adecuada dotación de servicios existentes. Como resultado de este proceso han proliferado usos del suelo incompatibles con la vivienda de nivel medio y alto, provocando el deterioro de la imagen urbana y la saturación de la vialidad.

En el ámbito social, el proceso de transformación o sustitución de usos del suelo ha incitado diferencias de intereses entre sus habitantes, quienes por un lado buscan mantener la calidad de vida así como la calidad arquitectónica en sus colonias; oponiéndose a la modificación del uso habitacional, mientras que otros desean aprovechar la plusvalía de sus propiedades. A esta compleja situación se suma la presión que ejercen diversos grupos, como son los inversionistas y desarrolladores inmobiliarios.

En seguida se presenta un resumen de la situación que prevalece en cada uno de los tipos de usos de suelo. (Ver Plano 2 Uso de Suelo Actual)

Uso Habitacional: las zonas habitacionales han sufrido un fuerte impacto en su proceso de cambio de uso de suelo, que se debe principalmente a la presión del mercado inmobiliario ya que éstas zonas se han convertido en un centro importante de atracción para usos de suelo que propicien el desarrollo económico aunados a la baja densidad habitacional que la zonificación secundaria estableció en 1987 lo cual ha impedido la construcción de vivienda plurifamiliar. Esta problemática se presenta básicamente en las colonias: Insurgentes Mixcoac, Residencial Emperadores, Insurgentes San Borja, Módulo Social las Flores, Xoco, Santa Cruz Atoyac; así como algunas zonas de las colonias Acacias, San José Insurgentes, Nonoalco, Mixcoac, San Juan, Nápoles, Del Valle Centro, Letrán Valle. Sin embargo, la densidad predominante es de 101 a 200 hab./ha; y la más alta de 201 a 300 hab/ha, representada por las colonias Iztaccihuatl, Villa de Cortés, Unidad Habitacional Esperanza, Narvarte Oriente, Narvarte Poniente, Nativitas, Niños Héroe, Independencia, San Simón Ticumac y Ma. del Carmen.

Uso Mixto: se identifican tres tipos de zonas de uso mixto, es decir que integran el uso comercial, oficinas, servicios mezclados con vivienda, son:

a) El polígono ubicado al sur, formado por las Avenidas Universidad, División del Norte y Río Churubusco: se ha desarrollado en función de las oficinas administrativas de la Delegación y el Centro Comercial Plaza Universidad; cuyo nivel de comercio, oficinas y servicios es medio. Actualmente sigue en constante crecimiento sobre todo en las avenidas principales.

b) Mixcoac: esta zona ha sido tradicionalmente comercial de tipo popular, mezclada con los servicios a nivel básico, la cual se encuentra en deterioro debido al comercio en vía pública; a las actividades complementarias que genera el paradero, tales como: vehículos estacionados en doble fila, basura y deterioro.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO



LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

SIMBOLOGIA

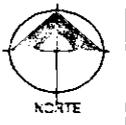
- CORREDOR URBANO
HABITACIONAL MIXTO
- VIALIDAD HABITACIONAL
CON COMERCIO VECINAL
- HABITACIONAL
- HABITACIONAL CON
COMERCIO VECINAL
- HABITACIONAL MIXTO
- HABITACIONAL CON OFICINAS



USO DEL SUELO
ACTUAL

PLANO 2

MARTINEZ GARCIA MARY CLAUDIA
LOPEZ CARRANZA DAVID



c) En Avenidas Principales como: Tlalpan, con comercio popular, oficinas y servicios básicos; Insurgentes, con comercio especializado, oficinas y servicios especializados; Anillo Periférico, con comercio especializado y popular con oficinas escasas; Río Churubusco, con comercio especializado y oficinas; Av. Revolución, con comercio popular y servicios, y Av. Patriotismo, con comercio y oficinas de nivel medio.

d) Centros comerciales que concentran el comercio y servicios de alto nivel como:

Plaza Universidad, Centro Coyoacán, Galerías Insurgentes y Conjunto Insurgentes.

Uso Mixto con industria Mezclada: las zonas donde se presenta este uso se localizan en:

a) Portales Norte: compuesto por pequeños talleres (mecánicos, herrerías y tintorerías) de tipo tradicional arraigadas a la zona.

b) Zacahuitzco y General Anaya: integrada por industria de tipo químico, con una infraestructura suficiente y con varios años asentada.

c) Del Valle Sur: integrada por una industria de tipo refresquera que se ha ido integrando a las actividades de la colonia, sin embargo el único problema que generan son los conflictos viales a la hora de carga y descarga de las unidades distribuidoras.

Equipamiento: en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 1996, se establece un índice de especialización del Equipamiento Social para cada Delegación.

Con respecto al conjunto de las 16 Delegaciones, la Delegación en estudio, se ubica en el tercer sitio en el índice general de equipamiento (1.88),⁴⁹ en equipamiento de Gobierno (4.03) y de equipamiento de Educación (1.94). En equipamiento de Cultura (2.65), ocupa el segundo lugar, en Salud (1.31), el quinto lugar, en Deporte (1.06), el octavo lugar y en Áreas Verdes (0.28), el 12º lugar.

Como resultado del alto nivel de consolidación y de la ubicación central, presenta dotación de abastecimiento superavitaria con respecto a la población. Así se demuestra que a nivel básico se encuentran cubiertos adecuadamente los requerimientos de su población. Se han podido identificar casos de algunas escuelas primarias que han tenido que suspender el turno vespertino provocando su subutilización.

⁴⁹ Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996, D.D.F.

Destaca por la existencia de numerosos elementos de equipamiento cuyos radios de influencia abarcan otras Delegaciones, incluso amplios sectores de la Zona Metropolitana, sin olvidar aquellos elementos que tienen una jerarquía a nivel nacional.

Por otro lado, un elemento que ha surgido como respuesta del gobierno para que la población participe en la toma de decisiones en torno a sus colonias ha sido la creación de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC)⁵⁰, en la jurisdicción delegacional, las ZEDEC's inscritas en el Registro del Plan Director son: las colonias Insurgentes San Borja e Insurgentes Mixcoac.

La Colonia Insurgentes San Borja⁵¹, ocupa una superficie aproximada de 22.51 ha, actualmente sufre grandes presiones al cambio de usos de suelo, ya que la normatividad establecida no responde a las necesidades actuales de la población impidiendo además la preservación del entorno urbano y la conservación de inmuebles, que si bien no están catalogados como patrimoniales si tienen características de valor arquitectónico importantes.

Por su parte la Col. Insurgentes Mixcoac⁵², tiene una superficie aproximada de 51.61 ha. Actualmente, la colonia registra un proceso de despoblamiento provocado por el deterioro urbano, debido a que la población joven emigra hacia las zonas periféricas en busca de una vivienda económica, esto como resultado de la escasa oferta de vivienda en renta a precios accesibles; aunado al grado de especialización en servicios y generación de empleo que han sido determinantes al incidir en la transformación urbana de la zona, debido a que la colonia brinda un buen índice de dotación de servicios e infraestructura.

Tomando en cuenta la tendencia del desarrollo urbano y económico de la delegación, y sus usos de suelo actuales existen zonas las cuales se pueden impulsar para el óptimo desarrollo económico de la delegación, las cuales son: (Ver plano 3 Estructura Económica)

Zonas de Alto Impacto Económico: las cuales están integradas por el World Trade Center, La Plaza de Toros México, el Estadio del equipo Cruz Azul, el Edificio del Centro Insurgentes, Comercial Mexicana, Gigante, Centro Coyoacán, Plaza Universidad y las oficinas del Centro Bancomer, comercios y oficinas que generan una fuerte tendencia al cambio de usos de suelo y generan un alto impacto económico a la zona aledaña a estos.

⁵⁰ Establecidas actualmente en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano como Programas Parciales.

⁵¹ Firmada por las autoridades del gobierno el día 28 10 1993, inscrita al Registro del Plan el 15 02 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 01 1994, y con vigencia de 6 años a partir de la inscripción al Registro del Plan.

⁵² Firmada el día 07 09 1993, inscrita en el Registro del Plan el 11 11 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 10 1993 y con vigencia de 6 años a partir de la inscripción al Registro del Plan.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

LICENCIATURA EN URBANISMO



LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

SIMBOLOGIA

-  ZONA DE ALTO IMPACTO ECONOMICO
-  ZONA CON MAYOR PRESION AL CAMBIO DE USO DEL SUELO
-  CORREDOR COMERCIAL DE NIVEL METROPOLITANO DE ALTO IMPACTO CONSOLIDADO
-  CORREDOR URBANO COMERCIAL DE ALTO IMPACTO POCO CONSOLIDADO
-  VIALIDAD METROPOLITANA CON TENDENCIA AL DESARROLLO
-  VIALIDAD URBANA POCO DESARROLLADA
-  VIALIDAD LOCAL POCO CONSOLIDADA



ESTRUCTURA ECONOMICA

PLANO 3

MARTINEZ GARCIA MARY CLAUDIA
LOPEZ CARRANZA DAVID



Existe también la zona de la Av. Insurgentes, el cual se puede considerar como un Corredor Metropolitano de Alto Impacto Económico Consolidado, que sigue ejerciendo presión a las colonias que colindan con dicha avenida para la transformación de los usos de suelo. Por otro lado la Calzada de Tlalpan se considera como un corredor comercial de alto impacto poco consolidado, pero con tendencia a consolidarse con usos de oficinas y comercio.

Las vialidades Metropolitanas con tendencia al desarrollo son aquellas que por tratarse de vías de nivel metropolitano de acceso controlado tienen una tendencia de usos de servicios y oficinas con comercios mayores, como el Viaducto Miguel Alemán, Periférico, y Río Churubusco y Río Mixcoac. Sin embargo existen las vialidades urbanas poco consolidadas que por su característica de ejes viales semaforizados, pueden ser consolidadas con usos de suelo comerciales; como Revolución, Patriotismo, Eje 1 Pte. Cuauhtémoc, Eje Central, y Eje 8 sur Popocatepetl.

Las vialidades locales poco consolidadas tienen carácter de corredores comerciales locales y los comercios con los que pueden consolidarse son comercios en planta baja apoyando al comercio vecinal como Av. Colonia del Valle, División del Norte, Av. Universidad, Eje 5 Sur Eugenia, Eje 7 y 7A sur Municipio Libre y Emiliano Zapata así como Plutarco Elías Calles.

3.2.4 Importancia a Nivel Metropolitano.

La Delegación Benito Juárez no posee relación física con ningún municipio; sin embargo su ubicación central, le da un papel importante en la vida de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que es una Delegación completamente consolidada y cuenta con un amplio número de Servicios, Equipamiento y Comercio, que no sólo satisfacen las necesidades de la población residente, sino también abarcan un amplio radio de influencia, englobando a las Delegaciones aledañas y a los Municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Por otro lado la Delegación se encuentra dentro del grupo de Delegaciones que cuentan con el 44.31% del total del equipamiento existente en el Distrito Federal, reflejo de su posición central, su grado de consolidación en infraestructura y el nivel de especialización en cuanto a la concentración de servicios y comercio la hacen una delegación completamente urbana y que tiene la mayoría de los satisfactores primordiales para su población resueltos.

Es considerada, además como una fuente importante generadora de empleos; así mismo, posee un sistema de vialidades que son fundamentales para la estructura urbana no solo de la Ciudad de México sino también de la

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO

zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que la convierten en paso obligado para los habitantes de otras delegaciones del Distrito Federal y de los municipios conurbados.

Esta característica es solo de las delegaciones centrales como Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, por lo que la importancia de su desarrollo urbano que tiene la delegación, tiene que ser en favor de su crecimiento económico, a la par de la mejor calidad de vida de sus habitantes.

3.3 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Benito Juárez 1996 (versión para la Consulta Pública)

En este apartado, se describirán tanto los objetivos generales del Programa Delegacional de Desarrollo versión para la Consulta Pública 1996 para la delegación Benito Juárez, como los usos de suelo propuesto para dicho Programa, el cuál fué realizado tomando en cuenta las características de la delegación anteriormente descritas, cuyos objetivos principales estaban encaminados al mejor desarrollo urbano y su óptimo desarrollo económico.

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano estableció una serie de objetivos tanto generales como particulares, en los cuales se basó el proyecto de usos de suelo; entre estos objetivos, podemos mencionar los más importantes:

- Revertir la tendencia actual de expulsión de la población residente fomentando la consolidación de las zonas habitacionales, propiciando además el mantenimiento y equilibrio del nivel de calidad de vida que ha caracterizado a la Delegación.
- La Delegación deberá de seguir conservándose como centro generador de empleos, mediante la consolidación de los usos comerciales y mixtos sobre corredores urbanos, procurando el mantenimiento y mejoramiento del nivel de la calidad de vida de la población residente, propiciando además el arraigo de ésta a sus respectivos barrios y colonias adecuando la dosificación de los usos de suelo, la vigorización de los Centros de Barrio y la permanente aplicación de medidas de seguridad que además impulsará la autosuficiencia de las colonias y barrios.

- Así mismo lograr una eficiente integración interdelegacional mediante el mejoramiento de la vialidad subregional y primaria instalada en la Delegación, la cual sería considerada como una medida para agilizar el movimiento poblacional en la Delegación y reducir los índices de contaminación por fuentes móviles.
- Igualmente se debería fomentar el desarrollo de actividades económicas (comercial y de servicios) en las zonas concentradoras de éstas y de forma homogénea en toda la Delegación según la compatibilidad de uso autorizado por la zonificación secundaria. Esto inducirá la generación de fuentes de empleo y arraigo de su población al encontrar los satisfactores básicos inmediatos en su territorio.
- Establecer programas financieros y administrativos que impulsaran la redensificación habitacional, principalmente en las áreas de la Delegación en donde por sus características físicas pudiera fomentarse el reciclamiento, a fin de que las nuevas generaciones encuentren dentro de esta jurisdicción la posibilidad de residencia, procurando así el arraigo pretendido por el Programa.

Finalmente bajo esta serie de objetivos generales se estableció la imagen objetivo del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, la cual se definió considerándose a la delegación como parte del proyecto de ciudad que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 estableció de acuerdo con las características de la Delegación.

Bajo este enfoque fué como se planteó el proyecto del plano de usos del suelo, destinándose la siguiente estructura urbana conformada por los usos de suelo: (Ver Plano 4 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Versión para la Consulta Pública)

La zona con una mayor mezcla de usos de suelo quedaba conformada entre las avenidas Periférico y Patriotismo, las cuales se proponían como corredores de alta intensidad de usos, así como las manzanas colindantes a Viaducto Miguel Alemán y Río Churubusco. La zona comprendida entre Eje 8 Sur y la Calle de San Lorenzo, así como Insurgentes Sur y Eje 1 Pte. formaban una zona de gran mezcla de usos de suelo por lo que se proponía impulsarla como zona de usos mixtos. La Avenida Insurgentes sur se proponía como corredor de alta intensidad de uso por su importancia a nivel metropolitano, así como las manzanas colindantes a estas permitiéndoles una intensidad de construcción de hasta 10 niveles, promedio con el que cuentan la mayoría de los edificios sobre dicha vialidad.

La zona centro y suroriente de la delegación se propuso como zona exclusivamente habitacional con algunos usos complementarios como



LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE PLANIFICACION URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

SIMBOLOGIA

-  HABITACIONAL
-  HABITACIONAL CON COMERCIO
-  HABITACIONAL CON OFICINAS
-  HABITACIONAL MIXTO
-  CENTRO DE BARRIO
-  AREAS VERDES
-  EQUIPAMIENTO
-  INDUSTRIA
-  PROGRAMA PARCIAL



PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO
CONSULTA PUBLICA

PLANO 4

MARTINEZ GARCIA KARY CLAUDIA
 LOPEZ CARRANZA DAVID



guarderías, templos y lugares para culto, conventos, parques y jardines, permitiéndose hasta tres niveles de construcción en algunas zonas y 6 en otras de mayor densidad habitacional.

Por lo que el uso habitacional con comercio vecinal en planta baja se propuso en la parte norte de la delegación y en toda la parte oriente, ya que es la zona que por tradición se mantiene un uso mixto de carácter vecinal, como en las colonias Portales Norte, Nativitas, Periodista, Iztaccihuatl, Moderna entre otras, permitiéndose construir 3 y 4 niveles como máximo.

Se propusieron dos corredores con usos habitacionales con oficinas en las manzanas colindantes a Calzada de Tlalpan y Eje Central, ya que por su importancia a nivel metropolitano y por sus características de vía rápida, impulsarían su actividad de servicios y oficinal sin que deje de haber vivienda, permitiéndose una altura hasta de 6 niveles para incentivar la construcción y evitar la subutilización de los predios sobre dichas vialidades.

Por otro lado se proponía un uso de suelo mixto de baja intensidad en las manzanas colindantes a los parques y equipamientos que por sus usos tenían la jerarquía de centro de barrio, para estructurar y delimitar las zonas de usos mixtos de las zonas habitacionales y evitar la proliferación de los usos no compatibles con éstas.

Es así como el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación se concretaba en el Plano de Usos de Suelo que reflejaba tanto la tendencia de usos de suelo de la Delegación, controlando y delimitando los usos mixtos, como la delimitación y exclusividad de las zonas netamente habitacionales, de las zonas con comercio vecinal, todo esto basándose en sus características físicas reales.

Es importante señalar que además el Programa daba cumplimiento a lo que la Ley General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal ordena, con la delimitación de las Áreas de Actuación la que tenían como objetivo fundamental determinar las áreas prioritarias en donde se llevarían a cabo las acciones de reciclamiento urbano, conservación patrimonial, potencial de desarrollo, de integración metropolitana en el caso de las delegaciones que tuvieran colindancia con los municipios conurbados y las de conservación ecológica. En el caso de la Delegación Binito Juárez se tenían varias zonas contempladas para el reciclamiento urbano y la reutilización de la vivienda deteriorada o subutilizada, sobre todo en las zonas más antiguas de la Delegación.

Ha sido necesario mencionar como se formuló el Programa Delegacional para poder entender la reacción de la participación de la población cuando éste salió a consulta pública, lo que se explicará en los siguientes capítulos,

por lo que también es necesario analizar el proceso de Consulta Pública que se llevó a cabo para este Programa.

A nivel de conclusión podemos mencionar que la delegación Benito Juárez por sus características de delegación central, debe de tomarse en cuenta que su desarrollo urbano está en función de la transformación de sus usos de suelo y el impulso al desarrollo económico. Esta ha sido una zona con posibilidades de inversiones económicas desde hace más de 20 años y esta tendencia debe de encausarse y encaminarse para no generar un desequilibrio en los usos de suelo y como consecuencia en problemas graves para la población residente de la delegación. Sin embargo otorgando a la población la oportunidad de opinar y participar en la toma de decisiones, se obtendrá un Programa de Desarrollo Urbano para la delegación con ciertas características especiales y dependiendo del procedimiento que se siga y los factores que intervengan en éste será el resultado que se obtenga, situación que se analizará en el capítulo siguiente.



4. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DELEGACION BENITO JUAREZ.

4.1 Factores indispensables para la Consulta Pública Ciudadana.

El objetivo de la Consulta Pública Ciudadana es el de que la población que vive en la delegación conozca y apruebe el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, que refleje claramente la realidad de la Ciudad y de pie a que los habitantes puedan sentirse seguros de que su participación es democrática y efectiva.

En este sentido es necesario señalar cuales son los factores que intervienen para que el proceso de comunicación, entre Sociedad Civil y Sociedad Política se de adecuadamente, basándose en los conceptos concluidos del Cap. 1, los cuales son:

- Información de la apertura de un espacio de comunicación.
- Voluntad de Participación de la Sociedad Civil.
- * Apertura de un espacio para el diálogo.
- * Información clara y adecuada en las que puedan basar sus necesidades.
- * Objetivos específicos para expresar sus necesidades.
- * Espacio de respuesta para que sean analizadas y contestadas sus necesidades.

Siguiendo los puntos anteriores se puedan evaluar los resultados obtenidos del proceso de la Consulta Pública Ciudadana realizado en 1996, sin embargo se tienen que tomar en cuenta los lineamientos que hacen que la comunicación entre ambas partes de la sociedad se lleve a cabo

adecuadamente y así se realice una verdadera participación ciudadana, y las características que deben tomarse en cuenta dentro de la Consulta Pública Delegacional para una adecuada participación ciudadana, los cuales se analizan en el siguiente cuadro:

Necesidades	Características dentro de la Consulta Pública Ciudadana.
• Información de la apertura de un espacio de comunicación.	Debe ser un espacio informativo para que la sociedad civil en general se entere que va a existir una etapa en donde podrán vertir sus opiniones y propuestas para modificar las características de su entorno en base a sus necesidades más apremiantes.
* Voluntad de Participación de la Sociedad Civil.	Etapa en donde la sociedad civil afirme su participación y su asistencia al espacio de comunicación que se abrirá para dar sus puntos de vista.
* Apertura de un espacio para el diálogo.	Espacio debidamente organizado para que todos aquellos grupos que dieron muestra de su interés por participar lo hagan, organizadamente o individualmente.
o Información clara y adecuada en las que puedan basar sus necesidades.	Brindar la información y las bases para que la sociedad civil se apoye y formule sus objetivos específicos en función a sus necesidades, para así mejorar su calidad de vida.
* Objetivos específicos para expresar sus necesidades.	Metas a las que se pretende llegar y a las que se les dará solución en el espacio de comunicación basándose en la información ya proporcionada.
o Espacio de respuesta para que sean analizadas y contestadas sus necesidades.	Debe ser un periodo en donde se analicen y ordenen todos los planteamientos y propuestas que la sociedad civil haya realizado, y al finalizar se realice la contestación de propuestas ya sean procedentes o improcedentes.

