

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y AGENDA DE GOBIERNO:
UN ANÁLISIS A PARTIR DE CASOS DE ORGANIZACIONES SOCIALES
EN MÉXICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO, 1985-2003.**

Presenta

Miguel Rodrigo González Ibarra

**TESIS DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Director de Tesis

Dr. Fernando de Jesús Pliego Carrasco

Comité de la Investigación

Dr. Raúl Orlando Olmedo Carranza

Dr. Carlos Roberto Martínez Assad

Dra. Sara Gordon Rapoport

Dra. Lucía Álvarez Enríquez

Dra. María del Carmen Solórzano Marcial

Dra. Angélica Pérez Ordaz

Palabras Claves:

Movilización Social, Agenda de Gobierno, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre,
Asociación Cívica, Legítima y Comercial, FRENPAVIH, Ciudad de México

Copyright©Miguel R. González Ibarra,

México, Distrito Federal, 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Ser mejor sólo quiere decir: llegar a conocer mejor.
Sin embargo, debe ser un conocimiento que no nos dé tregua, que nos acose siempre.
Es mortal un conocimiento que nos vaya aplacando.
Uno debe terminar antes de haber dicho todo.
Algunos lo han dicho todo antes de empezar.
Nadie conoce ni ha conocido nada de inmediato:
lo que creemos conocer de pronto, ha estado largo tiempo con nosotros.
Lo que verdaderamente importa
es el conocimiento clandestino que alienta en todos nosotros.*

Elias Canetti

*A medida que crece, el saber cambia de forma.
No hay uniformidad en el verdadero saber.
Todos los auténticos saltos se realizan lateralmente,
como los saltos del caballo en el ajedrez.
Lo que se desarrolla en línea recta y es predecible resulta irrelevante.
Lo decisivo es el saber torcido, y sobre todo lateral.”*

Elias Canetti,

El suplicio de las moscas, IX.

(Cita tomada de Brigitte Pénicaud,
San Agustín Etlá, Oaxaca, 9 de mayo de 2010)

*Hay un tiempo para mantener las distancias,
un tiempo para volver los ojos.
Hay un tiempo para mantener la cabeza gacha
para pasar bien el día.
Hay un tiempo para el maquillaje y el pintalabios
Un tiempo para cortarse el pelo.
Hay un tiempo para ir de compras al centro
para encontrar el vestido apropiado que llevar.
Ahí viene ella, las cabezas se giran.
Ahí viene ella, para recoger su corona.
Hay un tiempo para las portadas.
Un tiempo para besar y hablar.
Hay un tiempo para diferentes colores,
diferentes nombres que encuentras difíciles de pronunciar.
Hay un tiempo para la primera comunión.
Hay un tiempo para volverse a la Meca.
Hay un tiempo para ser una reina de la belleza.
Ahí viene ella, la belleza hace el ridículo.
Ahí viene ella, surreal con su corona.*

Paul David Hewson

AGRADECIMIENTOS

Desde el año de 2004, en que comencé a cursar los estudios de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como en las primeras presentaciones del proyecto y durante el desarrollo de la investigación, he contraído numerosas deudas. Por ello, quiero expresar mi agradecimiento a las personas e instituciones que hicieron posible la culminación de este trabajo de investigación.

En primer lugar, deseo mencionar al Dr. Fernando Pliego Carrasco, mi director de tesis, por el apoyo y asesoría que tuvo en mí proyecto, por sus recomendaciones invaluable y la confianza que me dio durante la investigación. A la Dra. Lucía Álvarez Enríquez y al Dr. Carlos Martínez Assad, miembros del comité tutorial principal, por sus atinadas observaciones y los espacios que me brindaron para exponer y evaluar los avances de investigación.

Quiero también manifestar mi gratitud a las doctoras Sara Gordon Rapoport, Carmen Solórzano Marcial, Angélica Ordaz y al doctor Raúl Olmedo Carranza, quienes fungieron como lectores y miembros del jurado; por las asesorías que me ofrecieron durante la revisión de la tesis. Cada uno de ellos colaboró desde su perspectiva para enriquecer el objeto de estudio y hacerlo más comprensible.

También debo mencionar a diferentes amigos que intervinieron en las revisiones de los documentos preliminares, especialmente agradezco a Ignacio Camargo González y Moisés Frutos Cortés, de la Universidad Autónoma de Chihuahua y de la Universidad Autónoma de Ciudad del Carmen, respectivamente, por su apoyo a lo largo de este trabajo. Sus comentarios y los documentos que me proporcionaron iluminaron en muchos aspectos el camino y me permitieron dar un mejor sentido al capitulado.

Durante el trabajo de campo, conté con la amistad y colaboración de muchas personas. En las organizaciones que fueron objeto de este estudio quiero mencionar especialmente a Graciela Mijares López, Germán Hurtado Aldana, José Antonio Salas, la Sra. Lilia Lechuga (+) y Alejandro Varas de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre-Frente del Pueblo. Los momentos que compartí con ellos en la colonia Roma y Doctores, así como el trabajo de observación que realice durante las movilizaciones y asambleas ante diferentes organismos públicos y con sus afiliados, me permitió conocer los

problemas que tienen las organizaciones de esta naturaleza, además de que me ayudó a eliminar algunos prejuicios sobre la naturaleza de su organización y las aseveraciones que se forman desde la academia. A pesar de mi insistencia para obtener los datos, siempre obtuve un trato cordial y respetuoso de su parte.