Fuente: Elaboración propia

En base a lo anterior se analizará el proceso de Consulta Pública Ciudadana de 1996 desglosando los factores que intervinieron en ésta y concluyendo con los resultados obtenidos de todo el proceso

4.2 Análisis del proceso de la Consulta Pública Ciudadana de 1996 en la Delegación Benito Juárez.

La elaboración, aprobación y publicación de los Programas de Desarrollo Urbano de 1996 de las 16 delegaciones del Distrito Federal estuvo coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), contratándose el trabajo técnico a cuatro grupos de consultores externos, dividiendo al Distrito Federal en cuatro zonas conformadas cada una por cuatro delegaciones, estructurándose de la siguiente manera: zona norte y centro, a las que correspondían las delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano

Carranza y Gustavo A Madero. Zona Oriente, que comprendía las delegaciones: Iztacalco, Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta. La zona poniente integrada por Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Alvaro Obregón y Cuajimalpa, y la Zona sur en las que se consideraban las delegaciones Coyoacán, Tlalpan, Magdalena Contreras y Xochimilco. (Ver Gráfico 6 División del Distrito Federal por zonas).

El proceso de elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano se llevó a cabo en tres partes:

A).- Revisión y Actualización de los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano. 1987

B).- Consulta Pública Ciudadana 1986

C).- Aprobación y Publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1996.

Estas tres partes se llevaron a cabo desde principios de 1995 hasta principios de 1997, sin embargo para los fines de este trabajo solo se tomará en cuenta para su análisis el periodo de Consulta Pública Ciudadana, ya que este es el periodo en el que se tiene un contacto con la sociedad civil más directo y en es donde se lleva a cabo la participación ciudadana.

El proceso de Consulta Pública Ciudadana conforme al planteamiento y organización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI, estuvo dividido en tres fases:

Primera Fase.- Preparación para la Consulta Ciudadana, en la que se llevó a cabo la elaboración del material de divulgación para la Consulta Pública y la revisión y elaboración del Plano de Usos de Suelo, siendo éste la parte principal del material presentado en todas las audiencias realizadas

Segunda Fase - Consulta Ciudadana y Conclusiones, en ésta se llevó a cabo todo el proceso de Consulta Pública en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, se propuso que tuviera una duración de tres meses comenzando la primera semana de junio, concluyendo la tercera semana de septiembre.

Tercera Fase.- Versión Definitiva de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se realizó una vez terminada la Consulta Ciudadana dividiendo las propuestas y demandas de la población organizadas por tema. Se propuso que tuviera una duración de dos meses con una semana.

Sin embargo para tener un análisis más claro del proceso y para los objetivos y alcances de este trabajo se plantea desglosar dicho proceso como se aprecia en el siguiente diagrama:

PROCESO DE ELABORACION DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO 1996

A	B	C
Revisión y Actualización de los Planes Delegacionales 1987.	Preparación y Elaboración de la Consulta Pública Ciudadana 1996.	Aprobación y Publicación de los Programas Delegacionales 1996.

1º FASE	2º FASE	3º FASE
Preparación del Material para la Consulta Pública.	Consulta Pública Ciudadana.	Recepción, interpretación y contestación de propuestas.

Estas tres etapas en las que se dividirá la Consulta Pública Ciudadana se desglosarán y analizarán relacionándolas con las características de la comunicación antes descritas, encontrando los factores condicionales que intervienen en cada una. Esto se resume en los siguientes cuadros síntesis:

Necesidades	Fases de la Consulta Pública Ciudadana.		
	1º FASE Preparación del Material para la Consulta Pública.	2º FASE Consulta Pública Ciudadana.	3º FASE Recepción, y contestación de propuestas.
* Información de la apertura de un espacio de comunicación.	Aviso de inicio del proceso de revisión de los Programas Delegacionales.	Aviso de Inicio de la Consulta Pública Ciudadana.	***
* Voluntad de Participación de la Sociedad Civil.	***	***	***
* Apertura de un espacio para el diálogo.	Conciliación con las delegaciones.	Presentación a grupos técnicos especializados.	Recepción de Propuestas de la ciudadanía.
* Información clara y adecuada en las que puedan basar sus necesidades.	Elaboración de los Guionas de Presentación.	Presentación a cada uno de los grupos de interés.	Análisis de Propuestas.
* Objetivos específicos para expresar sus necesidades.	Estrategia de presentación	Espacio de participación en cada uno de los foros.	Dictaminación de propuestas.
* Espacio de respuesta para que sean analizadas y contestadas sus necesidades.	***	Contestación de planteamientos personalmente en los foros.	Contestación de planteamientos.

*** Necesidad no cubierta en la fase de la Consulta Pública de 1996

Se puede apreciar que cada una de las fases exige que exista una respuesta a cada una de las necesidades de comunicación, encontrándose algunas que no tiene cubierta esta necesidad, es por eso que desglosando los factores que intervienen en cada una de las fases se tendrá un análisis más completo del proceso de la Consulta Pública realizado en 1996.

La matriz que se presenta a continuación relaciona los factores que intervienen en cada una de las fases de la Consulta Pública, para que de esta forma se pueda desglosar su análisis sin perder ninguna característica esencial para el proceso, tomando en cuenta el tiempo, el sujeto, la forma y el lugar y así poder analizar mas adelante todas las características importantes de este proceso.

Necesidades	Fases de la Consulta Pública Ciudadana.		
	1ª FASE Preparación del Material para la Consulta Pública.	2ª FASE Consulta Pública Ciudadana.	3ª FASE Recepción, interpretación y contestación de propuestas.
CUANDO <i>Tiempo propuesto y duración real.</i>	Tiempo y duración en que se llevó a cabo esta fase.	Tiempo, duración y número de foros que se presentaron en esta fase.	Duración que tuvo la recepción, análisis, interpretación y dictaminación de propuestas.
COMO <i>Forma de realización.</i>	Forma en que se llevó a cabo la elaboración del material de presentación para las audiencias.	Forma en que se llevaron a cabo las audiencias.	Forma en que se evaluaron y dictaminaron las propuestas y comentarios.
A QUIEN <i>Sujeto a quien se dirige.</i>	Personas y grupos para quien se elaboró el material.	Grupos de interés a quien se les abrió un espacio de comunicación y diálogo.	Grupos y personas q quienes se les dio respuesta.
DONDE <i>Lugares y campos de acción.</i>	Lugares en donde se elaboró el material de preparación.	Lugares en los que se elaboró la consulta Ciudadana.	Lugares a donde se analizaron y enviaron las repuestas.

A partir de este análisis se describirán cada uno de los factores que intervienen en las fases del periodo de Consulta Pública Ciudadana tomando en cuenta los sucesos reales experimentados en dicho periodo, sin embargo para comprender mejor el ambiente en el que se realizó el periodo de la Consulta Pública Ciudadana se presentan las condiciones políticas y económicas en las que se encontraba tanto el Distrito Federal como la Delegación Benito Juárez.

4.2.1 Condiciones Políticas y Económicas.

Para el año de 1996, México como país vivía un proceso de recuperación económica, tras la crisis ocurrida a finales de 1994, lo que ocasionó que muchos de los sectores económicos, se vieran impactados, obligando tanto al



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO



LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

LEGENDA

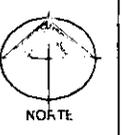
- FRACCION DEL PRI
- FRACCION DEL PAN
- FRACCION DEL PRD
- INDEPENDIENTE



SITUACION
POLITICA

PLANO 6

MARTINEZ GARCIA MARY CLAUDIA
LOPEZ CARRANZA DAVID



sector público como al sector privado, a la pérdida del empleo de grandes sectores de la población. la Ciudad Capital (D.F.) no fue la excepción de la situación del país, marcando más las diferencias de clases sociales. Por su parte el gobierno de la capital, en la búsqueda de la recuperación de la crisis económica, simplificó sus presupuestos buscando el ahorro en el gasto público, en renglones como la vivienda, infraestructura, servicios urbanos etc., siendo además muy restringidos los incentivos a la inversión privada.

En ese sentido, como se ha mencionado, el proyecto de Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Benito Juárez se dirigió a buscar las características que la delegación ofrece, apoyando proyectos que buscarán el mejoramiento de las condiciones de vida de sus residentes.

Por otro lado, los habitantes del Distrito Federal, estaban inmersos en un proceso de preparación política, que los llevaría por primera vez, a la elección de su propio gobernante, situación que fue aprovechada para que los partidos políticos buscaran espacios para ganar adeptos a lo que serían las elecciones del Jefe de Gobierno y de la Cámara Legislativa para 1997

Bajo este clima de elecciones, se llevó a cabo la Consulta Pública del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y, por tanto el tema de desarrollo urbano fue considerado como pretexto para la lucha partidista tanto en el Consejo Ciudadano, como en la Asamblea de Representantes. Situación que se aumentó por las condiciones especiales de la propia Delegación ya que políticamente, la demarcación cuenta con un gobierno de oposición, alineado al Partido Acción Nacional, lo que hace que aún siendo un gobierno con tendencias de derecha no dejara de ser oposición

De igual manera de acuerdo con la división de áreas vecinales en que se asigna por Consejero Ciudadano, la delegación Benito Juárez cuenta con 21, de las cuales, a pesar de que los Consejeros deberían de ser ciudadanos que no pertenecieran a un partido político, esta característica no se cumplió, por lo que de estos 21 consejeros ciudadanos, diez pertenecían al Partido Institucional Revolucionario (PRI), ocho al Partido Acción Nacional (PAN), uno al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y dos independientes. (Ver plano 8 Situación Política)

Por su parte la fracción representante por el PRI, en su deseo de obtener el poder para las elecciones de 1997, cedió ante todas las demandas de la población, ignorando la totalidad de los planteamientos urbanos concebidos en los que se basaba el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la demarcación (como es al aprovechamiento de la infraestructura instalada, impulsando la mezcla de los usos de suelo, el reciclamiento urbano, etc.).

Por otro lado, el Partido Acción Nacional, jugó un papel más protagónico y menos propositivo; las propuestas que al proyecto llegaron vía Consejeros Ciudadanos (alineados a este partido), estuvieron dirigidas al mantenimiento de las zonas residenciales, sin considerar el proceso de desarrollo urbano y

económico que la Delegación presenta, esta postura se acentuó aún más con la participación de la Comisión de Usos del Suelo del Consejo Ciudadano de la Delegación, dado que el presidente de ésta, pertenecía al partido político en cuestión, quien estuvo encargado de revisar y en la mayoría de los casos modificar las propuestas que los Consejeros Ciudadanos hacían para sus áreas vecinales.

El Partido de la Revolución Democrática, en la etapa de aprobación por parte del Consejo Ciudadano participó en menor medida ya que solo representaba a una área vecinal, sin embargo en la etapa de aprobación por parte de la Asamblea de Representantes, sí tuvo una mayor intervención, dado que la Comisión de Suelo Urbano, estaba presidida por un Representante que pertenecía a este partido, quien además en conjunto con sus asesores buscaron también, contar con un proyecto de desarrollo urbano que los hiciera tener ventaja ante los otros partidos para las elecciones de 1997

Es necesario señalar que este proceso de Consulta Pública, fue también un elemento clave ya que formaría parte de los proyectos realizados por la administración que gobernó la regencia del Distrito Federal en este periodo, así también sirvió como el pretexto para preparar el camino político del Distrito Federal, en el cual debería haber reflejado el ideal democrático y plural al que constitucionalmente tienen derecho los habitantes del Distrito Federal

Podemos entonces afirmar que durante el proceso de Consulta Pública Ciudadana existieron un sin número de factores externos que lo obstaculizaron y desviaron de sus objetivos principales, aún sabiendo que los objetivos del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano eran la base para el desarrollo de la Delegación. Sin embargo es necesario aclarar que aunque el proceso de la Consulta Ciudadana en la delegación Benito Juárez fue mucho más extenso al de las otras 15 delegaciones, y aún así no fue suficiente para considerar las demandas de los Ciudadanos y del Consejo Ciudadano de la Delegación, así como la incipiente y poca clara comunicación entre Sociedad Civil, y Estado, la cual estuvo influenciada en gran parte por el proceso electoral que enfrentaría el Distrito Federal en 1997, provocando que los representantes vecinales (Asambleístas y Consejeros Ciudadanos) olvidaran su función para llevar a cabo un proceso democrático

4.2.2 1ª Fase Preparación del material para la Consulta Pública Delegacional

Tiempo propuesto y duración real: Dentro de la Primera Fase del proceso de Consulta Pública se llevó a cabo la preparación del material gráfico para efectuar las distintas reuniones de la Consulta Pública, la SEDUVI propuso que tuviera una duración de cinco semanas, sin embargo su duración real fue de siete a ocho semanas ya que el material se iba adaptando e incrementando según las necesidades de cada reunión y también dependía de la disponibilidad de cada grupo de trabajo

Forma de Realización: La SEDUVI pidió a cada uno de los grupos consultores que prepararan el siguiente material:

- Diapositivas para explicar los Programas Delegacionales y sus principales características, así como ejemplos de las distintas zonas más representativas de los usos de suelo de la delegación.
- Formato para el levantamiento de minutas de las reuniones, en donde se incluía: fecha de las reuniones, orden del día, aspectos relevantes de la reunión y lista de asistentes de la misma.
- Formato resumen de la Consulta Pública el cual contenía una relación de los participantes en cada una de las reuniones, el número de opiniones y solicitudes recibidas especificando y enlistando las propuestas no procedentes.
- Gráficos y esquemas que explicaban los ordenamientos legales y los objetivos, metodología para la nueva nomenclatura, así como las diferencias entre el Plan Parcial Anterior y el Programa Delegacional que se ponía a Consulta Ciudadana, y como punto importante de la Consulta los planos de antecedentes y diagnóstico de la delegación así como el plano del anteproyecto de usos de suelo.

El material de divulgación de la consulta se complementó con material gráfico proporcionado por la SEDUVI en forma de folleto para la distribución a los grupos de interés, estos se repartían al inicio de cada audiencia. Contenía una explicación general de la situación de la delegación y el plano de usos de suelo propuesto a una escala menor, así como una explicación de la nueva nomenclatura y de los usos de suelo, dejando muchos vacíos de información a la población a la que se le entregó el folleto.

Sujeto quien lo realiza y a quien se dirige: La edición y el tiraje de este material se le dejó a los grupos consultores, lo que provocó que por falta de recursos este material fuera escaso y solo se repartió a aquel que lo solicitaba, perdiendo el interés a aquellos vecinos que no contaban con dicho material.

Este folleto fue el único material con el que los Consejeros Ciudadanos, Presidentes de Colonia y la población en general contaban para emitir sus propuestas, lo que obligó a que el resultado de sus trabajos no fuera completo del todo.

Un aspecto importante de mencionar es que los lineamientos del contenido del material que se utilizó para apoyar las presentaciones y foros para el período de Consulta Pública Ciudadana en las 16 delegaciones fue el mismo, sin embargo cada grupo consultor preparó material de apoyo de diferentes formas, tratando de adecuarse a las situaciones específicas de cada una de las delegaciones.

Para el caso de la delegación Benito Juárez, se basaron las presentaciones en material audiovisual, lo que facilitó la explicación del Programa, sin embargo

ésta fue la misma presentación para todos los grupos de interés provocando una falta de atención a los intereses particulares de cada uno de los grupos con los que se trabajó.

Por último, los formatos de minutas y reportes de las audiencias no los propuso la SEDUVI bajo un mismo esquema y forma, sino que cada uno de los consultores tenía la libertad de decidir si deberían ser llenados o no, detalle que es muy importante para tener un control de todas las reuniones y Foros de Análisis.

Lugares y Campos de Acción: En general el material de presentación de los foros de análisis y dejó en manos del grupo consultor, por lo que el lugar en donde se realizaban era en las diferentes oficinas de cada grupo consultor, dejando únicamente el tiraje del plano de divulgación a la SEDUVI.

Conclusión 1ª Fase: Como se ha analizado en esta primera fase de la Consulta Pública consistió en la preparación de todo el material utilizado durante la Consulta Pública Ciudadana 96, sin embargo se observan una serie de problemas que dificultaron el resultado de esta, de esta manera podemos apuntar lo siguiente:

- Ante la demanda de reuniones que la SEDUVI otorgaba a los funcionarios de la Delegación, el tiempo en el que estaba propuesto para llevarse a cabo esta fase se incrementó.
- En cuanto al material de trabajo que cada grupo consultor preparó, a pesar de que este fue en su mayoría de buena calidad, no reflejaba las necesidades de cada grupo de interés, lo que provocó una falta de atención al Programa propuesto.
- De la misma forma, el material de divulgación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, fue insuficiente en cuanto a contenido y tiraje, originando conflictos con la población la cual no tuvo acceso al conocimiento de este material, problemática que se vio reflejada en las propuestas que la población presentó, las cuales en muchos casos carecieron de elementos para su aprobación.

De esta manera, a pesar de haber existido una preocupación constante en la preparación del material que se llevaría a Consulta Pública, podemos afirmar que estos no cumplieron con las necesidades reales del proceso de consulta pública, afectando la voluntad de participación de la sociedad civil.

4.2.3 2ª Fase: Consulta Pública Ciudadana.

Tiempo propuesto y duración real: El tiempo en el que se realizó la Consulta Pública definió considerablemente los resultados obtenidos ya que se propuso que inicialmente tuviera una duración de 10 semanas, durando realmente 17 semanas trasponiéndose con la etapa de recepción y contestación de

planeamientos y propuestas, impidiendo que se les diera la atención necesaria a los comentarios de la ciudadanía, es importante señalar que por la situación política en la que estaba inmerso el Distrito Federal, los tiempos se redujeron sin respetar el calendario propuesto inicialmente, en el cual se solicitó que la Consulta Pública iniciara en el mes de enero de 1996 y terminara en diciembre del mismo año, teniendo previsto para estas fechas la aprobación de los 16 Programas Delegacionales.

Por tal motivo el proceso de Consulta Pública comenzó en el mes de mayo de 1996, situación que se vio reflejada en los tiempos en que se realizaron las audiencias observándose que no era suficiente para llevar a cabo todas las previstas y con mayor razón las audiencias extemporáneas que se solicitaron⁵³, decidiéndose entonces alargar el calendario de audiencias hasta el mes de septiembre, reduciendo de esta forma el tiempo para dictaminar las propuestas de la ciudadanía. (Ver cronograma inicial y cronograma real)

Forma de Realización: Durante el período de Consulta Pública se llevaron a cabo dos tipos de reuniones con los diferentes grupos organizados de la sociedad civil: las reuniones ordinarias, se caracterizaban por estar programadas bajo un calendario específico además de haber tenido un carácter eminentemente informativo y poco participativo, y las extraordinarias las cuales fueron solicitadas por el Consejo Ciudadano de la Delegación, estas fueron más de cuarenta reuniones de trabajo realizándose dos con cada Consejero Ciudadano

Por otro lado, dentro del tiempo de la Consulta Ciudadana dentro de la Delegación Benito Juárez se realizaron más reuniones en comparación con otras delegaciones, esto sin tener ningún control por parte de la SEDUVI que no podía establecer un límite en los tiempos, ni en el número de reuniones a efectuar, creando confusión tanto al grupo consultor como a la misma delegación política, ya que algunas veces se requerían dos reuniones de consulta al mismo tiempo en distinto lugar de la delegación, ocasionando conflictos de logística y organización, pero sobre todo influyó en la falta de tiempo para analizar detalladamente las propuestas y comentarios de la población

A nivel general se realizaron ocho reuniones ordinarias por delegación las cuales fueron con las siguientes agrupaciones de la sociedad civil:

- o Funcionarios y Técnicos de la delegación.
- o Consejeros Ciudadanos
- o Cámaras de Servicio
- o Profesionistas y Cuerpos Colegiados.

⁵³ Las Audiencias Extraordinarias fueron aquellas que no estaban programadas en el calendario inicial propuesto por la SEDUVI y que se solicitaron tanto por los vecinos como por la misma SEDUVI.

- Asambleístas.
- Audiencia Pública General
- Presidentes de colonia y representantes de vecinos.
- Representantes de ZEDEC's.