Por otra parte, agradezco la atención de Alejandra Barrios Richard, de Laura Ramírez Serna y Martha Chavarría dirigentes de la Asociación Legítima Cívica y Comercial, Plaza de la Corregidora y Plaza Pino Suárez, respectivamente. En particular, agradezco el apoyo de la Sra. Alejandra Barrios por permitirme entrevistarla durante su estancia en el reclusorio oriente de la ciudad de México, por las recomendaciones que me proporcionó para realizar entrevistas con dirigentes de asociaciones de ambulantes en la zona del centro histórico y la colonia de la Merced. El panorama que obtuve a partir de sus comentarios, me permitió replantear piezas para armar la historia de la organización y conocer la diversidad de factores que determinan su existencia y actividad comercial.

Por otra parte, reconozco el apoyo que me brindó José Méndez, Juan Alfonso López y Víctor Sampallo del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida. Las pláticas que sostuve con ellos en la Unidad Plateros, en la colonia Tacubaya y la ciudad de Pachuca, me ilustraron enormemente en el tema del VIH y sus manifestaciones concretas entre la población más vulnerable. Espero que este trabajo coopere para documentar sus esfuerzos en beneficio de su propia actividad social y política.

En instituciones y agencias gubernamentales quiero destacar el apoyo de: Luís Manuel Arellano, Jefe de Departamento de Organizaciones de la Sociedad Civil en el Censida; Eduardo Cervantes, director de participación ciudadana del GDF; Carmen Soler, Directora de la Clínica Condesa VIH-Sida del GDF; Lorena Villavicencio, diputada y coordinadora del PRD en la ALDF; Rosa Isela Rodríguez, Directora de Gobierno en la Secretaría de Gobierno del GDF; Joel Trejo Hernández, Director del Programa del Comercio Popular en el GDF, entre otros funcionarios públicos del Gobierno del Distrito Federal y Asamblea Legislativa del DF. Todos ellos contribuyeron e hicieron espacios en sus múltiples ocupaciones laborales para explicarme la forma en que se procesan los temas en la agenda legislativa y de gobierno, así como los problemas que implica la coordinación entre entidades públicas y organizaciones civiles.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM deseo agradecer al Dr. Roberto Moreno Espinosa, Coordinador del Programa de Posgrado en Administración Pública, por sus recomendaciones y asesorías en los diferentes aspectos académicos. Asimismo, agradezco el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de la Dirección General de Estudios de Posgrado por el financiamiento que obtuve para la realización de los estudios de doctorado.

También reconozco el apoyo que obtuve del Dr. Gerardo Torres Salcido para colaborar eventualmente en el proyecto de investigación sobre: “Sistemas agroalimentarios locales en México. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones.” Proyecto registrado en el Programa PAPITT en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH) de la UNAM. Los recursos que obtuve los invertí en la asistencia a seminarios y eventos relacionados con los temas de la investigación, así como en la conformación de una base de datos del proyecto.

De manera muy especial deseo hacer un enorme reconocimiento a mis padres, Ana y Emilio, ya que sin su apoyo incondicional no habría sido posible realizar los estudios que me han traído hasta aquí. A mis hermanos les transmito una gratitud especial por su apoyo económico y moral en los diferentes momentos que he tenido no sólo en la universidad, sino como hermano y amigo. Sin su paciencia y comprensión no hubiera podido enfrentar los dilemas que implica la investigación, así como los nuevos proyectos de vida.

Por último, deseo expresar mi gratitud a mis primos y amigos que viven en la ciudad de Phoenix, Arizona. Gracias por alentarme para no claudicar este proyecto pese a los deseos que tuve, en algún momento, de emigrar hacia esa ciudad. Espero que este trabajo sea una motivación para luchar por su residencia y lograr mejores condiciones de vida para sus familias.

A mi hijo, Rodrigo, le dedico este trabajo y le reitero mi amor por siempre.

Santa Lucía, Álvaro Obregón.

Primavera, 2010.

ÍNDICE

	Pág.
Agradecimientos	vii
Tablas y gráficos	xv
Lista de anexos	xvii
Siglas utilizadas	xix
INTRODUCCIÓN	xxiii
CAPÍTULO 1	
MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAS ANALÍTICAS	
1.1. Aspectos del régimen y sistema político	2
1.2. Acción colectiva y movimientos sociales	6
1.3. Políticas públicas y agenda de gobierno	16
1.4. La estructura de oportunidades políticas	29
1.5. Relación entre movimientos sociales, partidos y élites políticas	37
1.6. Participación política y políticas públicas	41
1.7. Movimientos sociales y control de la agenda	49
CAPÍTULO 2	
SISTEMA POLÍTICO, MOVILIZACIÓN Y AGENDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO, 1980-2003	
2.1. Sistema político, gestión gubernamental y cultura política	58
2.2. Movimientos sociales urbanos y participación política	62
2.3. Cambio político, movilización social y apertura de la agenda en los ochenta	70
2.4. Movimientos sociales y participación política-electoral en los noventa	84
2.5. Participación política y agenda de gobierno hacia 2003	99

CAPÍTULO 3	CONFLICTO, MOVILIZACIÓN SOCIAL Y AGENDA POLÍTICA: TRES CASOS DE ESTUDIO	
	3.1. La Vivienda, el Comercio Informal y el VIH-Sida en el contexto de los problemas públicos en México y la ciudad de México	112
	3.2. Origen, identidad y cultura política de las organizaciones: UVyD-19, ACLyC y FRENPAVIH.	124
	3.3. Sismos, reconstrucción y participación política-partidista: la <i>Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre en la colonia Roma</i> , 1985-1990	141
	3.4. Discurso, movilización y redefinición de la agenda política: el <i>Programa de Mejoramiento del Comercio Popular para los vendedores ambulantes del Centro Histórico</i> , 1990-1994.	151
	3.5. Movilización, acceso a medicamentos y agenda política: el <i>Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH/SIDA</i> , 1997-2003.	163
CAPÍTULO 4	MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA	
	4.1. Conflictos y gestación de la agenda política	179
	4.2. Mecanismo de trabajo y recursos de las organizaciones	184
	4.3. Movilización y relevancia de los temas en la agenda de los medios de comunicación	189
	4.4. Relación e intercambio con partidos políticos y organizaciones sociales	201
	4.5. Intervención en política y programas de gobierno	212
	4.6. Percepción de los temas en la agenda legislativa y de gobierno	227
	4.7. Movilización y agenda política: el caso FRENPAVIH en diciembre 2004.	243
CONCLUSIONES		255
BIBLIOGRAFÍA		275
ANEXOS		305
RESUMEN		395

TABLAS Y GRÁFICOS

	<i>Págs.</i>
Distribución geográfica de las principales organizaciones del Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal (antes de 1985)	77
Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal (1985)	80
Propuestas de las organizaciones hacia la agenda política	88
Candidatos del Movimiento Urbano Popular en los partidos políticos (1988-2000)	95
Características de los temas en la formación de la agenda política	180
Instalaciones y recursos de las organizaciones	185
Participación de los miembros de las organizaciones en actividades políticas	187
Presupuesto de las organizaciones	188
Temas y movilización de la UVyD-19, ACLyC y FRENPAVIH (2001-2003)	190
Ámbitos de la movilización social de las organizaciones	191
Principales acciones de movilización y protesta de las organizaciones	192
Movilización de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, 1986-1990.	194
Dirección de la movilización identificada en organizaciones sociales en el tema de la reconstrucción de vivienda (UVyD-19), 1986-1990.	195
Movilización social de las organizaciones de comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1993.	196
El comercio ambulante en la ciudad de México en los medios de comunicación, 1990-1994.	197
Notas sobre la movilización del Frente Nacional de Personas Afectadas con el VIH-Sida según La Jornada, Reforma e Infolatina.	198
Dirección de la movilización del FRENPAVIH, 1997-2003.	199
Principales notas de movilización de las organizaciones en el acceso a la agenda política 1985-2003.	200
Relación de la UVyD-19 con partidos políticos y organizaciones sociales	202

Relación de la ACLyC con partidos políticos y organizaciones sociales	205
Relación del FRENPAVIH con partidos políticos y organizaciones sociales	207
Vínculos e intercambio de las organizaciones con partidos políticos y organizaciones sociales	210
Participación de las organizaciones en la agenda y la política pública	214
Participación de las organizaciones en comités relacionados con el diseño y ejecución de programas	218
Mecanismos de participación de las organizaciones en programas de gobierno (reconstrucción de vivienda, comercio ambulante y VIH-Sida)	226
Año de enlace o vínculo de las organizaciones del FRENPAVIH en las entidades del país con los dirigentes del DF.	244
Año de surgimiento y participación en grupos de autoayuda.	244
Mecanismos de trabajo y votación en las asambleas del FRENPAVIH	246
Estructura orgánica del FRENPAVIH	246
Importancia de la relación con partidos políticos para influir en la agenda política (FRENPAVIH)	247
Propuestas de los partidos políticos hacia el acceso de medicamentos y atención médica (FRENPAVIH)	247
Importancia de la movilización social con otros actores en materia de VIH-Sida (FRENPAVIH)	249
Percepción del trabajo del FRENPAVIH en la SSA.	249
Percepción de la importancia de la participación en comités de seguimiento y atención de VIH-Sida en las entidades federativas.	251
Percepción de los 3 temas o vacíos del Programa de Salud en VIH-Sida y que ocasionan la movilización del FRENPAVIH	251
Gráfico sobre la importancia que otorgan los miembros del FRENPAVIH a las movilizaciones desarrolladas hacia la SSA.	252
Gráfico sobre la percepción de los medios de comunicación en el trabajo del FRENPAVIH.	252