Inicialmente se planeó llevar a cabo un foro diario (ver cronograma inicial), tomando un tiempo de dos semanas por delegación, sin embargo por cuestiones de tiempo y cuestiones políticas posteriormente descritas, se realizaron hasta cuatro foros diarios en diferentes delegaciones, situación que complicó la logística y organización de los mismos. Tenían una duración de una a dos horas, realizando al final la sesión de preguntas y observaciones por parte de los presentes y las respuestas por parte del cuerpo técnico de SEDUVI integrado por un representante de la secretaría y un representante técnico del grupo de consultor.

El orden de los grupos a los que se les daba una audiencia también tuvo relevancia en los resultados obtenidos, ya que por un lado los grupos más interesados eran los habitantes de la delegación y fueron a los que se les presentó en las últimas fechas de consulta, así como a los grupos de ZEDEC's, olvidando que estos grupos son los que tendrían más propuestas que hacer, atendiéndose primero a los grupos de intereses económicos y políticos, por lo que su participación fue escasa y el número de propuestas recibidas no fue representativo proporcionalmente con la población de la delegación.

Otra de las cuestiones que no se tomaron en cuenta fueron el número de reuniones que se realizaban de cada grupo de interés, pues en muchos de los casos un foro o audiencia era insuficiente para comunicar e informar a la ciudadanía la propuesta completa del programa, que la gente analizara y propusiera lo mejor para su comunidad. Por tal motivo muchas de las propuestas se quedaron a nivel de duda general o duda en el aspecto técnico. Los foros por ejemplo, las reuniones con Presidentes de Colonia y con las Asociaciones Civiles se necesitaba de una segunda reunión en donde la población ya informada con anticipación emitiera sus propuestas para enriquecer el Programa.

La forma en que se llevaban a cabo estas audiencias fue presentando una explicación técnica de la nueva nomenclatura empleada para los Programas en cuestión de densidades y usos de suelo, el diagnóstico de la situación actual de la Delegación y el anteproyecto del plano de usos de suelo, lo cual se puso a consideración de los presentes en el foro, esto sin importar el grupo al que se le diera la audiencia. Terminando la explicación se recogieron opiniones y preguntas de los presentes, dándoles contestación en el mismo sitio e invitándolas para que enviaran su propuesta a la SEDUVI o a la ventanilla única de la delegación política.

Durante el período de foros de análisis se abrió un espacio de recepción para las propuestas de la ciudadanía, que abarcó del 28 de junio al 15 de julio de 1996, es decir 17 días convirtiéndose en un período muy corto y, ante la insistencia de la ciudadanía de ampliar el plazo, se llevó hasta el 15 de agosto e inclusive muchas de las propuestas se recibieron hasta los últimos días de septiembre.

El más importante de estos foros fue la Audiencia Pública General que tuvo lugar en las instalaciones del Deportivo de la delegación Benito Juárez el día 28 de junio de 1996 al igual que en las otras 15 delegaciones del Distrito Federal. A esta Asamblea asistió la población de la delegación en general.

La invitación a ésta se publicó en el diario El Nacional el 24 de junio, por lo que muy poca gente se enteró de que se realizaría una audiencia pública para revisar el anteproyecto del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Sin embargo teniendo en cuenta que era la sesión más importante no fue uno de los primeros foros en llevarse a cabo dentro del período de Consulta Pública, lo que ayudaría a que la población tuviera tiempo de informarse bien y así poder realizar una mejor propuesta adecuada a sus intereses y necesidades; sino que se realizó a la mitad de este periodo, reduciendo el tiempo para que los ciudadanos participaran y se enteraran ampliamente de todo lo propuesto.

El Consejo Ciudadano de la Delegación aprobó por unanimidad el plano de usos de suelo el día 11 de octubre de 1996, siendo ésta la última delegación que aprobó el Programa por cuestiones políticas y partidistas por parte del Consejo.

Una vez terminado el período de Foros y Audiencias, se procedió a analizar las propuestas ciudadanas que se habían recibido y dictaminarlas según fuera su petición y planteamiento, realizando su estadística y clasificación por tipo de propuesta y número de personas que la solicitaban.

Sujetos y Grupos de interés a quienes se dirigen: Una vez establecido el calendario de trabajo y los tiempos de las diferentes audiencias por parte de la SEDUVI, se identificaron los grupos más representativos del interés de los vecinos tratando de que éstos participaran objetivamente en el proceso para conseguir un proyecto de desarrollo urbano democrático para la Delegación.

Los grupos de interés fueron identificados por aquellos miembros de la sociedad civil que comparten un objetivo común y se unen formando un grupo de interés; algunos pueden ser más débiles que otros, por lo que existe una jerarquía entre los mismos, normalmente los más débiles muestran el apoyo y cooperación de algunas asociaciones más grandes que están constituidas también como grupos de interés; estos grupos fueron comunes en todas las delegaciones, a éstos se les presentaba una audiencia tal y como se ha explicado, siendo los siguientes grupos:

a) **Funcionarios y Técnicos de la Delegación.** Fue necesario en primer término, brindar atención a los funcionarios y técnicos de la Delegación ya que

son los que están trabajando permanentemente en la operación de los programas de desarrollo urbano; además que su experiencia en el trato cotidiano con los vecinos, y los convierte en elementos clave para reconocer los problemas más sensibles que aquejan a la población, además de que a ellos les correspondería una vez aprobado, atender a los residentes para resolver las dudas que surgieran del proyecto así como la operación del Programa en cuestiones de usos de suelo, nomenclatura y permisos de giros sobre vialidades.

Es preciso apuntar que tanto el trabajo de funcionarios como el de los técnicos de la delegación, fue de gran importancia; sin embargo, hubo una actitud de "reserva" al proyecto, considerándolo no como una propuesta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, sino como un programa impuesto por el Gobierno del Distrito Federal sin tomarlo como una propuesta para consensar su opinión con la población, provocando un rechazo al mismo.

Por tal motivo, las reuniones que se realizaron con los funcionarios, tuvieron un carácter eminentemente informativo y poco participativo principalmente, mostrando sus inquietudes referidas a los aspectos operativos para conocer la nueva nomenclatura y la diferencia de los procedimientos vigentes con los propuestos en el Programa Delegacional; aspecto que no se tomó en cuenta para la forma de llevar a cabo la presentación del Programa ni los aspectos operativos de éste, perdiéndose la oportunidad de conocer en forma más detallada la problemática de la delegación, dada su importancia como interlocutores entre la SEDUVI (gobierno), y la población residente (sociedad civil), dando como resultado que la población en general asumiera una postura de rechazo, en lugar de una actitud propositiva y de consenso.

b) **Consejeros Ciudadanos.**- Este grupo de ciudadanos, merece una atención especial, ya que son los que legalmente tenían la representatividad de la población⁵⁴, facultad que les otorga la Ley de Participación ciudadana para dar su aprobación a los programas de atención ciudadana⁵⁵. En la mayoría de las reuniones que se tuvieron con ellos, se manifestaron en desacuerdo con la representatividad, atribuciones y opiniones de los Presidentes de Colonia solicitando ampliar el plazo para la Consulta Pública, así como información a detalle de cada una de sus Areas Vecinales, con el propósito de poder fundamentar, consensar y emitir sus opiniones, además de solicitar una reunión para cada una de las Areas Vecinales, las cuales son los límites políticos para determinar la zona que un Consejero Ciudadano representa.

En base a lo anterior, un problema importante que influyó en el proceso de consulta fue precisamente el límite de las Areas Vecinales que comprenden varias colonias con características comunes, no obstante algunos problemas urbanos afectan a más de un Area Vecinal, por lo que debería de darse una

⁵⁴ Art. 114 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

⁵⁵ Art. 131 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

propuesta integral de dos o más áreas, ignorando las propuestas particulares de cada Consejero Ciudadano, como ejemplo de esta problemática está el caso de Av. de los Insurgentes, en donde teniendo ésta una vocación eminentemente comercial y un alto valor de suelo, algunos de los Consejeros se limitaron solo a proponer usos habitacionales negando la posibilidad de incrementar la altura en los edificios y de permitir una mezcla de usos mixtos como lo determina el mismo valor inmobiliario y tendencia de los usos en la delegación.

Esta problemática estuvo presente en todo momento sin que existiera una propuesta integral que estuviera de acuerdo con las características de las diferentes zonas, ni tampoco se contempló una reunión de común acuerdo para varias Areas Vecinales con una problemática común, lo que ocasionó un Programa Delegacional fracturado por propuestas particulares en cada Area Vecinal.

Sin embargo las Areas Vecinales que están comprendidas por varias colonias, ocasionaron confusión en cuanto a sus límites, ya que a veces algunas colonias pertenecían a dos áreas vecinales, generando problemas de comunicación entre el presidente de la colonia y el Consejero Ciudadano, lo que obstaculizó el proceso de participación en las reuniones por Area Vecinal; situación que se debe tomar en cuenta, ya que los límites territoriales inducen a la participación ciudadana por el sentimiento de arraigo hacia su colonia.

c) *Asambleístas.*-(actualmente Diputados Locales) Por tratarse de un grupo al cual el Presidente de la República manda las iniciativas de Ley para el Distrito Federal para modificarlas y/o aprobarlas⁵⁶, es en donde se debió establecer un plan en el cual los Asambleístas estuvieran presentes en todas las etapas del proceso de la Consulta Pública. Sin embargo, en la Consulta Ciudadana de 1996 se tenían previstas reuniones con este cuerpo legislativo, mismas que no tuvieron mayor éxito, debido a que los Asambleístas no asistieron personalmente, enviando en su lugar a sus representantes o a algún suplente, lo que ocasionó que en muchos casos, no hubiera ningún comentario que pudiera enriquecer el proyecto del Programa Delegacional mostrando poco interés en los problemas de las delegaciones.

No obstante, durante el tiempo de consulta, se realizaron dos reuniones en la sede del Colegio de Arquitectos, en donde fueron invitados los representantes de la Asamblea que formaban la mayoría de este cuerpo legislativo, por lo que de estas reuniones surgieron algunas propuestas que representaron los intereses del grupo, reflejando en sus comentarios su preocupación por una delegación que cumpliera con su función a nivel metropolitano, y no la problemática específica de la delegación, en donde entre otras cosas se establece que se fomente el reciclamiento urbano aprovechando la infraestructura urbana existente. Vale la pena señalar que estos comentarios

⁵⁶ Art. 122, Base Primera, fracc V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

no llegaron a concretarse como una propuesta, quedándose lejos de la realidad de la tendencia y potencialidad urbana de la delegación así como también de lo que la ciudadanía manifestó en el periodo de Consulta Pública.

Fue después de la firma de aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano por el Consejo Ciudadano de la Delegación, que pasó a manos de la Asamblea de Representantes, en donde se abrió el proceso de revisión que quedó a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano, la cual trabajó en conjunto con autoridades de la SEDUVI y su cuerpo de consultores externos.

En esta etapa se abrieron una serie de reuniones con los asambleístas y sus asesores en donde se discutieron aspectos como los usos de suelo, normas urbanas generales y particulares para la delegación, modificándose diametralmente el Programa Delegacional y buscando únicamente beneficios partidistas e inclusive personales y no de la ciudadanía a quien representan. En estas reuniones se solicitaba "información extra" la cual no se justificaba por no tener ninguna relación con el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional. Sin embargo se condicionaba la aprobación de los Programas a la obtención de la información requerida.

d) **Presidentes de Colonia y Representantes Vecinales.**- Estos dos grupos tienen una representación efectiva de los vecinos del interior de sus colonias; además de entender la problemática de su entorno inmediato. Sin embargo vale la pena diferenciar a estos dos grupos, pues aunque cumplen funciones parecidas, su concepción es diferente.

En el caso de los Presidentes de Colonias los cuales forman el segundo nivel de la pirámide de representación ciudadana (ver gráfico 2 en el Capítulo 1), siendo elegidas por los jefes de manzana son personas conocedoras de la problemática de su colonia. Con éstos se llevaron a cabo dos reuniones en donde, al igual que a los demás grupos analizados, se les mostró el Proyecto de Programa de Desarrollo Urbano, invitándolos a que presentaran sus propuestas que emanaran de sus vecinos; sin embargo vale la pena aclarar que en el Proceso de Consulta Pública hubo dos actitudes de participación que mostraron los Presidentes de Colonia:

Por un lado hubo quienes mostraron una gran apatía argumentando en muchos de los casos que ese trabajo debería de ser realizado por las autoridades y no por ellos, en virtud de que en muchos de los casos no conocían a sus representados o simplemente no les interesaba el desarrollo de su zona.

Esta respuesta por parte de los representantes vecinales no es aceptable del todo, ya que ellos como representantes vecinales y vecinos al mismo tiempo, cumplen un papel que sirve de transmisor de problemas urbanos y sociales que cotidianamente viven los residentes de cada colonia. Pues de alguna forma ellos deben ser sujetos sensibles ante el surgimiento de cualquier eventualidad que afecte a los vecinos.

Por el contrario hubo otros que mostraron una actitud mucho más participativa elaborando propuestas dirigidas principalmente a la conservación del uso habitacional de sus colonias, ejemplo de esto es el caso del Area Vecinal 15 que comprende una parte de la colonia Tlacoquemécatl del Valle quienes trabajaron en conjunto con su Consejero Ciudadano y presentaron una propuesta que consideraba la opinión del residente

Sin embargo, es digno de aclarar que en ambas formas de participación de los Representantes de colonias se detectó la existencia de un grave conflicto de comunicación entre Presidentes de colonia y consejeros Ciudadanos, lo que provocó en momentos actitudes que influenciaron negativamente el proyecto que se estaba llevando a cabo. (Ver Plano 5 Grado de Participación)

Por otro lado, dentro de los representantes vecinales consideramos principalmente a las Asociaciones de Residentes A.C., las cuales, a pesar de no ser órganos representativos institucionales, si contaron más con el apoyo de los vecinos, ya que éstos son en su mayoría residentes de las colonias que representan, así como gestores ante las autoridades para solucionar las demandas ciudadanas. En el caso del proceso de consulta Pública de 1996, no se consideró ninguna reunión con estos grupos, siendo su interés propio lo que los llevó a tener una participación activa durante el proceso.

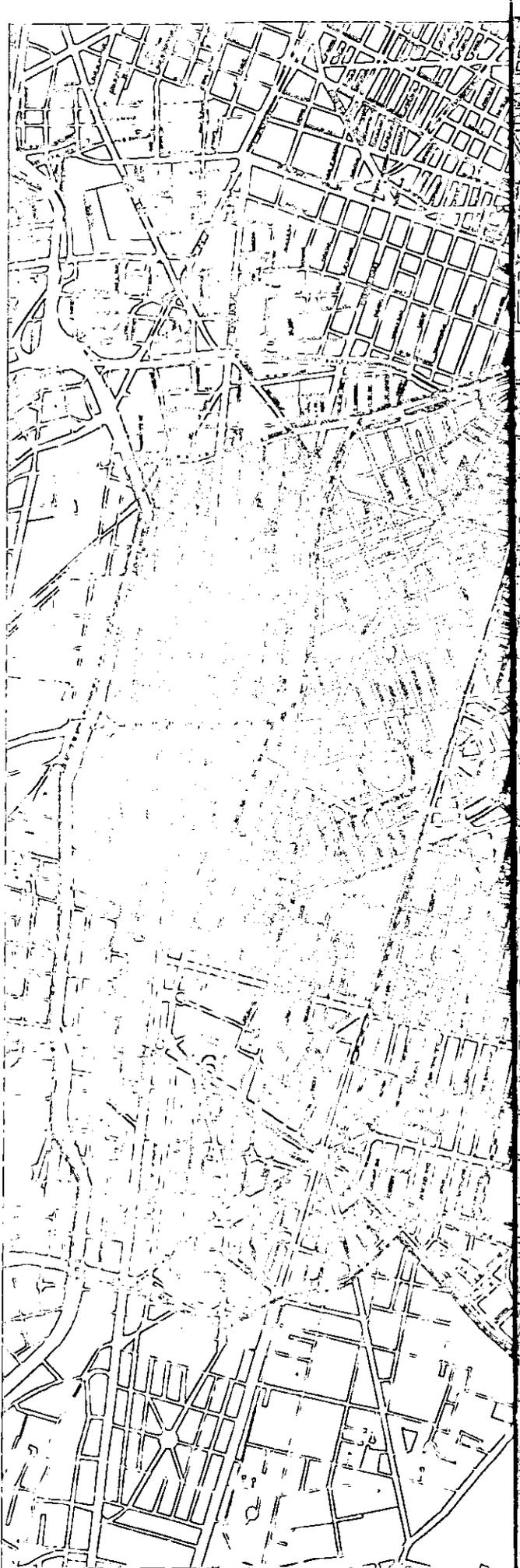
e) **Profesionistas y Cuerpos Colegiados.**- Estos grupos de interés fueron considerados en la Consulta Ciudadana por su importancia en la toma de decisiones, a pesar de que en muchos de los casos no viven en la demarcación, si representan el sector profesional en cuanto a estudios sobre la Ciudad siendo de gran valor sus propuestas y comentarios.

Con ellos se realizó una reunión en la que participaron el Colegio de Arquitectos y el de Ingenieros. Sus principales comentarios fueron entorno a la relación existente entre las alturas permitidas e imagen urbana, apoyando el proyecto original y ajustando algunas características técnicas; sin embargo no se concretó ninguna propuesta.

Por otro lado, no se realizó ninguna reunión con Instituciones Académicas de la Delegación

f) **Consejo Asesor de Desarrollo Urbano.**- Con este grupo se llevaron a cabo tres reuniones en la etapa de revisión y Actualización de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano en el año de 1995, en donde se les informó de los cambios que iban a tener tanto la parte técnica como la normativa de los Programas. Las primeras reuniones que se efectuaron con este grupo fueron solo a nivel informativo y posteriormente se hicieron llegar sus propuestas y comentarios. Las principales observaciones fueron la congruencia del Programa Delegacional con los Programas Sectoriales tomando en cuenta sus objetivos

Sin embargo, no se recibieron propuestas del Consejo Asesor durante el tiempo de Consulta Pública ya que no se concretó ninguna Audiencia o foro



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

LICENCIATURA EN URBANISMO



LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

SIMBOLOGIA

-  ACTIVA
-  MODERADA
-  NULA
-  PROBLEMAS ENTRE
PRESIDENTES DE COLONIA
CONSEJEROS CIUDADANOS
-  REUNIONES EN SITIO



GRADO DE
PARTICIPACION
CIUDADANA POR
AREA VIGENAL

PLANO 5

MARTINEZ GARCIA MARY CLAUDIA
LOPEZ CARRANZA DAVID



para este importante grupo asesor, lo cual resulta un tanto extraño, pues se trata de un órgano de participación y representación ciudadana para la temática de Desarrollo Urbano, por lo que sus propuestas y comentarios hubieran sido de mucha utilidad para la versión final del Programa Delegacional

g) Representantes de ZEDECS. (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado)- Como se mencionó en el diagnóstico de la Delegación, ésta cuenta con dos colonias consideradas ZEDEC's que son la colonia Insurgentes Mixcoac e Insurgentes San Borja. Por tal motivo se consideró oportuno realizar una reunión especial con los representantes de ambas ZEDECS, en virtud de que se estaba llevando a cabo la modificación del Programa Delegacional estas zonas especiales deberían actualizarse en cuanto a su zonificación, pues se creía que ésta ya no era vigente en función a la realidad urbana en la que encontraba.

En dichas reuniones se expusieron los planteamientos generales para la modificación de las ZEDECS invitando a sus representantes a que presentaran sus propuestas, sin embargo no pudieron concretarse debido a que se presentaron serios conflictos entre los propios residentes de las colonias; razón por la cual las autoridades de la SEDUMI decidieron dejar vigente la normatividad con la que fueron aprobadas, dejando para después de la aprobación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, un espacio para que se realicen los estudios necesarios para la modificación de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, nombre que la Ley de Desarrollo Urbano estableció a todas las ZEDECS.

Sin embargo es necesario apuntar que el grado de participación de la población residente fue mucho mayor ya que sintieron un mayor compromiso para su modificación debido a que fueron ellos los que propusieron la normatividad de las ZEDEC's, y que en estas zonas se dio la participación vecinal a nivel de colonia o barrio, aspecto que se debe tomar en cuenta como respuesta de la ciudadanía.

h) Cámaras de Servicio.- Dentro de este grupo estaban consideradas Asociaciones que representan al sector de la población que labora en la Delegación, tal como la Cámara Nacional de Comercio) CANACO y la CANACINTRA, dado que se pensó que sería de gran utilidad tomar en cuenta sus opiniones y propuestas, ya que estos grupos son los que invierten en la delegación, tanto a corto plazo como a largo plazo, sin embargo para el caso de la Delegación Benito Juárez no hubo ninguna consideración por su parte al proyecto.