LISTA DE ANEXOS

Mecanismo de relación y promoción de la agenda política	305
Candidatos del MUP a la ARDF, a la Cámara de Diputados y a las Delegaciones políticas del DF, 1988-2003.	306
Porcentaje de candidatos electos y no electos	306
Participación política electoral de la UVyD-19 y del Frente del Pueblo entre 1985-2000	307
Relevancia del tema de la vivienda y de la UVyD-19 en los medios de comunicación, 1986-1990.	307
Movilización y protesta de la UVyD-19 según los medios de comunicación, 1986-1990	308
Dirección de la movilización identificada en las organizaciones sociales en el tema de la reconstrucción de vivienda, 1986-1990.	308
Relevancia de la movilización del FRENPAVIH según los medios de comunicación, 1997-2003	309
Movilización y protesta del FRENPAVIH según los medios de comunicación, 1997-2003.	309
Dirección de la movilización del FRENPAVIH, 1997-2003	310
El comercio informal en la ciudad de México, 1990-1994.	310
El comercio ambulante en los medios de comunicación, 1990-1994.	311
Relevancia del comercio ambulante y las organizaciones en los medios de comunicación, 1990-1993.	311
Movilización y protesta social de las Organizaciones de Comerciantes Ambulantes, 1990-1993.	312
Dirección de la movilización de las organizaciones del comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1994.	312
Distribución geográfica de las principales organizaciones del MUP en el D.F., antes de 1985.	313
El Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal en 1985	314
Propuestas e iniciativas sobre la democratización del DF de los partidos políticos vinculados al MUP (1982-1986)	315

Número de candidatos provenientes del MUP para las elecciones, 1988-1997	316
Planteamientos y demandas de las organizaciones vinculadas al MUP sobre la democratización del DF (1985-1995)	317
Participación de organizaciones sociales del MUP en procesos electorales entre 1988 y 2000	318
Candidatos del MUP por partido político, 1988-2000	318
Porcentaje de candidatos del MUP Electos	319
Comisiones y comités de la III ARDF (1994) y de la I ALDF (1997)	319
Participación de militantes del MUP en las comisiones y comités de la III ARDF (1994-1997)	320
Participación de miembros del MUP en las comisiones y comités de la I Asamblea Legislativa del D.F. en 1997	321
Organizaciones del MUP vinculadas al MUP, 1997-2000	324
Propuestas e iniciativas sobre la democratización del DF de los partidos políticos vinculados al MUP (1988-1994)	325
Cuestionario de Investigación en las organizaciones de estudio	326
Análisis de las entrevistas realizadas en organizaciones sociales, partidos políticos e instituciones de gobierno	345
Presentación de la investigación en el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Guatemala, noviembre de 2006.	352
Presentación de los avances de la investigación en el Coloquio de Investigación de la FCPyS del Programa Doctoral, noviembre 2005	367

SIGLAS UTILIZADAS

ABOV	Asamblea de Barrios de la Ciudad de México
AC	Alianza Cívica
AOC	Alianza de Organizaciones Sociales
ACLyC	Asociación Cívica, Legítima y Comercial AC
ACR	Asociación Cívica Revolucionaria
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
AMOP	Alianza Metropolitana de Organizaciones Populares
ANAMUP	Asamblea Nacional de Movimiento Urbano Popular
AOS	Alianzas de Organizaciones como la Alianza de Organizaciones Sociales
ARDF	Asamblea de Representantes del Distrito Federal
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CAVI	Consejos Asesores de Vivienda
CEMAD	Comité Ecuménico de Ayuda para Damnificados
CENSIDA	Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-Sida
CHCM	Centro Histórico de la Ciudad de México
CLU	Coordinadora de Luchas Urbanas
CNDP	Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular
CN-MUP	Coordinadora Nacional Provisional de Movimientos Populares
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CNPA	Coordinadora Plan de Ayala
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COABASTO	Coordinación de Abasto y Distribución
COCD	Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia
COESIDAS	Consejos Estatales de SIDA
COLIMA	Coordinadora Línea de Masas
CONAMUP	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida
CONCANACO	Confederación Nacional de Cámaras de Comercio
COPOSORE	Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción
CUD	Coordinadora Única de Damnificadas
DDF	Departamento del Distrito Federal
DEMISEX	Democracia y Sexualidad AC
DF	Distrito Federal

EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN	Frente Democrático Nacional
FICAPRO	Fideicomiso de Vivienda
FLP	Frente de Lucha Popular
FMCM	Frente Metropolitano en la ciudad de México
FNAS	Frente Nacional de Agrupaciones Sindicales
FNDSCAC	Frente Nacional de Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía
FNOC	Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos
FONSIDA	Fideicomiso de VIH-Sida
FP	Frente del Pueblo
PPFV	Frente Popular Francisco Villa
FPTLM	Comité de Defensa Popular en Durango
FP-UNIOS	Alianza Frente del Pueblo-Unidad Obrera y Socialista
FRENPAVIH	Frente Nacional de Personas Afectadas por VIH-Sida
GDF	Gobierno del Distrito Federal
HCD	Cámara de Diputados
ICEPAC	Instituto de Comunicación y Educación Popular
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INVI	Instituto de Vivienda
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social de Trabajadores del Estado
LPC	Ley de Participación Ciudadana
MCD	Movimiento Ciudadano por la Democracia
MEXSIDA	Mexicanos contra el SIDA
MOGUN	Movimiento Gremial Unificado
MRP	Movimiento Revolucionario del Pueblo
MUP	Movimiento Urbano Popular
MUP's	Movilizaciones urbanas populares
MUP-PRD	Alianza Movimiento Urbano Popular-Partido de la Revolución Democrática
OIR-LM	Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG's	Organismos No Gubernamentales
OPMS	Organización Panamericana de la Salud
ORPC	Organización Revolucionaria Punto Crítico

PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PC	Poder Ciudadano
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRHP	Programa de Renovación Habitacional Popular
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRMCP	Programa de Regulación y Mejoramiento del Comercio Popular
PROCENTRICO	Protección y Desarrollo del Centro Histórico
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PT	Partido del Trabajo
PTZ	Partido de los Trabajadores Zapatistas
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PVV's	Personas Viviendo con VIH-Sida
RNOCDH	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SME	Sindicato Mexicano de Electricistas
SSA	Secretaría de Salud
UCP	Unión de Colonias Populares del Valle de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNE	Ciudadanos en Movimiento
UNIOS	Unidad Obrera y Socialista
UPNT	Unión Popular Nueva Tenochtitlán
UPOME	Unión por la Organización del Movimiento Estudiantil
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata
UPVG	Unión Popular Valle Gómez

UVA	Unión de Vendedores Ambulantes
UVYD-19	Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre
UVyD-19-FP	Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre-Frente del Pueblo
VAMPAVIH	Vanguardia Mexicana para la Lucha contra el SIDA

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de este trabajo es la relación entre actores sociales y el Estado, sus condicionantes e implicaciones en la formación de políticas públicas. Los estudios de caso que se analizan son el activismo de la *Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo* y la política de reconstrucción de vivienda en la colonia Roma (1985-1990); el papel de las *Asociaciones de Comerciantes Ambulantes* ante el Programa de Reubicación del Comercio Informal en la zona del Centro Histórico (1990-1994); y, la movilización del *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH* ante la política de salud en VIH Sida en México (1997-2003).

Se plantea que en los tres casos la relación está marcada por el conflicto, las movilizaciones, los acuerdos y las alianzas con los partidos políticos. Se considera además, que la influencia de estos grupos en la agenda se limita a los procesos de decisión, debido a la estrechez de los canales institucionales establecidos por el gobierno para definir los temas y los espacios de su intervención en la implantación de la política pública.

Con esta investigación se pretende contribuir al conocimiento de las organizaciones sociales (entendidas como actores sociales), la movilización social y las políticas públicas. Las evidencias recabadas contribuyen a este fin, de aquí que el trabajo tenga como propósito comprender la participación de las organizaciones sociales en la fijación de la agenda de gobierno en el contexto de los procesos de apertura política observados en México y la ciudad de México entre 1985 y 2003.

El problema y el análisis

En nuestro país en los últimos años, los estudios sobre la actividad de actores sociales hacia la política institucional se han incrementado abundantemente. En particular, se ha ido reconociendo la presencia de organizaciones en los procesos de toma de decisiones y en las diferentes etapas de la construcción de las políticas públicas. Diferentes investigaciones han detectado la existencia de elementos teóricos para comprender la naturaleza de la relación de

las organizaciones sociales con el régimen político, deduciendo problemáticas relacionadas con la orientación de sus demandas, interlocución y establecimiento de reformas y políticas.¹

Los estudios sobre movimientos sociales han considerado el papel de las organizaciones como actores sociales en tres ámbitos de acción: en el desarrollo de políticas públicas, como fracciones de partidos políticos y como grupos de la sociedad civil.² En este sentido, en los temas relacionados con la política de reconstrucción de vivienda después de los sismos de 1985, la construcción de plazas comerciales derivadas de los conflictos identificados entre ambulantes y autoridades en 1993, y las movilizaciones para establecer la agenda en VIH-Sida en 1997, se detecta una amplia constelación de actores, e incluso movilizaciones sociales, que intervienen en los procesos políticos y en la hechura de las políticas públicas.

Con base en una selección de estudios, en los que se analiza la acción colectiva de las organizaciones y sus procesos de movilización, en esta investigación se propone una síntesis con aquellos que explican la formación de políticas públicas, en particular con los enfoques que atienden las condiciones de la participación de organizaciones en el establecimiento de la agenda política.³ Esta tarea se ve favorecida por una diversidad de trabajos que desde la ciencia política, la sociología y la administración pública muestran un conocimiento más puntual y multidisciplinario para entender la relación entre actores sociales e institucionales.

En este trabajo se pretende recuperar los siguientes tres postulados: en primer lugar, se entiende a la política como un proceso moldeado por instituciones donde éstas estructuran las políticas y promueven su legitimación y consenso en el proceso político. Las organizaciones, como actores, centran su atención no sólo en el debate sobre problemas

¹ Cfr., Middlebrook, Kervin, "La liberalización política en un régimen autoritario. El caso de México", en O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead (Comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Editorial Paidós, T. 2, 1988; Álvarez, Lucía, *La Sociedad Civil en México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*. México, Tesis Doctoral en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2002.

² Sobre la acción colectiva véase Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987; Touraine, Alain, *Producción de la sociedad*, México, Instituto Francés de América Latina-Embajada de Francia/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995; y *Crítica de la Modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina, *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Editorial Trotta, 1998; así como al de McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald, *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press, 1996; y de Alberto Melucci, *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México, 1999; Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona-Buenos Aires-México, Editorial Paidós, 1999.

³ En particular con los trabajos de Cobb, Roger y Charles Elder, *Participación en Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema Editores, 1986; "Cobb, Roger; Jennie Keith Ross and Marc Howard Ross, "Agenda Building a Comparative Political Process", in *The American Political Science* No. 70, marzo, 1976.

públicos y sociales que se promueven, sino que tratan de influir en el diseño y operación de la política pública, así como en espacios (formales e informales) del ámbito institucional y partidista que les brindan las oportunidades en el sistema político. En este marco, se entiende a los procesos políticos como dinámicos y cambiantes donde las organizaciones se vislumbran como agentes de cambio político.