Por último, la Sociedad Civil residente, solo pudo participar en la Audiencia Pública General o a través de sus representantes vecinales quienes en algunos de los casos no informaron a sus vecinos del Programa. Por otro lado en muchos otros casos si hubo una participación activa para tratar de conservar el uso de las zonas habitacionales, solicitando que sus decisiones fueran respetadas, debiéndose esto a una mayor organización vecinal comunicación

de los representantes con sus vecinos, como en el caso de las colonias Niños Héroes, Postal, Narvarte Oriente, Tlacoquemécatl y Del Valle sur entre otras

Como se ha descrito, a pesar de que el proceso de Consulta Pública estaba dirigido a buscar un proyecto democrático vía representación institucional, se convirtió en un proyecto que restringió y segregó la participación solo de los representantes que tuvieran más intereses personales, provocando que las propuestas recibidas estuvieran enfocadas hacia intereses que beneficiaran solo a algunos sectores sociales, en vez de buscar los intereses generales para la sociedad civil, provocando un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano muy limitado en cuanto a propuestas que ayudaran al aprovechamiento de la infraestructura existente para la ya consolidada Delegación Benito Juárez

Lugares y campos de acción: La realización de estas reuniones de trabajo fue en las instalaciones de la delegación Benito Juárez en donde participaron el Consejero Ciudadano del Área Vecinal en estudio, el presidente de la Comisión de usos de suelo del Consejo Ciudadano, el Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la Delegación, un representante de la SEDUVI y un representante del grupo Consultor.

Se llevaron a cabo algunas otras reuniones en los centros sociales de algunas colonias, en casas de la cultura y en pequeños auditorios de escuelas e iglesias que facilitaban los mismos colonos. Sin embargo hubo también algunas reuniones que se concertaron en lugares como los colegios de profesionistas, restaurantes de hoteles importantes, el edificio del Partido Revolucionario Institucional, y la misma Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Conclusión: Los resultados de la segunda fase de la Consulta Pública fueron buenos en general ya que se siguió lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano de reciente aprobación, sin embargo este periodo tuvo algunos problemas los cuales se resumen a continuación.

- El tiempo en el que elaboró la fase de Consulta Pública Ciudadana fue muy reducido, por lo que se tuvo que acoplar el tiempo a las necesidades de las audiencias solicitadas trasponiéndose con la etapa de recepción de propuestas.
- El espacio para anunciar el periodo de Consulta Pública se realizó en un periódico de muy poca circulación y por muy pocos días por lo que muy poca gente se enteró por los medios de comunicación de la realización de la Consulta Pública Ciudadana.
- El orden de las reuniones de los diferentes grupos fue determinante en las propuestas enviadas, ya que el número de propuestas enviadas no fue proporcional a la población participante
- Las reuniones extemporáneas no tuvieron un límite por lo que fue un problema su organización y logística, realizando hasta cuatro reuniones diarias en un mismo horario.

- Una sola audiencia en cada grupo de interés no fue suficiente para aclarar todas las dudas y comentarios de la delegación.
- En general hubo una actitud de reserva a la Propuesta del Programa, considerándolo como una imposición por parte del gobierno.
- El límite de Áreas Vecinales influyó en el sentido de identidad de los habitantes de algunas colonias para realizar sus propuestas.
- La deficiente comunicación entre el Presidente de Colonia y el Consejero Ciudadano dificultó la verdadera participación de la población, así como la recopilación de las propuestas.
- Algunas de las propuestas de los Consejeros Ciudadanos, se quedaron fuera de la realidad en función a la realidad y potencialidad de la delegación.
- La participación ciudadana residente en los ZEDEC's fue mucho mayor a la de otras colonias.

4.2.4 3ª Fase: Recepción, Análisis y Dictamen de propuestas.

A partir de la Audiencia Pública General de la Delegación, la sociedad civil en general estuvo enterada del proyecto del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, a través de las diferentes audiencias que se llevaron a cabo, por lo que una vez explicada la parte técnica de dicho Programa, la población comenzó a enviar sus propuestas para el mejoramiento de su entorno a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y por la Ventanilla Única de la Delegación Política.

Tiempo propuesto y duración real. El periodo para enviar las propuestas fue del 21 de junio al 15 de agosto, sin embargo la población envió propuestas hasta el 14 de septiembre de 1996 notándose insuficiente el tiempo para enviar propuestas así como un interés por parte de la población por participar con una propuesta.

Forma de realización: Estas propuestas se realizaban mediante un formato, el cual se tenía que llenar por el interesado o el representante vecinal de algún grupo interesado o Asociación de Residentes, justificando la propuesta claramente y enviando algún plano adjunto a ésta. Este formato tenía la justificación jurídica para llevar a cabo las propuestas correspondientes a cada Programa Delegacional.

El total de propuestas ingresadas por SEDUVI como por la Delegación fue de 239, de las cuales el 60.3% fueron improcedentes, es decir que la propuesta no se incorporaba al Programa de Desarrollo Urbano por carecer de justificación o por no estar de acuerdo con las disposiciones generales para el desarrollo urbano de la Delegación que marcaba el Programa Delegacional y el 39.7% fueron procedentes, esto en base al criterio del equipo técnico consultor, el cual

tenía que tomar en cuenta el Programa General y el Programa Delegacional para emitir un dictamen adecuado: situación que causó ciertos conflictos de conceptualización con la SEDUVI.

Estas propuestas se clasificaron de la siguiente forma

Por quien envió la propuesta:

- Organismo Público.
- Organización Gremial.
- Asociación Civil.
- Organismo de Vivienda.
- Consejero Ciudadano.
- ◊ Particular.
- Presidente de Colonia.

Por tipo de solicitud:

◊ Observaciones Generales: Comentarios que no proponían nada para el Desarrollo Urbano de la Delegación

◊ Modificaciones Puntuales (predio): Propuestas de cambio de uso de suelo en un predio en particular, situación que no estaba permitido, a menos que se tratara de un predio con más de una hectárea o con características particulares, como proyectos autorizados con anterioridad a la aprobación del Programa.

◊ Propuestas no relativas al uso de suelo: Propuestas que estaban encaminadas principalmente al mejoramiento de la problemática del entorno urbano.

◊ Propuestas de cambio de uso de suelo: Propuestas que realizaba uno o varios vecinos organizados referentes al cambio de uso del propuestos en el proyecto del Programa Delegacional ya presentado a la población.

◊ Aceptación de uso de suelo y altura: Comentarios en favor del uso de suelo y alturas propuestas en el Programa Delegacional

◊ Propuesta de cambio de altura: Propuestas solo de cambios de altura y aceptación del uso de suelo propuesto

◊ Propuesta de cambio de superficie mínima de construcción: Propuestas que solicitaban el cambio de superficie mínima de construcción sobre todo en las zonas residenciales de la delegación

◊ Rechazo al uso de suelo mixto: Propuestas en donde no se estaba de acuerdo con la zonificación de Habitacional Mixto o Habitacional con Oficinas al interior o al exterior de las colonias.

◊ Solicitud de Programa Parcial de Desarrollo Urbano: Propuesta de un grupo organizado de vecinos en donde se solicitaba que una o varias colonias se convirtieran en Zona Especial de Desarrollo Controlado, llamándose Programas Parciales de Desarrollo Urbano, esto después de una justificación lo suficientemente clara de los motivos para zonificarla como Programa Parcial

Las propuestas enviadas y su relación con el total se resumen en el siguiente cuadro.

TABLA 7 PROPUESTAS ENVIADAS

TIPO DE PROPUESTA	Nº DE PROPUESTAS	% CON RESPECTO AL TOTAL
Observaciones Generales.	24	10
Modificaciones puntuales	31	13
No relativas al uso de suelo	18	7.5
Cambio de uso de suelo	65	27.2
Aceptación de uso de suelo	6	2.5
Cambio de altura	34	14.2
Cambio de superficie mínima.	10	4.2
Rechazo al suelo mixto.	36	15.1
Solicitud de Programa Parcial	15	6.3
TOTAL	239	100

Fuente: Resumen Estadístico de la Consulta Pública SEDUVI 1995

Como se puede observar el tipo de propuesta de cambio de uso de suelo seguido por las propuestas que rechazan el uso mixto fueron las se enviaron en mayor cantidad, esto debido a la zonificación que se le daba a las diferentes zonas que ya se tenían consideradas como usos mixtos; por otro lado se solicitó la creación de diferentes programas parciales dentro de la Delegación. lo que nos demuestra que la ciudadanía que vive en la delegación tiene una preocupación constante por mejorar y mantener usos de suelo que no impacten las zonas habitacionales

Sujetos a quien se les contesta: Tomando en cuenta que la Delegación contaba con un total de 369,956 habitantes aproximadamente para 1996⁵⁷ el total de vecinos que enviaron propuestas fue de 5,704. lo que representa solo el 1.54% de la población, proporción que no es representativa para tomar decisiones que modifiquen el desarrollo urbano de la delegación, sin embargo las propuestas recibidas se tomaron en cuenta y se estudiaron con profundidad analizando si el cambio propuesto estaba de acuerdo a la zona en donde se proponía ésta y a los objetivos del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Las propuestas que fueron procedentes no se respondieron ya que el resultado se vería en el Plano de Usos de Suelo del Programa Delegacional, sin embargo se realizó una respuesta por cada una de las propuestas, explicando y fundamentando el motivo técnico por el cual la propuesta sería improcedente, siendo necesario apuntar que en el periodo asignado para dar una respuesta nunca se enviaron al destinatario.

Lugares y campos de acción: Las propuestas procedentes se analizaron en gabinete en cada uno de los lugares de trabajo de los grupos consultores

⁵⁷Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996

enviando las respuestas a la SEDUVI para que la misma se hiciera cargo de remitirlas.

Resultados de las propuestas enviadas en el período de Consulta Pública.

Del análisis de las propuestas recibidas con respecto a la colonia de donde las envían, podemos apreciar lo siguiente:

Meteorológicamente se procedió a dividir a la Delegación en tres zonas homogéneas por las características de sus usos de suelo, siendo estas. (Ver Plano 7 Tipo de propuestas por zona)

a) Zona poniente, limitada al poniente por Anillo Periférico (periférico) y Av Insurgentes Sur al oriente, formada por las áreas vecinales 5, 6, 7 y 16, la cual tuvo 26 solicitudes y propuestas de cambio de uso de suelo, seguido por 17 rechazando el uso de suelo mixto.

b) La zona centro formada por las Areas Vecinales 2, 3, 4, 9, 14, 15, 17, y 18 tuvo un total de 17 propuestas de cambio de uso de suelo y 9 propuestas rechazando el uso mixto, cuyos límites son al poniente Av Insurgentes Sur y al oriente Eje Central.

c) La zona oriente conformada por las Areas Vecinales 1, 10, 11, 12, 13, 19, 20, 21 y 22, tuvieron 18 propuestas solicitando cambio de uso de suelo y 9 rechazando el uso mixto, sus límites son: al poniente Eje Central y al oriente Plutarco Elías Calles (límite delegacional).

Lo anterior nos afirma que la parte poniente de la delegación es una zona en donde se ha impactado más el uso de suelo mixto, debido a la tendencia de crecimiento comercial que tiene la delegación, seguido de la parte centro y por último la parte oriente, en donde los usos comerciales son de origen vecinal ubicados la mayoría solo en planta baja.

Por otro lado las propuestas de cambio de uso de suelo van encaminadas, en la parte poniente a la conservación del uso habitacional en algunas colonias y la detención de la sustitución de usos de suelo en colonias habitacionales por giros de oficinas principalmente y comercios dentro de las colonias, dejando los usos comerciales restringidos a las avenidas principales, esto por la propia dinámica de la Delegación y las características comerciales de los corredores de alta intensidad comercial que tiene la zona, como Av Insurgentes Sur, Patriotismo, Revolución y Periférico; ejemplo de esto tenemos a las colonias Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena, San Pedro de los Pinos, Mixcoac, y San José Insurgentes.

En la Zona Centro la propuestas van dirigidas a la conservación del uso habitacional exclusivamente, ya que son colonias que tradicionalmente han conservado su carácter residencial, como las colonias del Valle, Narvarte, Letrán Valle, y Vértiz Narvarte, tomando en cuenta también que los habitantes de esta zona no aceptaron que existieran más comercios en sus colonias ni siquiera de carácter vecinal, inclusive rechazaron el comercio frente a las

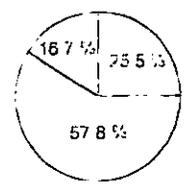


LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE PLANIFICACION URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

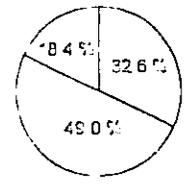
SIMBOLOGIA

- 1 COLONIA NAPOLES
- 2 COLONIA INSURGENTES MIXCOAC
- 3 COLONIA MODERNA

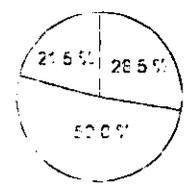
ZONA PONIENTE



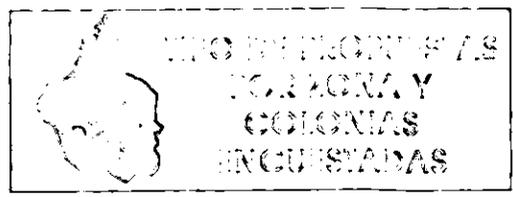
ZONA CENTRO



ZONA ORIENTE



- RECHAZO AL USO MIXTO
- CAMBIOS DE USO DEL SUELO
- OTROS



PLANO 7

avenidas secundarias que atraviesan la zona como Av. División del Norte, Av. Universidad y Av. Dr. Vértiz.

En la zona Oriente las propuestas no eran muy diferentes a la zona centro únicamente con la diferencia que es una zona con vivienda con características populares y los usos comerciales abundan dentro de las colonias (como se mencionó en el Cap. 3 en el punto 3.2.3). En esta zona las propuestas que se recibieron iban encaminadas a propuestas en predios y a la problemática urbana de las colonias en general, por lo que la población a través de sus Consejeros Ciudadanos solicitaban que la zona fuera totalmente habitacional para no generar problemas, así como la disminución de niveles de construcción sobre Calzada de Tlalpan y sobre el Eje Central.

Todas estas solicitudes ocasionaron que surgieran diferentes puntos de vista en cuanto al desarrollo urbano de la Delegación, logrando diferentes intereses por parte de los Consejeros Ciudadanos con los cuales se trabajó modificando el Programa Delegacional del proyecto original que se había presentado a la población en la Consulta Pública.

Este Programa Delegacional resultante, no tenía estructura urbana alguna, carecía de zonas prioritarias de desarrollo e inversión y los usos de suelo se habían reducido a uso habitacional exclusivamente, con algunos usos permitidos como usos complementarios que no fueran ni comercio ni servicios, y solo algunas zonas como la colonia Nativitas, Villa de Cortés, Américas Unidas, Independencia y el Barrio San José Ticumác al oriente así como Atenor Salas y Piedad Narvarte al norte y una parte de la colonia Ciudad de los Deportes al rededor de las instalaciones de la Plaza de Toros se zonificaron como Habitacional con Comercio únicamente en planta baja. Los usos mixtos habían quedado reducidos a las vialidades principales de la delegación solamente por que el Programa General del Distrito Federal lo determinaba. (Ver Plano 8 Usos de suelo del Programa Delegacional aprobado.)

Se puede decir que la participación ciudadana más directa fue a través de los Consejeros Ciudadanos, los cuales aseguraban haber consensado las propuestas con sus presidentes de colonia y éstos con sus colonos. Sin embargo las propuestas que planteaban los Consejeros Ciudadanos eran en su mayoría dirigidas a beneficiarse personalmente y solo algunos realizaron una verdadera comunicación vecinal para una participación ciudadana real y confiable.

Finalmente, es necesario mencionar que el trabajo y la participación de los habitantes que no tienen ningún cargo de representatividad vecinal fue muy entusiasta y estaban dispuestos a externar sus opiniones, comentarios y propuestas, sin embargo la característica que tenía en común toda la población fue la desconfianza hacia lo que el gobierno proponía, debido a todas las promesas que éste ha hecho y no ha cumplido.

Conclusión: Como conclusión de la fase de recepción y dictaminación de propuestas podemos mencionar lo siguiente.

- Solo el 39.7% de las propuestas recibidas fueron procedentes siguiendo los criterios del Programa Propuesto.
- El total de propuestas recibidas fue de 239, considerando que el total de vecinos que enviaron propuestas fue de 5,704, lo que representa el 1.54% de la población total de la Delegación en 1996.
- La respuesta a las propuestas procedentes no se llevó a cabo, y las respuestas a las propuestas improcedentes no se enviaron en el tiempo indicado y propuesto inicialmente.
- El Programa Delegacional que resultó de la Consulta Pública se modificó en base a los intereses de los Consejeros Ciudadanos y de los Asambleístas y su grupo asesor, resultando un Programa que no tenía estructura urbana alguna, sin áreas prioritarias de desarrollo e inversión, tomándose en cuenta solo algunas de las propuestas iniciales de los ciudadanos.

4.3 Objetivos comunes de participación ciudadana en la Delegación como resultado de la Consulta Pública Ciudadana.

El análisis de la participación ciudadana en la delegación parte de los tipos de propuestas enviadas en la tercera fase de la Consulta Pública en 1996, en función de su finalidad y sus objetivos. En términos generales en la Delegación se presentaron tres objetivos importantes señalados por los habitantes que participaron, a partir de la tipología de las zonas mencionadas.

Las propuestas de la zona poniente se caracterizaron en su mayoría por proponer usos habitacionales con comercio, restringiéndolo solamente a las vialidades importantes, y pidiendo que no se permitieron más oficinas ni comercios como restaurantes y tiendas al interior de las colonias.

En la zona centro la gran mayoría de sus propuestas estaban encaminadas a proponer usos habitacionales exclusivamente sin ningún tipo de comercio ni aún en las vialidades importantes.

La zona oriente que se propuso en su mayoría un uso habitacional; sin embargo colonias como la Villa de Cortés, San Simón, Moderna y Portales, dentro de sus propuestas de uso de suelo, contemplaban la solución de problemas urbanos que existen al oriente de la delegación y que son más graves que en resto de la delegación, como prostitución, algunos paraderos de transporte colectivo en las estaciones del metro y en algunas colonias la falta de servicios urbanos.

Estas zonas cuentan con características similares en cuanto a su estructura urbana, su tipología de vivienda, su estrato socioeconómico, así como en sus objetivos comunes para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

4.3.1 Participación por conservación del uso habitacional.

La participación por la conservación del uso habitacional se observó más activamente en la colonia Insurgentes Mixcoac, del Valle en todas sus secciones, Narvarte en todas sus secciones, General Anaya y Vértiz Narvarte. Sin embargo en las colonias Insurgentes Mixcoac e Insurgentes San Borja lograron desde hace varios años su aprobación como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) permitiéndose únicamente el uso Habitacional restringiendo los usos comerciales a Av. Insurgentes Sur y en el caso de Insurgentes Mixcoac a Extremadura y Patriotismo.

En este caso la participación de la población de ambas colonias fue muy dinámica, ya que en ambas se proponía la conservación del uso habitacional aún en contra de la tendencia de la zona por transformar el uso de suelo a uso comercial. En el caso de la colonia Insurgentes San Borja la participación de los vecinos solo fue para ratificar el ZEDEC con los usos propuestos años atrás, pero en el caso de la Colonia Insurgentes Mixcoac existieron dos grupos de organización vecinal: la Asociación de Residentes y la Asociación de Colonos A.C. este último, el grupo con propuestas de conservar el uso habitacional exclusivo de la colonia, y otro con la propuesta de permitir usos comerciales compatibles con la Universidad Panamericana, la cual se encuentra ocupando gran número de predios de la colonia, ocasionando una presión al cambio de uso de suelo.

La propuesta de permitir los usos comerciales por parte de un grupo de vecinos se hizo con el propósito de hacer más rentable los predios, al darse cuenta que el valor comercial de éstos disminuyó considerablemente al restringirse el uso de suelo solo a vivienda, situación que obedece al desarrollo inmobiliario natural de esa zona de la delegación.

4.3.2 Participación por cambio de uso de suelo.

La zona poniente de la delegación es la que se encuentra con una tendencia más fuerte al cambio de uso de suelo, ya que es donde se encuentran las zonas de alto impacto económico (ver plano Estructura Económica) y las vialidades más importantes en cuanto a inversiones comerciales se refiere. Las colonias que se encuentran en esta situación son: San Pedro de los Pinos, Nápoles, Ampliación Nápoles, Ciudad de los Deportes, Noche Buena, Insurgentes Mixcoac, y Nonoalco.

Sin embargo la colonia Nápoles junto con su Presidente de Colonia y su Consejero Ciudadano, fueron los que se mostraron más preocupados por el bienestar de su comunidad y en consecuencia se organizaron enviando sus

propuestas para evitar el cambio de uso de suelo en la colonia, ya que por su ubicación cerca del World Trade Center (WTC) ha convertido a la colonia en una zona de oficinas y comercios complementarios a este polo de inversión de nivel nacional

La participación por evitar el cambio de uso de suelo desmedido contemplaba la delimitación de los usos comerciales a zonas exclusivas de la colonia, conservando la mayor parte de esta con uso habitacional exclusivamente y así evitar que los comercios y oficinas continuaran proliferando al interior de la colonia. La población de la colonia estaba consiente de que mantener un uso absolutamente habitacional no era del todo fácil, por lo que su propuesta estaba de acuerdo con la realidad; sin embargo dentro de la colonia existía un predio propiedad particular en donde se tenía contemplado un proyecto de un centro comercial aledaño a la manzana del WTC, el cual no aceptaron los vecinos que se llevara a cabo obstaculizando el desarrollo comercial de una zona que es eminentemente comercial.