En segundo lugar, los estudios de caso seleccionados, como variables explicativas, toman en cuenta la revisión puntual de antecedentes y procesos históricos que sirven para contextualizar las relaciones relativamente vigentes entre las organizaciones y las políticas públicas impulsadas hacia los conflictos y temas referidos durante los periodos de análisis. Con ello, se busca indagar en aspectos confrontables y de utilidad para la reflexión general sobre los procesos de participación social en la agenda política.

En tercer lugar, se asume la deducción e inducción como lógicas predominantes en la revisión de la literatura y construcción analítica. En este sentido, se parte de hipótesis generales, como guías del trabajo de investigación, pero sus implicaciones se desarrollan en el curso de cada capítulo y con base en la interpretación del material teórico y empírico generado.

La selección de los casos de estudio

Los asuntos relacionados con la reconstrucción de vivienda y el comercio ambulante, corresponden a temas delimitados en el ámbito de la política local de la ciudad de México e ilustran casos importantes de movilización social en el acceso hacia la agenda política institucional. El caso relacionado con el tema del VIH-Sida, aunque no se concreta exactamente en la capital, aclara que no todos los asuntos necesariamente se dirigen y obtienen acceso en la agenda local, sino los actores, por medio de la movilización social y la expansión del tema entre la opinión pública, involucran la acción del gobierno federal (salud) para su eventual atención.

Específicamente, en vivienda se recupera la experiencia de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19), como una organización ejemplar y combativa entre el conjunto de damnificados en la ciudad que luchó por la ampliación de los decretos de expropiación y reconstrucción de vivienda en la colonia Roma. El caso se eligió debido a la movilización y vínculos políticos que esta organización propició en sus dirigentes la creación

de una agrupación político-partidista para incursionar en el espacio electoral hacia principios de los años noventa.

Después de los procesos de reconstrucción de 1986, los dirigentes de la Unión ensayaron participar en procesos electorales a fin de luchar por demandas relacionadas con la reforma política en la ciudad y el mayor reconocimiento de las organizaciones del movimiento urbano popular en la configuración de la agenda política de la entidad. Las alianzas establecidas con partidos políticos de izquierda (PRT) les arrojaron un mayor acercamiento a la política institucional y algunos de sus miembros fueron candidatos a puestos de elección popular en las elecciones federales de 1988.

Esta inserción gradual en política, les arrojó participar en el debate público de políticas urbanas relacionadas con su problemática social y con otros problemas derivados de la reconstrucción pendiente de los sismos de 1985. El trabajo expone los logros obtenidos y los retos que la organización enfrentó durante su vinculación gradual con partidos y movilizaciones urbanas en el centro de la capital. También deduce que los problemas internos de la organización se originaron como resultado de la interlocución de sus dirigentes con autoridades públicas y partidos durante los procesos de formación de la agenda política.

En el ambulante, y debido a que el conflicto involucra a varias organizaciones localizadas en el Centro Histórico de la capital, se decidió recuperar el caso de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial (ACLyC), dada su vinculación con el sector popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como a su participación en la gestación, debate y operación de la política para reubicar a las organizaciones de ambulantes en la zona. El caso se seleccionó para mostrar los argumentos que presentó el gobierno con las organizaciones durante la definición política del tema y evidenciar que, debido a múltiples intereses encontrados entre los actores y a la falta de precisión de la reglamentación jurídica en la materia, el tema se convirtió en un asunto público relevante en la agenda de gobierno local.

Este caso indica que la formulación de la política se impulsó desde el gobierno hacia los líderes de las organizaciones bajo una lógica de control político-electoral. El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular resultó una salida eventual al conflicto político presentado con dirigentes de las organizaciones ante la necesidad de recuperar espacios electorales perdidos por el PRI en la capital desde 1988. De ahí el análisis de los problemas

que se presentaron en la interlocución de los dirigentes de las organizaciones en los procesos de formación y redefinición de la agenda en esta materia hacia 1994. Finalmente, se expone, con base en datos y entrevistas recientes, que la ACLyC ha tenido que adaptar sus relaciones con el gobierno a partir de los cambios políticos registrados en la ciudad y de las nuevas condiciones de debate y negociación política con el arribo de gobiernos de oposición diferentes al PRI.

El tercer estudio de caso analiza la actividad del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida (FRENPAVIH o Frente) que intervienen en la agenda y los programas de salud en esta materia entre 1997 y 2003. Como contexto, se plantea que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) con trabajo en VIH provienen de diversos sectores de la sociedad civil, en una amplia gama que va de grupos cercanos a la izquierda, movimientos de homosexuales y organizaciones feministas (cuyo objetivo es promover el sexo seguro sin estigmatizar las preferencias sexuales) hasta sectores de la derecha ligados a la iglesia que privilegian la abstinencia y la fidelidad de la pareja.

En este marco, el caso fue seleccionado debido a que su actividad y concepción inicial como movimiento en red les llevó a articular procesos de trabajo con organizaciones civiles, grupos de autoayuda y asistenciales para presionar al gobierno y al congreso federal, en demanda de una agenda política relacionada con el acceso a medicamentos y a la atención médica integral, así como al rediseño de los programas de gobierno destinados a combatir la enfermedad en el país.

Si bien las primeras movilizaciones realizadas por organizaciones civiles y grupos de homosexuales datan de 1983 (principalmente en el DF, Tijuana y Guadalajara), este caso fue elegido debido a que su formación y activismo resultaron ser sobresalientes de entre en conjunto de movilizaciones realizadas por organizaciones civiles con este propósito ante el Consejo Nacional de Control y Prevención de VIH de la Secretaría de Salud del IMSS.

Este trabajo propone que el tema del VIH-Sida sea definido como asunto público y de gobierno, donde la inclusión de la participación social en las tareas de prevención y control es vital para lograr relaciones armónicas con los grupos y las organizaciones. También deduce que el papel del FRENPAVIH ha sido de denuncia, presión y movilización, pero también de colaboración y legitimación a las políticas impulsadas por la Secretaría de Salud y sus diferentes agencias gubernamentales.

Aunque el Frente inició en 1997, con una débil articulación y una base relativamente amplia de personas y organizaciones registradas en las 32 entidades del país, su rápido crecimiento propició la demanda del acceso a medicamentos y logró la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación. Con base en documentos y entrevistas realizadas a los dirigentes de la propia organización, este trabajo evidencia los aspectos centrales de movilización y participación de esta organización en la conformación de la agenda política de VIH generada en México hasta el 2003.

Es importante aclarar, que los dos primeros estudios de caso no corresponden a organizaciones propiamente civiles o no gubernamentales, sino que se trata de organizaciones de los sectores populares de carácter vecinal, del sector informal, cuyos miembros, es en su mayoría, son de clase media y clase baja. En el tercer estudio, se trata de una entidad constituida como movimiento social, pero su articulación se desarrolla por medio de organizaciones civiles, grupos y organizaciones sociales donde se registran diferentes estructuras (formales e informales), niveles económicos y laborales, así como múltiples formas de concebir la acción colectiva y el tema del VIH. Este caso pone entre paréntesis los argumentos ampliamente difundidos sobre la consistencia de las organizaciones civiles y de carácter no gubernamental y, por el contrario, destaca la complejidad empírica por acotar conceptualmente a otros actores y grupos que detectan otro tipo de perfiles e intereses entre la sociedad civil.

Los tres casos se eligieron con el fin de analizar y conocer las experiencias de acción colectiva y movilización social relacionadas con los procesos de formación de la agenda política. Con ello, se busca indagar en aquellos factores que, en el caso de México y la ciudad de México, condicionan o determinan la participación de grupos y organizaciones en la agenda. Otro criterio que se estableció fue el buscar experiencias que dieran cuenta de acciones colectivas diferenciadas y su decidida intervención en la política pública.

Es importante señalar, por otra parte, que el interés por abordar a este tipo de organizaciones se debe a que, hasta ahora, han sido poco tratados desde la perspectiva de estudio que planteamos, y para poner de relieve el impacto que han tenido sus acciones en la formación de políticas públicas. También se determinó investigar los temas y las organizaciones con base en los recursos económicos, tiempo y espacio que se tuvo con los dirigentes no sólo para realizar las entrevistas, sino para establecer otras fuentes de apoyo para el trabajo de campo.

Objetivos, hipótesis y consideraciones preliminares

Específicamente, este trabajo demanda un marco de referencia que facilite encontrar respuestas a cuatro objetivos y preguntas de investigación:

1) Investigar qué relación existe entre los actores sociales y la formación de la política pública; 2) Conocer cuál es la aportación de la movilización realizada por las organizaciones en el establecimiento de la agenda política; 3) Contextualizar la constitución y el desarrollo de las organizaciones (UVyD-19, la ACLyC y el FRENPAVIH) en el marco de los procesos de participación y cambio político registrados en México, y la ciudad de México, entre 1985 y 2003; y, 4) conocer cuál fue la participación en la agenda y la política pública generada hacia los temas y el trabajo de las organizaciones.

Con base en estas interrogantes, las hipótesis que guían los apartados de la investigación se ubican en dos supuestos: *a)* la relación de los actores sociales con la formación de la agenda política, se caracterizó por la presencia de conflictos e intercambios políticos. La promoción del tema en los medios de comunicación, los vínculos con partidos políticos y las relaciones con actores sociales fueron elementos que condicionaron su intervención en la formación de la agenda política. Este arreglo permitió que las organizaciones aprovecharan las oportunidades para acceder a ciertos espacios del sistema político como el electoral, el legislativo o de gobierno; *b)* la incidencia de las organizaciones en la formación de la agenda fue muy limitada. La intervención en las agendas y políticas relacionadas con los temas de vivienda, comercio ambulante y VIH-Sida se distinguieron más por acciones de seguimiento y transparencia, en la ejecución de acuerdos, que en la intervención efectiva en la toma de decisiones. Con diferentes matices, la agenda política de los temas fue dirigida desde el gobierno con propósitos políticos y de control hacia las organizaciones sociales.

Los supuestos señalados, sitúan el punto de partida de la investigación dentro del campo de las teorías de la acción colectiva y de los movimientos sociales, así como de las políticas públicas. Por ello, es necesario mencionar algunos elementos para el análisis de la acción colectiva y de la definición de problemas públicos.