4.3.3 Participación por problemática urbana.

La parte oriente de la delegación tiene características similares en cuanto a su composición socioeconómica (ver Cap 3 Situación Sociodemográfica) y al mismo tiempo los problemas que afectan a la zona son similares. Colonias como la Portales Nativitas, Zacahuitzco, Alamos y Moderna colindan con la Calzada de Tlalpan y son atravesadas por Ejes Viales como el 4, 5, 6 y 7 sur por lo que el uso de suelo que predomina es habitacional con comercio vecinal que apoya a los corredores comerciales antes mencionados, situación que se acentúa por ser una zona que no cuenta con centros comerciales para la población de las colonias antes mencionadas.

Sin embargo a pesar de predominar el comercio vecinal existen problemas relacionados con la Calzada de Tlalpan y las estaciones de la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, como ambulanteo, paraderos de transporte colectivo dentro de las colonias, prostitución, inseguridad y drogadicción en algunas de las colonias populares de la zona

La mayoría de la población al participar en la Consulta Pública enfocaba sus propuestas a solicitar la prohibición de algunos usos de suelo como bares, cantinas, vinaterías y hoteles dentro de su colonia, exigiendo también la solución de algunos de los problemas más graves de su comunidad como la prostitución y la inseguridad; estos aspectos hacen que la ciudadanía se organice para así encontrar una solución a estos problemas y mantener un nivel de vida aceptable.

4.4 Investigación de campo.

Con la finalidad de proponer los lineamientos para una metodología que eleve la participación ciudadana para la Consulta Pública Ciudadana de cualquier delegación del Distrito Federal, se han tomado como caso de estudio de la delegación tres colonias que son representativas de cada una de las formas de participación en la delegación analizadas en el punto anterior y de cada una de las zonas en las que se ha dividido a la delegación para su análisis en este capítulo, estas son: de la zona poniente la colonia Nápoles que es representativa de una participación por cambio de uso de suelo, de la zona centro la mayoría de las colonias se mostraron en contra de los usos comerciales sin embargo la colonia que es característica de esta situación es la colonia Insurgentes Mixcoac, ya que por transformarse en ZEDEC la participación de su población es más activa y organizada; y de la zona oriente la colonia Moderna es representativa de participación por problemática urbana.

Las colonias seleccionadas tienen las siguientes características físicas y demográficas:

TABLA 8 CARACTERISTICAS DE LAS COLONIAS ENCUESTADAS.

COLONIA	SUPERFICIE Ha	POBLACION Hab.	DENSIDAD Hab/Ha
Nápoles	158.20	10,713	118
Insurgentes Mixcoac	23.80	5,474	97
Moderna	90.84	9,334	176

Fuente: Datos obtenidos en base a la relación de la población por AGEBS del INEGI y la superficie de cada colonia de la delegación elaborada en el Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura CEURA S.A. de C.V.

Se realizaron 150 encuestas de un mismo tipo, 50 en cada una de las colonias, teniendo varios objetivos:

1. Relación entre arraigo local, tenencia de la vivienda y la participación vecinal en su colonia y manzana.
2. Canales de comunicación de los representantes vecinales y su comunidad para una mejor participación ciudadana.
3. Opinión de los vecinos sobre las formas de participación que hasta ahora han tenido en su colonia y en la delegación.
4. Opinión de la población para que los representantes vecinales tengan una mejor comunicación con los vecinos.
5. Forma y medios en que la gente se interesaría en participar en su comunidad.

Los resultados de las encuestas realizadas servirán también como base de opinión para elaborar la forma en que se debe llevar a cabo la comunicación

con los habitantes y así poder realizar las acciones adecuadas para una mejor organización vecinal.

La encuesta se aplicó en manzanas determinadas al asar dentro del perímetro de las colonias seleccionadas (**Ver plano 7 Tipo de propuesta por zona y colonias encuestadas**), fueron encuestados algunos vecinos de la colonia que estuvieran en el mercado o parque, pero como requisito indispensable tenían que vivir en la colonia seleccionada.

Observaciones de la Investigación de Campo

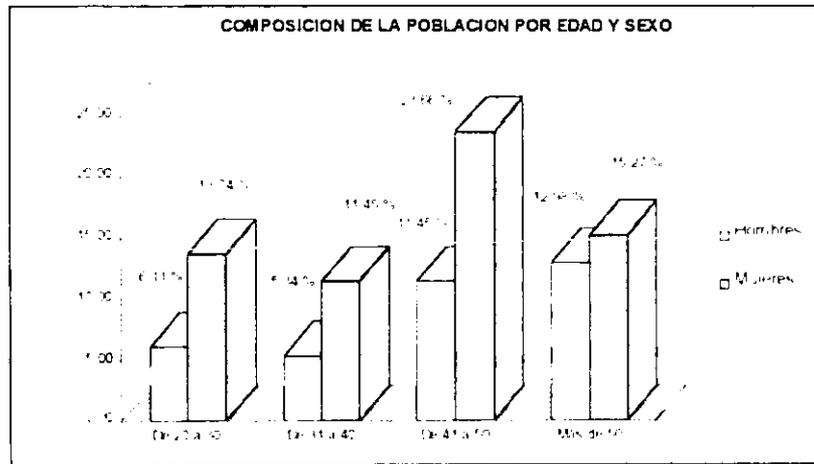
- En general la población de las colonias seleccionadas como muestra para realizar las encuestas se vio renuente a contestar las preguntas por temor a que se tratara de una encuesta para algún partido político o si era por parte de la delegación política.
- La mayor parte de las viviendas en donde se acudía aplicar una encuesta no contestaba ésta diciendo que no les interesaba el tema o bien que no tenían tiempo en ese momento
- Las encuestas realizadas a casas habitación fueron más directas e interesantes en cuanto a respuestas que las realizadas a departamentos pues muchas de estas se realizaron por el interfón del departamento y no hubo un acercamiento personal para realizarla
- Las personas que pertenecen a un estrato social más bajo se mostraron más amables y comprensivas con la encuesta, así como más interesadas en el trabajo realizado, ya que no tienen satisfechas todas sus necesidades y la participación ciudadana es más importante para ellos, a diferencia de las personas de estrato medio a medio alto

Los resultados estadísticos de las encuestas realizadas son los siguientes:

La composición de la población encuestada se puede observar claramente en la relación que se tiene entre la edad y sexo, ya que se puede apreciar que la mayoría de la población está entre el rango de 41 y 50 años, y que ésta en su mayoría son de sexo femenino. En general las opiniones de la población fueron de personas que se dedican al hogar o que son jubiladas y que la mayor parte del día están en su domicilio y un mayor contacto con sus vecinos y su comunidad.

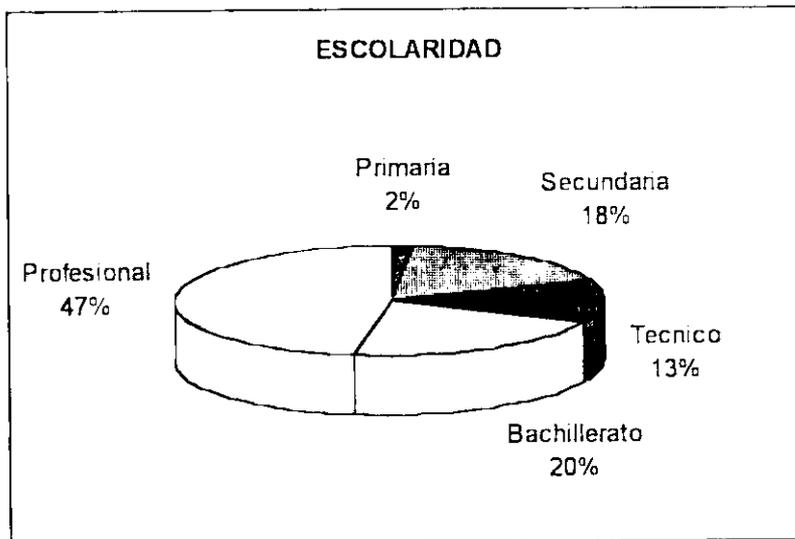
Sin embargo las personas que están entre los 20 y 30 años, que también en su mayoría fueron mujeres se mostraron muy interesadas en contestar y dar sus opiniones con respecto al tema.

GRAFICO 7 COMPOSICION DE LA POBLACION ENCUESTADA



A nivel general el 67% de la población encuestada fueron de sexo femenino, ya que las amas de casa son las que están la mayor parte del tiempo en el hogar, sin embargo por este motivo es que las mujeres tienen una injerencia mayor y más activa en las cuestiones de participación ciudadana, pues son ellas las que conocen y saben de la problemática de su comunidad y aunado a esto son las que se interesan más en una mejor calidad de vida para su familia. Es por eso que se le debe dar una atención especial a las mujeres para que así su punto de vista y su participación sea más real y efectiva.

GRAFICO 8 ESCOLARIDAD.

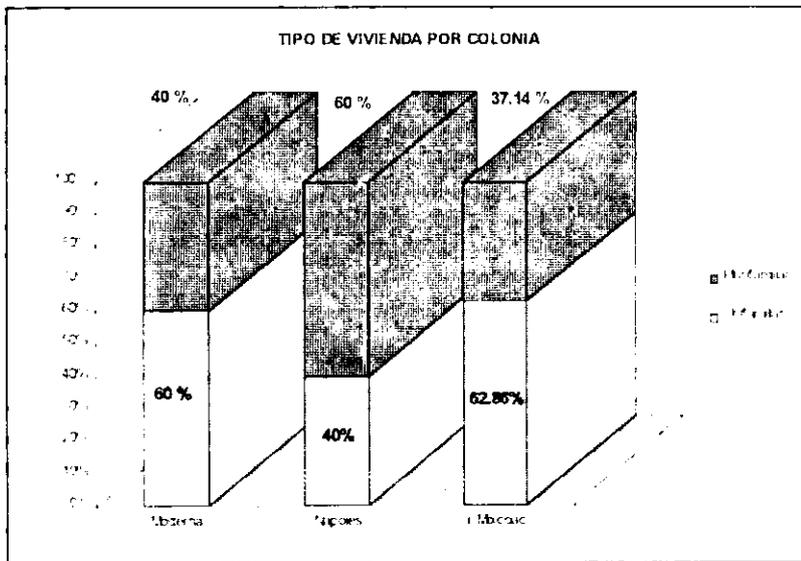


El 47% de la población encuestada tiene un nivel de escolaridad con estudios superiores, cuestión que se analizó en el diagnóstico socioeconómico de la delegación como parte del capítulo 3, sin embargo esta característica no es indispensable para que la participación ciudadana sea más

activa, ya que muchas de estas personas trabajan todo el día lejos de las zonas de vivienda y muestran interés de participar en el mejor desarrollo de su comunidad, por lo que la participación ciudadana no está en función del nivel de escolaridad de la población, pero sí está en función del tipo de propuesta que se realice para su comunidad.

La Participación Ciudadana en general requiere que los habitantes de una colonia estén identificados con su entorno por lo que dos de los factores para analizar el arraigo es el tipo de vivienda y la tenencia de vivienda; esto se analizó de la siguiente forma:

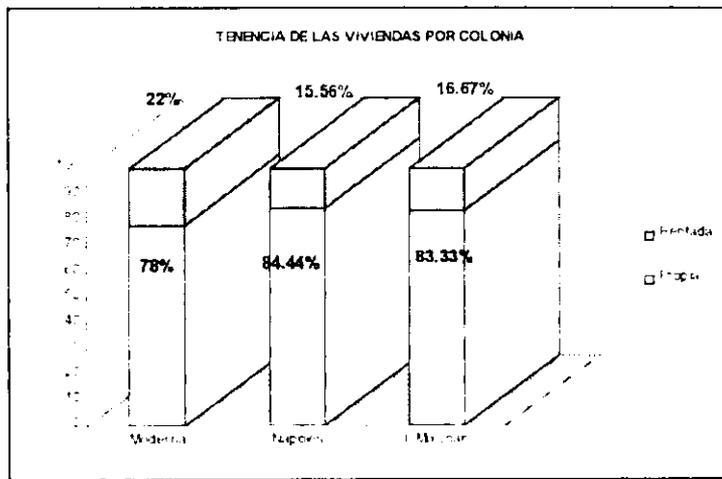
GRAFICO 9 TIPO DE VIVIENDA POR COLONIA



El 54% de la población encuestada vive en casa unifamiliar y el 46% vive en departamento o vivienda plurifamiliar, esto influye en la forma que tiene la población en participar en los problemas de su entorno, ya que la población que vive en una vivienda plurifamiliar no tiene el mismo interés y conciencia ciudadana que la población que vive en una casa unifamiliar, ya que los problemas que tienen en relación

con la vía pública les afecta en mayor grado a los que tienen una casa que los que viven en un departamento, por lo que las encuestas que se realizaron fueron en mayor número en casas solas que en departamento

GRAFICO 10 TENENCIA DE LA S VIVIENDAS POR COLONIA



Como dato importante por colonia se obtuvo que en las tres colonias predomina la vivienda propia, característica de las colonias de la zona central del Distrito Federal. Esto es un indicador efectivo del arraigo de la población, y este del interés que la población demuestre por adecuar y modificar las necesidades de su entorno.

TABLA 9 TENENCIA DE LAS VIVIENDAS

TENENCIA DE LAS VIVIENDAS		
COLONIA	PROPIA	RENTADA
Moderna	78%	22%
Nápoles	84.44%	15.56%
Ins. Mixcoac	83.33%	16.67%

El interés que la gente demostró para participar en su comunidad; va en función de esta característica, ya que la población se siente comprometida con el lugar en donde reside permanentemente y por lo tanto se vuelve más propositiva para mejorar el entorno y el nivel de vida de su comunidad

En función de esto se analizó el arraigo de la población en función del número de años que la población tienen vivienda en su colonia, en donde se puede observar que la mayor parte de la población tiene más de 25 años de vivir en su colonia, lo que aunado a la propiedad de la vivienda hace que la gente se arraigue a su comunidad y se interese más por participar sin embargo de las tres colonias analizadas la que tiene su población con más arraigo es la colonia Moderna, sin embargo no es un factor predisponente para que sus habitantes conozcan a sus representantes, ni que exista una verdadera participación ciudadana en la colonia

TABLA 10 ARRAIGO DE LA POBLACION

ARRAIGO DE LA POBLACION A SU COLONIA EN FUNCION DEL NUMERO DE ANOS DE VIVIR EN ELLA

	Moderna	Nápoles	Ins. Mixcoac
De 0 a 5	12 %	8.89 %	13.89 %
De 6 a 10	18 %	13.33 %	5.56 %
De 11 a 15	8 %	8.89 %	2.78 %
De 16 a 20	4 %	17.78 %	25.00 %
De 21 a 25	18 %	15.56 %	25.00 %
Más de 25	40 %	35.56 %	27.78 %

Un aspecto que resultó interesante interpretar es el conocimiento de los representantes vecinales por sus vecinos, ya que en general la población no conoce a sus representantes vecinales, y es en donde empieza las carencias en cuanto a la comunicación efectiva para que se efectúe una adecuada participación ciudadana, pues es a través de éstos que empieza el diálogo sociedad civil, sociedad gubernamental y estado.

En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de la población que conoce a sus representantes vecinales notándose una clara diferencia por colonia en donde si tienen comunicación los representantes vecinales con los vecinos

TABLA 11 CONOCIMIENTO DE LOS REPRESENTANTES.

PORCENTAJE DE LA POBLACION QUE CONOCE A SUS REPRESENTANTES VECINALES (%)

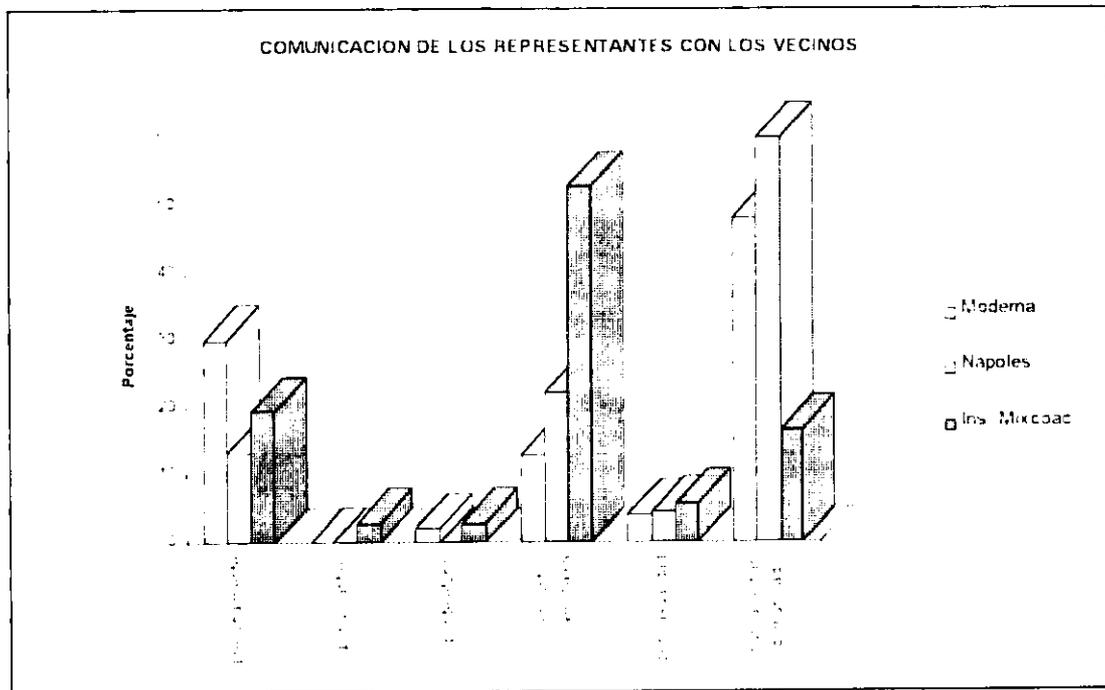
Colonia	Jefe de Manzana		Pte. de Colonia		Consej. Ciudadano.		Delegada	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Moderna	38	62	18	82	12	88	48	52
Nápoles	20	80	11.11	88.89	13.33	86.67	33.33	86.67
Ins Mixcoac	75	25	55.56	44.44	19.44	80.56	38.89	61.11

De las tres colonias analizadas se puede apreciar que la colonia que tiene el mayor porcentaje en donde existen personas que si conocen a sus representantes de colonia es la colonia Insurgentes Mixcoac cuestión que esta en función del cuadro que le sigue en donde se demuestra los medios por los cuales los representantes se comunican con los vecinos

TABLA 12 FORMAS DE COMUNICACION CON LOS REPRESENTANTES

FORMAS DE COMUNICACION DE LOS REPRESENTANTES CON LOS VECINOS			
	Moderna	Nápoles	Ins. Mixcoac
Personalmente	30 %	13.33 %	19.44 %
Por volantes	0 %	0 %	2.78 %
Por teléfono	2 %	0 %	2.78 %
En juntas vecinales	16 %	22.22 %	52.78 %
Por casualidad	4 %	4.44 %	5.56 %
Nunca se han comunicado	48 %	60.0 %	16.67 %

GRAFICO 11 COMUNICACION CON LOS REPRESENTANTES

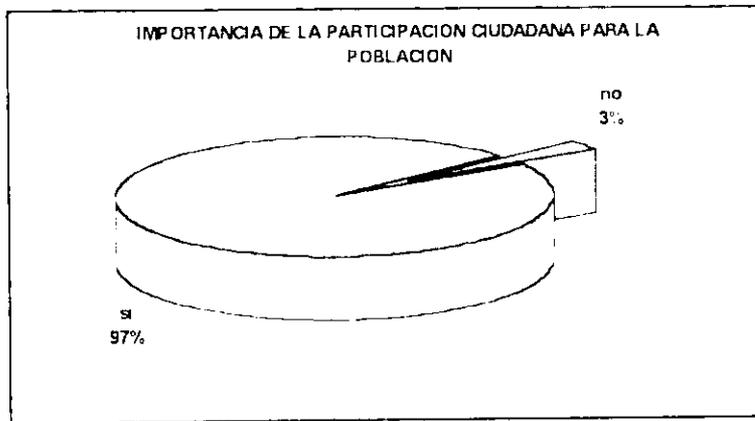


Se aprecia nuevamente que coincidió con el cuadro anterior la colonia Insurgentes Mixcoac, en donde el mayor porcentaje de vecinos que conocen a sus representantes aparece en la colonia Insurgentes Mixcoac en donde es también la colonia en donde los representantes vecinales se han comunicado más por juntas con los vecinos y personalmente a cada casa, lo cual nos refleja que el conocer a los representantes vecinales depende en gran medida de la comunicación que tengan éstos con los vecinos y la disposición que tengan para comunicarse.

Sin embargo estos datos no coinciden con el arraigo de la población en su colonia ni con la tenencia de la vivienda, por lo que la comunicación y el conocimiento de los representantes vecinales con su comunidad no está en función del arraigo ni de la tenencia de vivienda de la colonia, en cambio estos factores si influyen en la población a participar con los representantes vecinales

Una de las preguntas más importantes para saber el comportamiento de la población en cuanto a participación ciudadana en las colonias fue: si se consideraba importante la participación ciudadana para la solución de problemas en su colonia y la respuesta de la población en general fue afirmativa como se muestra en la siguiente gráfica:

GRAFICO 12 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA PARA LA POBLACION ENCUESTADA.



El 3% de la población que contestó que no era importante la participación ciudadana para solucionar los problemas de su comunidad. Los vecinos dieron varias razones, entre estas fueron: no creían en los representantes vecinales ya que estos no hacían

nada por los vecinos, las autoridades los habían defraudado al prometer y no cumplir, tuvieron algún problema en su calle o cuadra y nunca se había solucionado nada a pesar de que ellos habían estado participando para resolverlo.

Aunado a esto la población encuestada en cada colonia opinó sobre los problemas más graves en sus colonias en donde se obtuvieron los siguientes problemas por grado de importancia

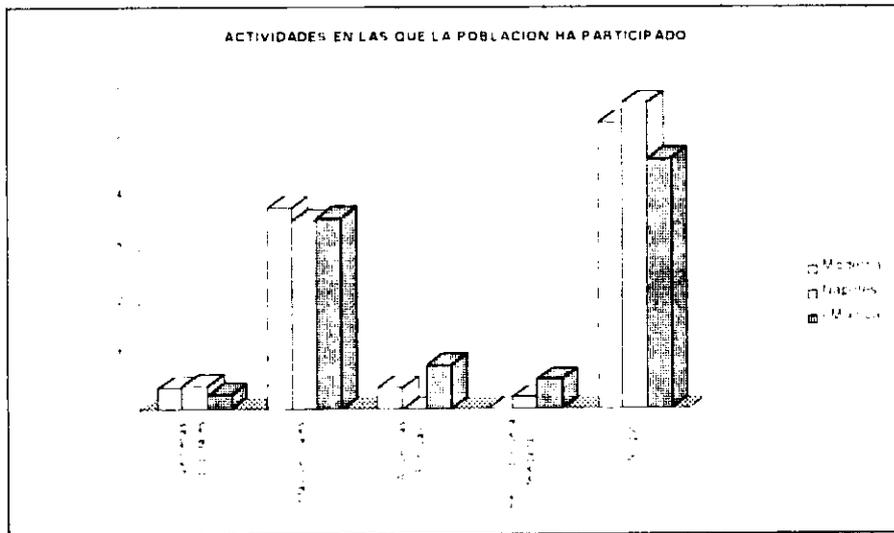
TABLA 13 PROBLEMAS POR COLONIA

PRINCIPALES PROBLEMAS POR COLONIA			
Moderna	Inseguridad 25 53%	Paraderos de Microbuses 22 34%	Muchas tiendas y talleres mecánicos 9 57%
Nápoles	Inseguridad 25.23%	Estacionamiento en vía pública 22.43%	Basura y baches 10 28%
Insurgentes	Estacionamiento en vía pública 36 62%	Inseguridad 28 17%	Encharcamientos 8 45%

La problemática por colonia reitera las propuestas que se analizaron en el punto Objetivos comunes para la participación ciudadana, en donde se ve claramente que la colonia Moderna que es una colonia ejemplo de la zona oriente de la delegación tiene como principal problema la inseguridad y los paraderos de microbuses por las estaciones del metro, la colonia Nápoles sus principales problemas son la inseguridad y los autos estacionados en la vía pública por tratarse de una colonia que tiene un gran número de oficinas y comercios principalmente y la gran presión que tiene al cambio de uso de suelo, y por último la colonia Insurgentes Mixcoac que tiene como problema más grave el que los automóviles se estacionen en la vía pública por causa del gran número de escuelas que se encuentran en la misma.

Por otro lado se analizó también el resultado de las actividades por colonia en donde la ciudadanía ha participado más, y en función a esto la gente que participó en la Audiencia Pública Ciudadana de 1996 como lo muestran las siguientes gráficas y cuadros.

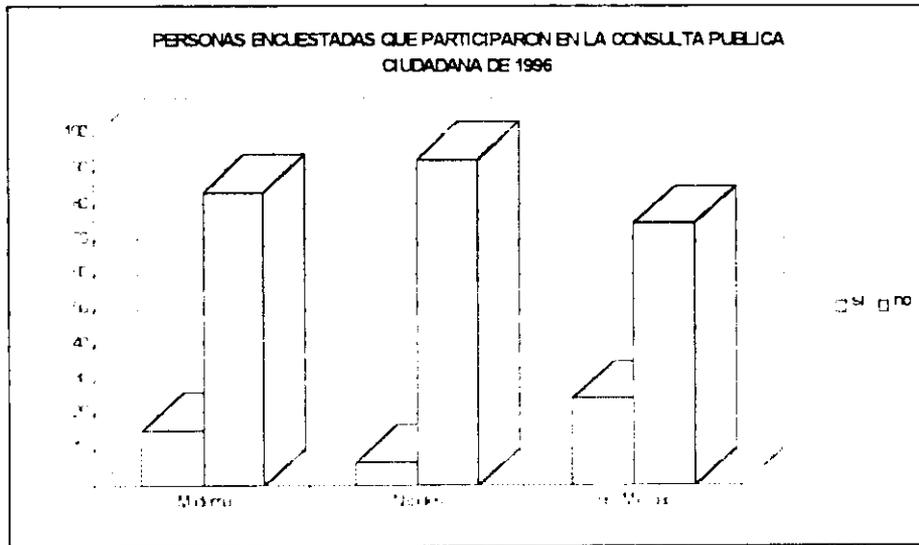
GRAFICO 13 ACTIVIDADES EN LAS QUE LA POBLACION HA PARTICIPADO



En la gráfica anterior se puede apreciar que a pesar de que la mayoría de la población encuestada contestó que no han participado en ningún evento organizado por la delegación para la comunidad, el porcentaje más alto que le antecede es el de la población que ha participado en juntas vecinales teniendo el 38% del total de la población encuestada en la colonia Moderna, el 35.56% en la colonia Nápoles y el 36.11% en la Insurgentes Mixcoac, sin embargo en ésta última el 8.33% de la población encuestada participó en Audiencias Públicas Delegacionales.

En la siguiente gráfica se detalla el porcentaje de vecinos por colonia que participaron en la Audiencia Pública Ciudadana de 1996 o que se enteraron de alguien que participó en ésta.

GRAFICO 14 PARTICIPACION EN LA CONSULTA PUBLICA



En la colonia Moderna el 16% de la población encuestada participó en la Consulta Pública Ciudadana, en la colonia Nápoles el 67% y en la colonia Insurgentes Mixcoac el 25%, haciendo notar nuevamente que esta última coincide con los porcentajes más altos al igual que en los datos anteriores, haciendo necesario señalar la mayoría de la población de las tres colonias no se enteró que se llevó a cabo una Consulta Pública Ciudadana para el mejoramiento de su comunidad.

Finalmente la participación de la población se hace necesaria para que los mismos vecinos propongan la forma en que los representantes se comuniquen con sus vecinos en la colonia, ya que esto es indispensable como motor inicial de una verdadera comunicación para la participación ciudadana, la propuesta se concreta en la siguiente tabla.

TABLA 14 PROPUESTA PARA UNA MEJOR COMUNICACIÓN VECINAL

PROPUESTA PARA QUE EXISTE MEJOR COMUNICACIÓN ENTRE REPRESENTANTES Y VECINOS (%)			
	Moderna	Nápoles	Ins. Mixcoac
Realizando juntas mensuales.	37.56	33.78	38
Por medio de un periódico local.	32.81	12.16	24
Por volantes.	7.81	12.16	12
Por anuncios o letreros	4.64	12.16	4
Por un informe de actividades mensual	17.19	29.73	22

Como se puede apreciar la mayoría de la población encuestada en las tres colonias coincidió en que realizando una junta mensual con sus representantes y los vecinos se mejoraría la comunicación con éstos, así mismo que estos representantes dieran un informe mensual de sus actividades en la comunidad e informar en un periódico local de la colonia lo más relevante para ésta.

Sin embargo la población en general también está dispuesta a participar si ve que sus representantes están interesados en su comunidad, por lo que la forma en que la ciudadanía propone participar para su comunidad es la siguiente:

TABLA 15 FORMA EN QUE LA POBLACION PARTICIPARÍA.

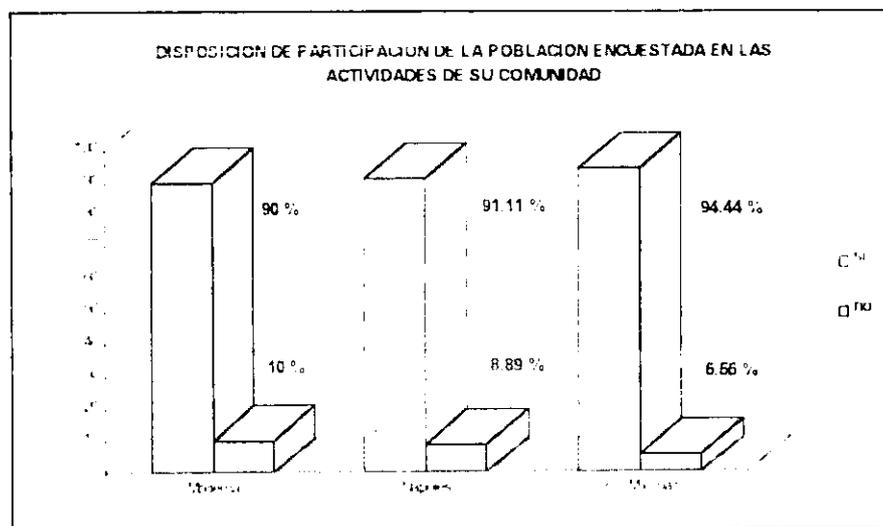
FORMA EN QUE LA POBLACION ENCUESTADA ESTA DISPUESTA A PARTICIPAR (%)			
	Moderna	Nápoles	Ins. Mixcoac
Organizando Juntas Vecinales	26	35.56	30.56
Enviando propuestas a la delegación.	28	20	16.67
Trabajando con el Jefe de Manzana	6	6.67	2.78
Trabajando con el Presidente de colonia	8	0	2.78
Participando en el periódico local.	6	8.89	25
No tiene tiempo de participar.	26	28.89	22.22

Analizando el cuadro anterior se puede apreciar que el porcentaje mayor es el de los vecinos que proponen participar organizando juntas vecinales, seguido por los vecinos que están dispuestos a enviar sus propuestas a la delegación y participar en el periódico local, así mismo se puede observar el porcentaje que personas que respondieron que no tenían tiempo de participar es igual o más bajo que los que respondieron que participarían organizando juntas vecinales con lo que se concluye que a pesar de un alto porcentaje de vecinos que no

conocen a sus representantes vecinales el interés por participar organizadamente en su comunidad depende ellos mismos.

Finalmente el porcentaje de la población en cada una de las colonias con disposición de participar en los eventos que se organicen a futuro se muestra en la gráfica siguiente:

GRAFICO 15 DISPOSICION DE PARTICIPACION



En general la población de la colonia Insurgentes Mixcoac fué la colonia en donde se apreció una mejor comunicación con los vecinos tanto en la organización de juntas como en la disposición para participar en su comunidad; sin embargo se puede decir que a su favor tiene que es la colonia que menos superficie tiene así como la de menor densidad, características que hacen que la colonia tenga más facilidades para comunicarse entre los vecinos

La problemática en la que se ha visto la colonia por la presión de cambios de usos de suelo sobre los predios que dan hacia Insurgentes Sur, hacia Río Mixcoac y hacia Patriotismo han ocasionado que la colonia se organice para volverse una ZEDEC ahora Programa Parcial de Desarrollo Urbano, y evitar la proliferación de usos de suelo comerciales o de oficinas, sin embargo en una gran parte de los predios de la colonia se encuentran instalaciones de la Universidad Panamericana, situación que ha generado que la población se una para participar aún más en la solución de problemas comunes y realizar propuestas para el mejoramiento de su comunidad.

Se puede decir entonces que una participación ciudadana efectiva comienza por una buena comunicación entre representantes vecinales y vecinos así como entre estos mismos, pero también es determinante que se la población realice propuestas de mejoramiento a nivel de su colonia o barrio, para que así

la población se sienta identificada y comprometida con las soluciones que se proponen en conjunto.

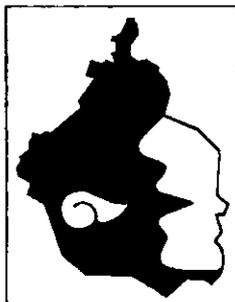
Bajo este mismo esquema se concluyen los siguientes puntos para que sean tomados en cuenta, ya que es la misma población la que participó y opinó para tener una mejor comunicación entre sociedad civil y sociedad política:

- El espacio de comunicación para la población tiene que empezar desde el nivel más bajo de participación que es a nivel de la manzana y/o la cuadra, por lo que es tarea de los representantes ciudadanos llevar a cabo esta importante labor en sus colonias.
- La participación ciudadana a nivel de barrio o colonia está en función de una adecuada comunicación ente representantes y vecinos, pero también influye en gran medida el interés o voluntad de participación de la población, característica que se incrementa con el arraigo los ciudadanos a su comunidad y al tiempo que permanecen ahí.
- La población en general está dispuesta a participar de una manera más activa siempre y cuando los representantes de la localidad motiven a los vecinos y realicen un informe de lo que se ha hecho en su colonia.
- La población propuso que un medio para que la comunicación que existe entre representantes vecinales y vecinos sea realizando juntas mensuales para informar a los ciudadanos cuales son los problemas emergentes de su localidad, así como por medio de un periódico local de la colonia informando cuales han sido los avances en cuanto a mejoras se refiere.
- La forma en que la mayoría de la población está dispuesta a participar en su comunidad es realizando juntas mensuales y enviando sus propuestas a la delegación.
- A la población en general si le interesa participar para el mejoramiento de su comunidad, si los resultados de su participación se ven reflejados y tomados en cuenta.

En general como conclusión de este capítulo podemos afirmar que la Participación Ciudadana en la delegación Benito Juárez no fue lo suficientemente confiable dentro del proceso de Consulta Pública, ya que hicieron falta canales de comunicación adecuada entre la sociedad civil y el gobierno.

Por otro lado el período de Consulta Pública se vio obstaculizada por agentes externos que influyeron en la toma de decisiones y también por decisiones tomadas arbitrariamente por algunos representantes populares de acuerdo a sus puntos de vista particulares sin analizar su zona vecinal como un todo en conjunto con la delegación.

Estos aspectos se tomarán en cuenta en la propuesta realizada en el siguiente capítulo analizando los factores y necesidades reales para una verdadera comunicación entre sociedad civil y gobierno.



5. LINEAMIENTOS PROPUESTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONSULTA PUBLICA CIUDADANA

El presente capítulo tiene como objetivo establecer los lineamientos adecuados para realizar los trabajos de Consulta Pública Ciudadana, que tanto los grupos consultores, los responsables del desarrollo urbano en la Ciudad de México (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), los representantes vecinales así como los funcionarios y técnicos de las Delegaciones, deberán asumir para obtener un proceso de participación ciudadana democrática que se refleje en las estrategias de los futuros Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Esta propuesta está fundamentada en los lineamientos teóricos concluidos en el capítulo 1, así como en el marco jurídico y en los aspectos prácticos que se han considerado en el Capítulo 2 y en las experiencias adquiridas en el proceso de Consulta Pública Ciudadana en 1996, en las Consultas Ciudadanas de los Planes de Desarrollo Urbano en sus dos últimas versiones 1987 y 1996⁵⁸ así como en los resultados arrojados en las encuestas que se llevaron a cabo como parte del capítulo 4.

Es necesario mencionar que esta metodología está planteada para llevarse a cabo bajo cualquier circunstancia propia de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal e inclusive en cualquier municipio o estado del país, siempre y cuando se tome en cuenta el marco jurídico que lo regule, sin embargo hemos considerado a la delegación Benito Juárez como ejemplo para realizarse.

Al igual que el Proceso de Consulta Pública de 1996 analizado, la propuesta se divide en tres fases, sin embargo se considera que previamente a los trabajos de la propia Consulta Pública Ciudadana, se tengan elaboradas las estrategias

⁵⁸ Cfr. Los capítulos 2 y 4 de esta tesis, en donde se analizan tanto los proyectos de Planes Delegacionales, y el proceso de Consulta Pública Ciudadana de ambos proyectos

de desarrollo urbano de las delegaciones, sin llegar a un proyecto específico de planeación urbana, (usos de suelo y densidad), ya que ese será el objetivo que la consulta ciudadana tenga que definir a partir del anterior proyecto de Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y que la ciudadanía, con la ayuda de los funcionarios y técnicos decidirán el futuro de su entorno inmediato.

De manera general se describirán las características de cada una de las tres fases de este proceso:

1ª Fase; Elaboración de Guión y material para la Consulta Pública Ciudadana: El tiempo considerado para elaborar esta fase es el primer mes en el que como objetivo principal es realizar los trabajos pertinentes para la elaboración de todo el material didáctico, los contenidos de los guiones de apoyo para las presentaciones y trabajos con los diferentes grupos que participen tomando en cuenta sus características particulares para que en base a éstas se realicen los guiones de presentación. De igual manera, se darán inicio a las reuniones entre funcionarios de la delegación, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los grupos consultores, para la conciliación de los trabajos que realicen cada una de las partes deberán realizar.

2ª Fase; Consulta Pública Ciudadana: Esta fase es el fundamento de éste proyecto, pues en ésta se define claramente como será el proceso por el cual los grupos de interés participarán: se prevé que esta fase tenga una duración de tres meses, y dará inicio con la publicación del aviso de inicio de Consulta Pública a la población, el cual se deberá difundir en todos los medios de comunicación de la ciudad, tales como radio, televisión y periódicos. Esta segunda fase, esta dividida en dos partes:

Primera parte: Presentación e Información a grupos técnicos especializados. Se realizarán las reuniones iniciales con los diferentes grupos de interés que participen en este proceso considerándose que serán sólo de información sobre el proyecto delegacional, presentando el diagnóstico urbano con respecto a usos de suelo y desarrollo urbano y social de la delegación, así mismo se deben presentar las alternativas y estrategias particulares que técnicamente se plantean para el desarrollo urbano de la misma.

Es de especial importancia, mencionar que se deberán considerar en estas reuniones, las características propias de cada uno de los grupos con los que se va a trabajar con el objeto de éstos tengan una real participación y puedan proporcionar sus comentarios o sus propuestas, por tal razón estas reuniones solo tendrán un sentido de información en el que además se entregue el material suficiente para que los diferentes grupos de la sociedad civil puedan elaborar sus diagnósticos y propuestas.⁵⁹

⁵⁹ A diferencia de la Consulta Pública de 1996 analizada en el capítulo anterior no se tomaron en cuenta las características propias de cada uno de los grupos, por lo que el material para éstos era el mismo como se menciona en el punto 4.1.1 Material para la Consulta Pública

Segunda parte: Recepción de propuestas en foros. Se caracterizará por ser una etapa en donde se lleven a cabo reuniones basándose en la información y material recibido, en donde la población pueda presentar sus propuestas específicas, por tanto, en esta parte se establece el tiempo necesario para llevarse a cabo estas reuniones considerándose un tiempo específico para la recepción de propuestas de la ciudadanía en general.

En este sentido y con el trabajo elaborado, esta segunda parte tendrá como resultado, la preparación de la versión preliminar del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, el cual después de haber sido presentado a la población, se enviará a las autoridades responsables para su aprobación.

3ª Fase; Recepción, análisis y dictaminación de las propuestas recibidas : En esta tercera fase se concertará a la recopilación, el análisis y la dictaminación de las propuestas recibidas durante el período de consulta y durante el periodo especial de recepción de estas, abriéndose un periodo especial lo suficientemente amplio para analizar a fondo cada propuesta y comentario, para que posteriormente sean remitidas. Este se trabajará en coordinación con los funcionarios de la delegación, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los grupos consultores, mismos que después de determinar la procedencia o improcedencia de las propuestas, deberán de formular las respuestas que se enviarán a la población participante. Esta etapa tendrá una duración de tres meses

Basándose en la matriz analizada en el Capítulo 4, de las necesidades de comunicación de la participación ciudadana por fases, se propone el esquema a seguir para la realización de la propuesta general, relacionando cada una de las fases del periodo de la Consulta Pública, y cada una de las necesidades y factores indispensables para su efectiva y adecuada comunicación, generando una participación ciudadana más real

Necesidades	Fases de la Consulta Pública Ciudadana.		
	1ª FASE Preparación del Material para la Consulta Pública	2ª FASE Consulta Pública Ciudadana	3ª FASE Recepción, y contestación de propuestas
• Información de la apertura de un espacio de comunicación.	Aviso de inicio del proceso de revisión de los Programas Delegacionales mediante una campaña previa a todo el proceso.	Aviso de Inicio de la Consulta Pública Ciudadana en los principales diarios de mayor circulación de la Ciudad.	Aviso de un espacio de respuesta a todos los participantes en la Consulta Pública y el público en general.
• Voluntad de Participación de la Sociedad Civil.	Realizar la recopilación de los grupos que quieran participar en este proceso para la preparación de su material de presentación.	Ratificación de la participación de los grupos de interés para participar en el periodo de audiencias.	Envío de propuestas tanto a la delegación como a la SEDUVI proporcionando todos los datos personales de quien envía la propuesta para que se pueda remitir y contestar la respuesta.
• Apertura de un espacio para el diálogo.	Conciliación con las delegaciones y los representantes de cada uno de los grupos participantes para determinar el calendario de eventos.	Presentación a grupos de interés y a la sociedad en general, publicación de un calendario con las fechas y lugares de los foros	Recepción de Propuestas de la ciudadanía.
• Información clara y adecuada en las que puedan basar sus necesidades.	Elaboración de los Guiones de Presentación, en función de las características de cada uno de los grupos de trabajo.	Realizar las presentaciones en los foros y audiencias en función del material de presentación elaborado anteriormente y a las características y necesidades propias de cada uno de los grupos	Análisis de Propuestas de la ciudadanía tomando en cuenta sus necesidades y los lineamientos generales ya especificados para el adecuado desarrollo urbano del D.F.
• Objetivos específicos para expresar sus necesidades.	Estrategia de presentación para cada uno de los diferentes grupos determinando los lugares óptimos de presentación y a lo que se quiere llegar con cada uno.	Espacio de participación en cada uno de los foros, tomando en cuenta las características de los grupos de interés..	Dictaminación de propuestas.
• Espacio de respuesta para que sean analizadas y contestadas sus necesidades.	No se necesita en esta etapa.	Contestación de planteamientos directamente en los foros (2ª parte)	Contestación de planteamientos a las personas que enviaron una propuesta.

Basándose en el cuadro anterior y relacionando cada una de las fases del periodo de Consulta Ciudadana con las necesidades de para la comunicación entre sociedad civil y estado se propondrán los lineamientos a seguir para cada una de las distintas fases del Proceso, cubriendo cada una de las necesidades con distintas líneas de acción.

Los lineamientos propuestos servirán tanto para la adecuada realización de una Consulta Pública Ciudadana, así como para llevar a cabo una Planeación Democrática mas justa y verdadera.

5.1 Recomendaciones Generales

Las recomendaciones generales de la propuesta son aquellas acciones que deben contemplarse para que exista una coherencia entre los Planes de Desarrollo Urbano entre si y con al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tanto a nivel de objetivos como de estrategias a nivel metropolitano.

- A. Las acciones del Programa de Desarrollo General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se tomarán en cuenta con anterioridad para contemplarlas como acciones de desarrollo para todas las delegaciones sin que puedan ser modificadas.
- B. Las acciones que tengan injerencia con los municipios conurbados y limiten con las delegaciones en la zona urbana se determinarán las acciones para el mejor desarrollo de ambos, coordinándose con la comisión de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal.
- C. Se realizará una audiencia general con los responsables de cada una de las delegaciones dentro de cada una de las instancias de gobierno que intervengan en el proceso, al final de la segunda y tercera etapa, con el fin coordinar las propuestas que intervengan en los límites de las delegaciones
- D. Se realizará una reunión final para llevar a cabo la presentación del Programa Delegacional únicamente con los Diputados Locales para que de esta forma se facilita la aprobación de los Programas Delegacionales por este cuerpo legislativo

5.2 Elaboración de Guión y Material de Consulta Pública Ciudadana. 1ª Fase

Tal como se ha mencionado anteriormente, esta fase tiene como objetivo dar inicio a los trabajos de la Consulta Pública Ciudadana, los cuales serán resueltos de acuerdo con el cronograma propuesto, su duración es de un mes (Ver Cronograma Propuesto) teniendo como elementos fundamentales:

Apertura de un espacio de comunicación.

- Acordar con los responsables de llevar a cabo este proceso, los tiempos y lugares en donde se realizarán las actividades de esta etapa.
- Elaborar una campaña pública de información, en la que se exprese claramente la necesidad de participación ciudadana.
- Aprovechar los tiempos de comunicación masiva con los que cuenta el gobierno del Distrito Federal tanto en la radio como en televisión.

Voluntad de participación de la sociedad civil.

- Instalación de una ventanilla de registro de los grupos y asociaciones civiles que deseen participar en el periodo de Consulta, con una reunión en lo particular tanto en la SEDUVI como en la Delegación Política.
- Realizar un recuento de los grupos inscritos organizándolos en cuanto a sus características comunes, para que de esta forma preparar el material de presentación y se adecue a sus necesidades.

Apertura de un espacio para el diálogo.

- Establecer la logística entre los responsables del proceso para llevar a cabo las reuniones Consulta Pública y lograr un mayor provecho de ésta.
- Organizar la prioridad y orden de las reuniones de trabajo, así como el material que tanto la SEDUVI como el grupo consultor y las autoridades delegacionales deberán realizar.
- Disponer en las instalaciones de la Delegación política, una ventanilla de trato al público para dar respuesta a las dudas sobre el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y recibir propuestas para agilizar las reuniones a efectuar.

Información clara y adecuada en las que puedan basar sus necesidades.

- Preparar el material didáctico necesario para las presentaciones del proyecto a consultar, dependiendo de los grupos de interés participantes procurando que el material elaborado sea suficiente para la población participante.

- Establecer las formas y formatos en los que la población participante realice sus propuestas, procurando utilizar un lenguaje sencillo y claro de los objetivos de la Consulta Pública y de desarrollo urbano.
- Elaborar los guiones con los que se realizará la presentación de las estrategias de desarrollo urbano que se plantean para la delegación de acuerdo con las diferentes características de los grupos de interés a los que se dirigirá la Consulta Pública Ciudadana.

Objetivos específicos para la expresión de las necesidades de la población.

- Considerar las estrategias generales de desarrollo urbano de la Delegación, como elementos clave para la comprensión de la situación urbana de la misma, para que de esta forma la población se de cuenta que se tiene el conocimiento físico y social de la problemática de su comunidad.
- Establecer un acuerdo con los grupos de interés, los lugares óptimos para desarrollar las diferentes reuniones del período de consulta para facilitar la participación de los ciudadanos.

5.3 Período de Consulta Pública Ciudadana. 2ª Fase.

Esta fase se caracteriza por ser el momento en el cual la población que habita en la delegación y los grupos organizados de la sociedad civil de la delegación ejercerán su derecho a participar mediante opinión en cuanto a problemática urbana y forma de llevar a cabo el Programa de Desarrollo Urbano, así como mencionando sus principales necesidades y los principales problemas a los que el Programa de solución no solo urbano sino económicamente.

De tal manera se propone que para lograr una verdadera participación ciudadana de la cual emanen propuestas reales a la problemática particular de la delegación, se cumplan con todos los factores que intervienen para que se realice una comunicación verdadera y se de especial interés en el tiempo en el que se realizará la Consulta Pública, en este sentido se establece que la duración de esta fase deba ser de 3 meses (a partir del 2º mes, hasta el 4º mes) y esté dividida en dos partes para que esta fase sea más efectiva y los resultados sean verdaderos y democráticos.

En la primera solo serán reuniones de información las cuales servirán para que los grupos organizados ratifiquen su participación y se realicen las comunicaciones y realciones con los líderes de las colonias y áreas prioritarias de acción.

La segunda etapa será la de recepción de propuestas con el mismo número de reuniones que en la primera, con el fin de que la población transmita sus principales necesidades y proplemas.

- **Aviso de Inicio de Consulta Pública Ciudadana.**

Este período se propone que tenga una semana (1ª semana del 2º mes), en la cual se deberá transmitir por los medios de comunicación (radio, televisión y periódicos) el inicio del proceso de Consulta Pública Ciudadana. con esta actividad se inicia la apertura de un espacio de comunicación para la sociedad civil.

- **Ratificación de la participación de los grupos de interés.**

Este aviso deberá contener las fechas y lugares de las reuniones que se celebraran con cada grupo de interés, así como de la instalación de la ventanilla única donde la población se pueda informar para asistir a éstos; o bien formarse nuevos grupos de interés.

- **Apertura de un espacio de comunicación.**

Una vez acordados los grupos y organizaciones que estén interesados en participar en el período de Consulta Pública se realizará un calendario con las fechas y lugares adecuados para la presentación de cada uno de los foros de análisis y se presentará en un lugar visible de la misma delegación y la SEDUVI, para que de esta forma la población se entere del lugar en donde se darán las audiencias.

- **Objetivos específicos en cada uno de los foros.**

En esta etapa se contemplarán primero los lineamientos de desarrollo urbano del Distrito Federal a nivel metropolitano, para que de esta forma las propuestas y objetivos de cada uno de los grupos estén enmarcadas dentro de un contexto territorial y las propuestas estén articuladas con las acciones de toda la Zona Metropolitana.

Así también se explicará cuales son las políticas de desarrollo de la delegación para que la gente clasifique su propuesta dependiendo del objetivo de cada una.

En base a lo anterior y a las características de los integrantes de cada uno de los foros y grupos se realizarán los objetivos específicos de participación y las metas propuestas en cada caso.

- **Información clara y adecuada en las Audiencias.**

Basándose en el material de presentación elaborado en la primera fase del Proceso se llevarán a cabo los foros de análisis con cada uno de los grupos de interés que se hayan manifestado interesados, así mismo se llevará a cabo una Audiencia Pública General para que asistan todos los habitantes de la delegación en general.

Se informará de las características de la delegación y de sus principales políticas de desarrollo, así también es necesario que en estas reuniones los técnicos de la delegación tengan identificados a los diferentes líderes y representantes vecinales y a representantes de distintos grupos y organizaciones de impulso económico de la delegación como inversionistas o industriales, o en su caso productores para plantear propuestas comunes.

- **Espacio de respuesta**

Este espacio será la segunda parte de la segunda fase, del proceso de Consulta Pública Ciudadana, ya que una vez informados los grupos de interés en la primera parte, se convoquen nuevamente a una reunión donde se recopilarán las propuestas y observaciones que se hayan realizado con respecto al Programa Delegacional, esto también con el fin de que la sociedad civil compruebe que sus propuestas y comentarios sean atendidos por parte de la sociedad gubernamental; ya que de esta se irá formando una conciencia de participación y la población tendrá más confianza para proponer y externar sus puntos de vista, invitando a la población a que realice sus propuestas por medio de la SEDUVI y la Delegación Política.

Se contempla la realización del mismo número de foros que en la primera parte con un mes de diferencia, considerando este tiempo suficiente para que realicen sus propuestas y planteamientos.

5.4 Recepción de Propuestas. 3ª Fase

El objetivo principal de esta tercera parte de la Consulta Pública es proporcionar el tiempo adecuado para que la sociedad civil realice sus propuestas en forma basándose en su primera propuesta elaborada en el foro o audiencia pública.

Esta etapa la realizará el grupo consultor trabajando en conjunto con las autoridades de la Delegación y las autoridades encargadas de la SEDUVI, ya que se propone que se instalen dos lugares de recepción para las propuestas, dividiéndose la entrega de propuestas por grupos de interés, tendrá una duración de tres meses a partir del mes 5º al mes 7º por lo que sus lineamientos serán:

- **Aviso de un espacio de respuesta.**

Se realizará un aviso del espacio para el envío de propuestas tanto a la SEDUVI como a la Delegación Política, comenzando este período en los foros y audiencias públicas realizadas en la segunda parte de la segunda fase del Proceso de Consulta Pública.

- **Voluntad de participación por parte de la sociedad.**

Basándonos en los resultados de lo que opinó la propia gente en el muestreo realizado, la gente está dispuesta a enviar sus propuestas a la delegación política siempre y cuando se les comunique y avisen las fechas y días. Por tal motivo se propone recibir a través de la delegación todas las propuestas que la ciudadanía quiera enviar en el transcurso de toda la segunda fase de la Consulta Pública.

Se planea que se abra este periodo desde la 2ª semana del segundo mes hasta la 1ª semana del sexto mes. Esto con el fin de que conforme se vayan realizando las reuniones de información y las reuniones de trabajo la población envíe sus propuestas en función a la información recibida.

Los responsables de recibir las propuestas de la población en general será la ventanilla especial en la delegación política y los responsables que se encuentren a su cargo, y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Se organizarán las propuestas en orden de entrega, foliadas y registradas por la delegación, entregándose cada semana al grupo consultor

- **Recepción de propuestas en las diferentes instancias gubernamentales. (Apertura al diálogo)**

La sociedad en general, los representantes de vecinos, y los representantes de Zedecs, entregarán sus propuestas en la ventanilla instalada especialmente para este fin en la delegación política o subdelegación.

Los Asambleístas, Grupos de Profesionistas, Grupos Colegiados, Organizaciones Civiles y Cámaras de comercio, entregarán sus propuestas y comentarios en las instalaciones de la SEDUVI

Esto con el fin que exista una mejor organización de las propuestas recibidas y no se dupliquen las propuestas al ser entregadas tanto en la delegación política como en la SEDUVI. Una vez organizadas, y foliadas en el módulo de recepción la autoridad encargada tanto de la SEDUVI como de delegación, dará al Consultor el original de la propuesta quedándose con una copia de recibido para su propio control.

En esta segunda parte solo se recibirán propuestas de los grupos con los que se llevó acabo las reuniones de información, por lo que únicamente se aclararán dudas en torno a las estrategias del Programa Delegacional y se recibirán propuestas debidamente justificadas y elaboradas con anterioridad o modificadas en ese momento.

- **Análisis de las propuestas.**

Se analizarán y organizarán las propuestas en base al tipo de propuesta y persona u organización que la envía, así como realizar una base de datos y una estadística para llevar el control de las propuestas recibidas.

Se contempla que la duración para esta actividad sea de cinco semanas comenzando la 1ª Semana del mes 6 y terminando la 1ª semana del mes 7

El responsable de esta actividad será únicamente el grupo consultor y su equipo responsable para el análisis de las propuestas.

Las propuestas serán analizadas de la siguiente forma:

- Para las delegaciones que estén subdivididas en subdelegaciones, las propuestas se organizarán de acuerdo a la subdelegación que se refiera a propuesta, esto para tener una mejor organización y visión del territorio de la delegación.
- Las propuestas serán organizadas por la persona u organización que la envió:
 - ◊ Vecino Independiente
 - ◊ Grupo organizado de vecinos
 Presidente de colonia
 - ◊ Jefe de Manzana
 Unión o Asociación de vecinos A.C
 - ◊ Figura de Representación Ciudadana
 - ◊ Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - ◊ Organismo Colegiado.
 - ◊ Consejo Asesor de Desarrollo Urbano
 - ◊ Grupo de Inversionistas

También se tomará en cuenta el tipo de propuesta que se envía, clasificándose de la siguiente forma:

- ◊ Propuesta o comentario general
- ◊ Propuesta particular (cuando toman en cuenta un solo predio)
- ◊ Cambio de uso de suelo el interior de la colonia.
- ◊ Cambio de uso de suelo sobre corredores
- ◊ Cambio de altura al interior de una colonia
- ◊ Cambio de altura sobre corredores.
- ◊ Cambio de uso de suelo y altura al interior de una colonia
- ◊ Cambio de suelo y altura sobre corredores.
- ◊ Modificación a normas particulares en colonias o corredores
- ◊ Modificación de usos de suelo en zonas de protección ecológica y valor ambiental.
- ◊ Propuesta de Programa Parcial de Desarrollo Urbano en alguna colonia, poblado o zona de la delegación

Así mismo se realizará un recuento del número de propuestas enviadas clasificándolas con una clave y número de folio. De la misma manera se contarán el número de personas que envían una misma propuesta.

Las propuestas que tengan relación con las diferentes áreas de desarrollo de la delegación se analizarán para canalizarlas a algún programa ya sea económico, social o de obras públicas.

- **Dictaminación de las propuestas. (Objetivos específicos)**

Se dictaminarán las propuestas recibidas tomando los criterios necesarios para hacer procedentes o improcedentes las propuestas. Esto se realizará una vez que se encuentren organizadas en su mayoría las propuestas recibidas, descrito en el punto anterior. Esto con el fin de que se pueda conocer con precisión el objetivo de cada propuesta y no se preste a confusión al dictamen

Los responsables del dictamen de las propuestas serán el grupo consultor en conjunto con el funcionario enlace de la SEDUVI y el equipo responsable en la delegación política.

La dictaminación de las propuestas de cada delegación se realizarán por una o dos personas que tengan conocimiento del Programa Delegacional, tanto técnicamente como físicamente, bajo los lineamientos que marque el propio desarrollo de la delegación. Esto es, si alguna propuesta se sale de los lineamientos especificados para el óptimo desarrollo de la delegación se tomará como improcedente, a diferencia de las propuestas que incentiven el desarrollo urbano ya sea en zonas habitacionales o en zonas de usos mixtos, las cuales se tomarán como procedentes.

- **Respuesta e incorporación de planteamientos.**

Se contestarán y se comunicará el resultado de las propuestas enviadas por la población, debidamente explicada y justificada, sin importar cual haya sido el dictamen de la propuesta.

El responsable de esto será la SEDUVI una vez que el consultor le proporcione los resultados de el dictamen de las propuestas, ya que la respuesta se enviará a vuelta de correo, en hoja membretada y firmadas por el Director de Desarrollo Urbano. Esto hará que la población responda favorablemente y sienta que está contribuyendo a la toma de decisiones para el desarrollo urbano del Distrito Federal. Propiciando un mayor interés por seguir participando

Se enviarán respuestas sin importar cual haya sido el dictamen de la propuesta, sin embargo las respuestas de las propuestas improcedentes deberá dar una explicación más amplia para que así la población se entere del porque no procedió su propuesta invitándolos a seguir participando en las actividades de su comunidad y a estar en contacto con sus representantes vecinales.

De igual manera, se realizarán las respuestas a las propuestas enviadas por parte de grupos organizados de la sociedad civil, organizaciones civiles y grupos de profesionistas colegiados

- **Elaboración de versión preliminar del Programa Delegacional.**

En base a las propuestas procedentes, se incorporarán las modificaciones del Programa Delegacional tanto en documento técnico como en plano de usos de suelo, con el fin de que se presente a la población y ésta identifique los resultados de sus propuestas incorporados en el documento.

El responsable de incorporar las propuestas a la versión preliminar será el equipo técnico del grupo consultor.

La incorporación de las propuestas procedentes se realizará tanto en el documento técnico como en el plano de usos de suelo y una vez terminado este proceso se analizarán las propuestas y usos de suelo colindantes entre delegaciones para que exista una coherencia en cuanto a usos de suelo y alturas propuestas y modificadas.

Se presentará el Programa Delegacional una vez modificado por las propuestas de la población a los grupos Vecinales más importantes de la delegación.

Los responsables de estas reuniones de presentación será la SEDUVI y el grupo consultor, debido a que entre ambos se tomaron las decisiones de procedencia e improcedencia de las propuestas de la sociedad.

Así mismo se presentarán los diferentes programas que tanto a nivel delegacional como a nivel Distrito Federal se hayan realizado para beneficio de la ciudadanía.

5.5 Resultados esperados de la propuesta.

Debido a los cambios más recientes en base a los resultados del 6 de julio de 1997, esta metodología no contempla ninguna acción partidista, ya que sin importar el partido en el poder, se puede llevar a cabo sin tener tendencias o beneficios a algún sector en especial; por lo que de llevarse a cabo esta metodología para la realización de la Consulta Pública Ciudadana, se espera:

- Fomentar las actividades que mejoren los mecanismos de participación ciudadana.
- Contar con un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano consensado, que cumpla con las necesidades reales de la situación actual de cada una de las Delegaciones, de tal forma, que cumpla también con las expectativas de las estrategias generales del Distrito Federal, tomando en cuenta no solo las propuestas que se refieren a usos de suelo y densidades, sino que se tomarán en cuenta las propuestas en cuanto a fomento económico para la delegación y servicios urbanos.
- Propiciar un equilibrado Desarrollo Urbano que provenga de las bases mayoritarias de la población que habita en la delegación, provocando que los Programa Delegacional de Desarrollo Urbano se conviertan en verdaderos instrumentos de ordenación y planeación.

- Organizar las responsabilidades de los diferentes participantes (SEDUVI, grupo Consultor y funcionarios de la Delegación) del proceso de la Consulta Pública, lo que ayudará a mejorar el propio proceso
- Propiciar la democratización del proceso de desarrollo urbano, evitando que sean solo los sectores de la población privilegiados, los que establezcan los lineamientos del desarrollo de las delegaciones.
- Agilizar el proceso de consulta ciudadana, en cuanto a tiempos y elementos para la elaboración de las propuestas por parte de los ciudadanos.
- Eliminar la desconfianza e incredulidad de parte de los ciudadanos ante los funcionarios públicos, propiciando un ambiente en donde el proceso de consulta ciudadana, refleje su veracidad y pluralidad en la toma de decisiones.
- Incentivar a que la ciudadanía participe en el desarrollo de su comunidad ya sea a nivel local o delegacional, al ver la respuesta a su propuesta ya sea procedente o improcedente.
- Propiciar la organización de nuevos grupos sociales a nivel vecinal, los cuales trasmitan las necesidades reales de la población.
- Elevar la calidad de vida de los habitantes de las diferentes delegaciones políticas.
- Provocar un proceso de planificación y gestión del desarrollo urbano a nivel local, para que de éste se desprenda uno a nivel delegacional y de éste, uno a nivel Distrito Federal.
- Que la ciudadanía haga conciencia de que tanto su colonia como su delegación y su ciudad se irá mejorando con la aportación de propuestas de cada uno de sus habitantes.

CONCLUSIONES GENERALES

Para un mejor análisis de la participación social es necesario establecer la división de ésta en tres superestructuras la Sociedad Civil, la Sociedad Política y el Estado; las cuales tienen que tener una relación en función de su adecuada comunicación.

El interés que tiene la sociedad civil por participar se puede manifestar de diferentes formas, como son: los movimientos sociales urbanos, los cuales son una muestra del interés que tiene la población por participar y la falta de mecanismos, espacios y canales de comunicación efectiva por parte de la sociedad política.

Por otro lado todas las leyes y reglamentos que intervienen y rigen la participación de la ciudadanía, no cuentan con las formas para que la participación se lleve a cabo y tampoco menciona los medios para que el gobierno responda a las propuestas efectuadas por la sociedad en general organizada o no, por lo que se debe de enfatizar este aspecto marcando las formas y los canales para que el gobierno responda.

En general los lineamientos de participación ciudadana aún estando establecidos desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no cuenta tampoco con leyes y reglamentos a nivel local (Municipio) que establezcan los niveles de representatividad y la forma en que los representantes serán electos por sus vecinos.

Las leyes y reglamentos establecen que para que exista la participación ciudadana se debe considerar como la práctica de la libre comunicación y expresión de los individuos, para que así los ciudadanos puedan organizarse en grupos de participación comunitaria, llevándose a cabo una verdadera planeación democrática, apoyándose ésta en las audiencias públicas que los organismos de representación ciudadana tienen la obligación de llevar a cabo y así se realice una participación social más equitativa y plural.

Por tal motivo es necesario mencionar que la participación ciudadana a nivel local es más efectiva para lograr una planificación y gestión del desarrollo urbano; ya que facilitará que este proceso se haga más democrático, haciendo más eficientes los órganos de poder público.

Esto se pudo apreciar en los resultados de la participación en la Consulta Pública tanto de los Planes Parciales de 1980 y 1987 como en los resultados

de la encuesta aplicada, ya que en las colonias en donde los representantes tuvieron una mejor comunicación con sus vecinos las propuestas recibidas fueron más concretas.

Por lo anterior es importante establecer que la sociedad civil requiere de un fortalecimiento en los medios de participación para la instrumentación de proyectos de interés comunitario, como juntas vecinales con los representantes, periódicos locales que informen a los vecinos los aspectos más relevantes de su entorno.

Por tal motivo la participación ciudadana se convierte en un elemento clave para la transformación hacia una sociedad más democrática y plural. Sin embargo, en la Ciudad de México a pesar de los intentos y reformas de las leyes y reglamentos para propiciar la participación de la sociedad existen pocos grupos organizados y activos que tengan como objetivo una participación ciudadana real.

Dentro de la Delegación Benito Juárez la Participación Ciudadana se dió de una forma distinta a la participación en otras delegaciones ya que ésta se encuentra consolidada en cuanto a servicios y equipamiento, su nivel socio económico, y la delegación ocupa el 16º lugar en el índice de marginalidad, y el primer lugar en el índice de bienestar, por lo tanto la participación de la mayoría de la población se concretizó en tres objetivos comunes:

- Participación por cambio en los usos de suelo mixto en la zona poniente principalmente.
- Participación por conservación del uso de suelo habitacional en toda la zona centro que fue la mayor parte de la delegación.
- Participación por problemática urbana en la zona oriente de la delegación que es la zona más popular.

Los resultados de la investigación de campo en una colonia de cada una de estas zonas fueron: para tener una mejor comunicación con la sociedad civil es necesario que ésta empiece desde las bases de la organización vecinal y se tenga en cuenta que los representantes vecinales son los que pueden aportar las necesidades más apremiantes de la población. Así mismo la población en general necesita identificarse con su entorno para que la participación ciudadana sea verdadera.

Por otro lado el periodo de Consulta Pública Ciudadana realizado en 1996 se vió obstaculizado por problemas políticos como fué la falta de comunicación e identidad con los Consejeros Ciudadanos y la comunicación de estos con los Asambleístas. Así también el llevar a cabo más audiencias de las que se tenían

inicialmente propuestas fué determinante en la falta de tiempo para dar respuesta a las propuestas de la población.

En ese sentido, el proyecto que se presenta en esta tesis, bajo un análisis desde el marco teórico analizado y el análisis de los procesos de Consulta Pública Ciudadana, busca resolver las carencias que se han tenido en el aspecto de participación ciudadana fortaleciendo:

- La apertura de los espacios necesarios para que la población participe, como la creación o instauración de una junta vecinal cada mes en las colonias que tengan más problemas.
- La voluntad de participación de la sociedad civil, confirmando sus necesidades y objetivos de participación y confirmando su asistencia a las juntas y audiencias públicas.
- El espacio donde se den las respuestas de las propuestas que realice la ciudadanía y que el gobierno tiene que resolver; esto es, dando una respuesta clara y oportuna a las propuestas de la población para que de esta forma la gente se sienta con la suficiente confianza de volver a participar sabiendo que el gobierno tomó en cuenta sus propuestas.

Por otro lado el espacio y tiempo en que se lleva a cabo el proceso de Consulta Pública Ciudadana requiere que la situación sociopolítica y económica predominante en la Ciudad sea favorable ya que ésta como se ha analizado, es determinante para lograr que los programas de desarrollo urbano atiendan las necesidades básicas de la población. Sin embargo es necesario que el gobierno de la Ciudad cuente con una verdadera voluntad política para mejorarla.

Finalmente es indispensable que los agentes que intervienen en el proceso de Consulta Pública Ciudadana establezcan sus objetivos específicos, para contar con la información adecuada que motive a la sociedad civil a participar abriendo los espacios para el diálogo y se analicen adecuadamente las necesidades más sensibles de la población.

Esto ocasionará que los habitantes de la Ciudad de México adquieran confianza, creando una conciencia cívica real que los impulse a seguir participando en cualquier proyecto que el gobierno promueva en su comunidad respetando las diferencias que la sociedad tiene, ya sean políticas, culturales y económicas para lograr el consenso y bienestar colectivo.

ANEXO 1

CRONOGRAMAS DE ACTIVIDADES

CRONOGRAMA INICIAL Y REAL DE ACTIVIDADES PARA LA CONSULTA PUBLICA CIUDADANA																																							
	1ª FASE									SEGUNDA FASE									TERCERA FASE																				
	MAYO			JUNIO			JULIO			AGOSTO			SEPT			OCTUB			NOVI			DICIEM			ENERO														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
1ª FASE																																							
ELABORACION DE GUIÓN Y MATERIAL DE CONSULTA PUBLICA CIUDADANA																																							
1. Aviso de inicio del proceso de revisión de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano	█	█																																					
2. Conciliación con delegaciones. Propuestas Programa Delegacional y Estrategia de Consulta		█	█																																				
3. Guiones de presentación			█	█																																			
4. Material de presentación				█	█																																		
2ª FASE																																							
CONSULTA PUBLICA CIUDADANA																																							
5. Aviso de inicio de la Consulta Publica						█	█																																
6. Presentación a grupos técnicos especializados						█	█																																
7. a) Consejeros Ciudadanos						█	█																																
8. b) Cámaras de Servicio						█	█																																
9. c) Colegios de Profesionistas e Instituciones Educativas						█	█																																
10. d) Asambleístas						█	█																																
11. e) Audiencia Pública General						█	█																																
12. f) Representantes de Vecinos						█	█																																
13. g) Organizaciones Civiles (Consejo Asesor de Desarrollo Urbano)						█	█																																
14. h) Representantes de ZEDECS						█	█																																
15. Recepción de propuestas de la Ciudadanía						█	█																																
16. Periodo de Audiencias Extraordinarias						█	█																																
17. Análisis de propuestas																																							
18. Clasificación de Propuestas																																							
19. Contestación de Planteamientos																																							
Proceso de Revisión de los Programas Generales																																							
Proceso de Revisión del Plano de Usos de Suelo																																							
3ª FASE																																							
VISION DEFINITIVA Y APROBACION																																							
20. Elaboración de la versión definitiva de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PP)																																							
21. Revisión y Aprobación por parte de la SEDUVI																																							
22. Revisión y Aprobación por parte de los Consejeros Ciudadanos																																							
23. Aprobación Oficial del Departamento del Distrito Federal																																							
24. Revisión y Aprobación por parte de la Asamblea de Representantes																																							
25. Anulación en parte al Presidente de la Republica																																							
26. Aprobación de carta de usus de suelo (Plano Síntesis)																																							
27. Publicación en Gaceta y Diario Oficial																																							
28. Inscripción en el Registro del Plan Director y Registro Público de la Propiedad																																							

 Tiempo Propuesto Inicial
 Tiempo Real

ANEXO 2

ENCUESTA APLICADA

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE DESARROLLO URBANO
DEL DISTRITO FEDERAL
ENCUESTA APLICADA

COLONIA _____
CALLE _____ ENTRE _____ Y _____
MANZANA _____

EDAD:
 20-30 31-40 41-50 MAS DE 50

SEXO M F

1. NIVEL DE ESCOLARIDAD:
 PRIMARIA SECUNDARIA TECNICO BACHILLERATO PROFESIONAL

2. TIPO DE VIVIENDA
 UNIFAMILIAR PLURIFAMILIAR

3. TENENCIA DE LA VIVIENDA
 PROPIA RENTADA PRESTADA OTRA

4. CUANTOS AÑOS LLEVA VIVIENDO EN ESTA COLONIA
 0-5 6-10 10-15 15-20 MAS DE 20

	SI	NO
5. CONOCE A SU JEFE DE MANZANA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. CONOCE A SU PRESIDENTE DE COLONIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. CONOCE A SU CONSEJERO CIUDADANO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. CONOCE A SU DELEGADO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. COMO ES LA COMUNICACION DE SUS REPRESENTANTES CON USTEDES LOS VECINOS?
 PERSONALMENTE POR VOLANTES POR TELEFONO
 EN REUNIONES VECINALES POR CORREO NUNCA SE HAN COMUNICADO

10. EN CASO DE ALGUN PROBLEMA EN SU COLONIA O CUADRA A QUIEN RECORRE O RECURRIRIA?
 AL JEFE DE MANZANA AL CONSEJERO CIUDADANO AL PRESIDENTE DE COLONIA
 A LA DELEGACION DIRECTAMENTE A ALGUIEN QUE SEA INFLUYENTE EN LA DELEGACION OTRO

11. CONSIDERA INPORTANTE LA PARTICIPACION DE LOS VECINOS PARA LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE SU COLONIA?
 SI NO

12. CUALES SON LOS PROBLEMAS MAS GRAVES EN SU COLONIA?
 INSEGURIDAD DOTACION DE AGUA BASURA
 AMBULANTAJE PARADEROS DE MICROS GIROS NEGROS
 FALTA DE ESTACIONAMIENTOS MUCHAS TIENDAS YTALLERES OTRO

13. EN QUE TIPO DE EVENTOS ORGANIZADOS POR LA DELEGACION HA PARTICIPADO?

- VERBENAS POPULARES JUNTAS VECINALES AUDIENCIAS PUBLICAS
 RECORRIDOS DE LA DELEGADA INAUGURACION DE OBRAS NINGUNO

14. PARTICIPO USTED EN LA CONSULTA PUBLICA DELEGACIONAL DE 1996 PARA APROBAR EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO?

- SI NO

15. CONOCE A ALGUIEN QUE HAYA PARTICIPADO?

- SI NO

16. DE QUE FORMA? *(Pregunta en función de la 14 y 15)*

- ENVIANDO UNA PROPUESTA ASISTIENDO A ALGUN FORO EN LA CUDIENCIA PUBLICA
 TRABAJANDO CON EL CONSEJERO CIUDADANO TRABAJANDO CON EL PRESIDENTE DE COLONIA CON EL JEFE DE MANZANA
 ORGANIZANDOSE CON LOS VECINOS PARA UNA PROPUESTA EN CONJUNTO SOLO SE ENTERO PERO NO PARTICIPO OTRA

17. DE QUE FORMA LE GUSTARIA QUE EXISTIERA MAS COMUNICACION ENTRE LA DELEGACION O LOS REPRESENTANTES CIUDADANOS Y LOS VECINOS PARA QUE USTED PARTICIPE?

- REALIZANDO JUNTAS MENSUALES POR MEDIO DE UN PERIODICO LOCAL POR VOLANTES A CADA CASA
 TRABAJANDO CON EL CONSEJERO CIUDADANO TRABAJANDO CON EL PRESIDENTE DE COLONIA CON EL JEFE DE MANZANA

18. CUALES SON LOS TIPOS DE COMERCIO Y SERVICIOS CON LOS QUE NO ESTA DE ACUERDO QUE EXISTAN EN SU COLONIA POR LOS PROBLEMAS QUE OCASIONAN?

- TIENDAS Y MISCELANEAS TALLERES MECANICOS RESTAURANTES
 CENTROS COMERCIALES CENTROS NOCTURNOS Y DISCOTECAS ESCUELAS
 MERCADOS HOSPITALES BANCOS

19. DE QUE FORMA LE GUSTARIA PARTICIPAR PARA EL DESARROLLO DE SU COMUNIDAD?

- ORGANIZANDO JUNTAS VECINALES ENVIANDO SUS PROPUESTAS A LA DELEGACION TRABAJANDO CON EL JEFE DE MANZANA
 TRABAJANDO CON EL REPRESENTANTE VECINAL COMO JEFE DE MANZANA COMO PRESIDENTE DE COLONIA
 EN EL PERIODICO LOCAL NO TIENE TIEMPO OTRO

20. ESTA DISPUESTO A PARTICIPAR EN LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES Y SOLUCION DE PROBLEMAS DE SU COMUNIDAD?

- SI NO

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Díaz, Miguel Angel, (1988) *Movimientos Urbanos y Psicología Social.*, México. Colección Desarrollo Urbano.
- Bettín, Grafranco. (1982) *Los Sociólogos de la Ciudad.*. G.G. España Colección Arquitectura Perspectivas.
- Bobbio Norberto, (1977) *.Gramsci y la concepción de la sociedad civil.* Teoría y Realidad. Grijalbo España.
- Bobbio Norberto, (s/f) *El Futuro de la Democracia.* FCE. México.
- Bolivar E. Augusto (1994). *Gestión Metropolitana y Política. Programa Reencuentro de 2 Ciudades* UAM México
- Borja Jordi. (1975) *Movimientos Sociales Urbanos* Siap-Planteos, Buenos Aires.
- Cameo Misrahi, León. (1984) *Tesis El concepto de Movimientos Sociales Urbanos.* Facultad de Sociología UNAM
- Castells, Manuel.(1972) *La Cuestión Urbana* Editorial Siglo XXI
- Castells, Manuel.(1974) *Movimientos Sociales Urbanos.* Ed. Siglo XXI 13ª Edición. 1997.
- Castells, Manuel. (1973) *Problemas de Investigación Urbana.* Editorial Siglo Ventiuno, III edición.
- Concha Malo Miguel (Compilador).(1994) *Los derechos políticos como derechos humanos.* Artículo: Democracia, acción ciudadana y vida cotidiana Crespo José Antonio. Colección La democracia en México. Ed. La Jornada C.I.I.H. UNAM. México
- Coulomb René, Duhau Emilio (1988) *La Ciudad y sus Actores.* UAM 1ª Edición. México.
- Coulomb René, Duhau Emilio (1988) *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política.* UAM 1ª Edición. México.

- Coulomb René, Duhau Emilio. (Coordinadores) (1994) *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos*. Observatorio de la Ciudad de México.
- Coulomb, René y Herrasti María Emilia, (1994) *Elementos para una sociología de la autogestión urbana en la Ciudad de México*. Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Observatorio de la Ciudad de México OCIM
- Chávez de Ortega, Estefanía. (1996) *Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas*. Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. UNAM
- Fernández Arturo.(1992) *Movimientos Sociales en América Latina*. Instituto de Estudios y Acción Social. Ed. Grupo Aique.S.A. Buenos Aires.
- Garza Gustavo, (Compilador) (1989) *Una Década de planeación Urbano Regional en México 1978-1988*. Colegio de México. México.
- Giner, Salvador.(1987) *Ensallos Civiles*. Nexos. Ediciones Península.
- Guajardo Horacio.(1994) *Teoría de la Comunicación Social*. Gernika 4ª Edición.
- Held David. *Modelos de Democracia*. Alianza Universidad.
- Iracheta Senecorta Alfonso, Villar Calvo Alberto (1988). *Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México*. Plaza y Valdez. México.
- Meadows, Paul.(1960) *Marcos para el estudio de los movimientos sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM México.
- Mercado Moraga Angel (1997) *Actores, Modalidades y Fronteras del Poblamiento de la Ciudad de México durante el S XX*, Diplomado sobre la Ciudad de México. UNAM PUEC.
- Mercado Moraga Angel (1989) *Gestor Urbano UAM* México.
- Moctezuma Barragán Pedro, (1994) *Democracia y Participación Social en la Ciudad de México*. Gestión Metropolitana y Política. Programa: Reencuentro de dos Ciudades México Santiago de Chile UAM Azcapozalco México.
- Olvera Rivera Alberto, Auritzer Leonardo *El concepto de la Sociedad Civil en el estudio de la transición democrática*. Revista Mexicana de Sociología. N°4 año 1992 oct-dic. UNAM

- Perló Cohen Manuel, (1990) *La modernización de las Ciudades en México*. Compilación UNAM. México.
- Pradilla Cobos Emilio. (compilador) Colección: *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*.
 - Tomo N° 1 Expansión de la Mancha Urbana.
 - Tomo N° 3 Impacto del Movimiento Urbano Popular.
 - Tomo N° 6 Financiamiento del Desarrollo Urbano.
- Ramírez Saiz Juan Manuel.(1989) *Actores Sociales y Proyecto de Ciudad*, Ed. Plaza y Valdez. México.
- Revista Ciudades, Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana. Puebla, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
 - Revista Ciudades 2 Democracia y poder local. Moctezuma Barragán Pedro, "Descentralización productiva y participación democrática."
 - Revista Ciudades 3 Estado y Políticas Territoriales. Antonio Azuela (et al.) Distrito Federal: "Una democracia asfixiada."
 - Revista Ciudades 4. Planeación, modernización y Territorio. Nava Vazquez Telésforo. "En el filo de la participación Ciudadana."
 - Revista Ciudades 9. Democratización de la Gestión Urbana Coulomb René.
 - Revista Ciudades 28 Gestión urbana y poder local. Herrasti María Luisa. "Participación Ciudadana y poder local."
- Ríos Palacios María Dinorah. (1982) Tesis: "La Participación Ciudadana como estrategia de desarrollo urbano municipal". Facultad de Sociología UNAM. 1982
- Sanchez Mejorada Cristina, Durán Contreras Ana María. (1994) *Las elecciones de Consejeros Ciudadanos en el marco de la reforma política en el D.F.* Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Observatorio de la Ciudad de México OCIM. México
- Sánchez Mejorada Fernández Cristina, (1994) *Emergencia y Participación de la Sociedad Civil en la Ciudad de México*. Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Observatorio de la Ciudad de México OCIM. México.

- Sánchez Mejorada Fernández Cristina,(1994) *Reflexionando Sobre la Sociedad Civil*. Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Observatorio de la Ciudad de México OCIM. México.
- Sánchez Mejorada Fernández Cristina (1994). *Debate en torno a la participación ciudadana*. Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos Observatorio de la Ciudad de México OCIM.México.
- Tamayo, Sergio.(1988) *Democracia en la Ciudad desde los Barrios*. Colección Desarrollo Urbano, México.
- Ziccardi Alicia (coordinadora) (1996) *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed. Porrúa. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México.
- Ziccardi Alicia, Navarro Bernardo (Coordinadores] (1995) *Ciudad de México Retos y Propuestas para la coordinación metropolitana*. UAM, UNAM México.

LEYES, PLANES Y PROGRAMAS.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 1996-2000
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez. Aprobado en febrero de 1997, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997.