Primero, la formación del actor colectivo, la constitución de la identidad, la solidaridad grupal y la coherencia interna, son fundamentales para establecer no sólo el tipo de organización social, sino la manera en la que ésta se relaciona, genera códigos, participa

en redes sociales y coadyuva en estrategias de participación social por la vía de diferentes frentes populares, movimientos y organizaciones sociales más amplias en lo externo y que, en muchos casos, rebasan sus propósitos originales. De aquí que los enfoques sobre la acción colectiva sean imprescindibles para ubicar, no sólo un sistema de relaciones sociales que vincula a sujetos y organizaciones en un conflicto social más general, sino para conocer la manera en que éstos construyen alternativas de participación y gestión social en el diseño de las políticas.

Aunque los estudios sobre organizaciones remiten a la revisión de estructuras formalizadas y con una división precisa del trabajo, a fin de incrementar al máximo la movilización y el logro de los objetivos, se reconoce que organizaciones articuladas como movimientos civiles (urbanos o ciudadanos) se caracterizan por establecer redes informales de intercambio y reciprocidad política. Este tipo de organizaciones presentan una estructura es más fragmentada, descentralizada que se nutre de diferentes identidades (unidad bajo una ideología de lucha y propósitos frente al Estado) que hacen posible la solidaridad, la flexibilidad de sus estrategias y que reduce, en buena medida, la cooptación o subordinación frente a las autoridades.⁴

Una gran parte del análisis de organizaciones y movimientos sociales en el Distrito Federal se ha enfocado al conocimiento de la acción colectiva orientada al cambio, por una masa descentralizada encabezada de manera no jerárquica por un actor social, líderes o fundadores. También existe una amplia literatura que se ha abocado al conocimiento no sólo de las incursiones de organizaciones y movimientos en la esfera de lo político institucional, sino en las relaciones existentes en términos de la estrategia política desarrollada a través de la noción de identidad colectiva.⁵

En un sistema político democrático, la participación de movimientos sociales urbanos, ciudadanos o civiles, y más bien de organizaciones que integran un movimiento, se acota no sólo respecto a las características, organización y normas jurídicas existentes del régimen político, sino en razón de las estrategias de acción que asumen los actores o fuerzas sociales y políticas en el sistema político.⁶ En regímenes en procesos de democratización como nuestro país, la participación social en la agenda política es estimulada desde arriba (lo

⁴ Melucci, Alberto, "Las teorías de los movimientos sociales", en *Estudios Políticos* Núm. 41, p. 92-101.

⁵ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Movimientos Sociales*, México, Centro de Investigaciones sobre Movimientos Sociales-Universidad de Guadalajara, s/f, p. 33-34.

⁶ Cfr., Dahl, Robert, La poliaquía. *Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, p. 17-18.

estatal-gubernamental) hacia las organizaciones (lo social) asignando funciones de control social y político; además, promueve la legitimidad y el consenso para la acción gubernamental y las organizaciones sociales como políticas que buscan dar cauce y resolver sus demandas.

Segundo, con respecto al tema de participación ciudadana, existe una amplia literatura que ubica los problemas y dilemas de la acción de organizaciones en su interacción con la política institucional. Sin embargo, existe un consenso sobre la idea de que la participación es una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad (en este caso en organizaciones y movimientos sociales urbanos) en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta. Igualmente se considera como una actividad individual y colectiva, pero que persigue fines colectivos. También se ha conceptualizado como una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito político, comprendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado. En otra vertiente, se entiende como una actividad con repercusiones sociales que revela intencionalidad, grado de conciencia y capacidad de transformación.⁷

De una forma más específica, la participación se ha utilizado como una categoría estratégica para analizar la acción colectiva y el activismo de los actores sociales. Así, se distingue como *participación social o corporativa*, al espacio donde los actores se relacionan con procesos de cambio y, por tanto, se involucran en los asuntos públicos de forma colectiva y en un ambiente donde existe el conflicto; *participación comunitaria*, donde la relación con el Estado es de corte asistencial y guiada por los ciudadanos con el fin de solventar algunas de sus necesidades de la vida cotidiana; y *participación política*, donde el escenario es el terreno de la democracia y el lugar de expresión de las organizaciones (e individuos) como sujetos políticos que tienden a buscar no sólo la ciudadanía, sino a luchar y organizarse en lo público con el fin de obtener una mejor distribución y ejercicio del poder político. De ahí que también pueda considerarse a esta última modalidad como la expresión de los intereses sociales.⁸

Es importante apuntar que la participación de las organizaciones y movimientos sociales varía en función de los niveles y ámbitos en los que se ubiquen, así como al carácter

⁷ Álvarez, Lucía (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, Op. Cit. p. 17-25.

⁸ Sánchez Mejorada, Cristina, “Debate en torno a la participación ciudadana”, en Coulomb, René y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1993, p. 326-331

de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos de representación. En otras palabras, dependiendo del tipo de participación que adopten las acciones colectivas se puede identificar si su relación tiende hacia lo político (ámbito de decisiones y del poder como tal), o bien, hacia lo que se conoce como gestión pública (ámbito de la generación y concesión de bienes y/o servicios).

El estudio de la participación, y especialmente la política, conlleva a profundizar otros aspectos de naturaleza socioeconómica y cultural donde el proceso parte de realidades concretas que viven los individuos y de su impulso de acción para tomar parte e incidir en las decisiones, sin los cuales la política no se explica del todo; y más aun, donde la regeneración del poder en una clase hegemónica dirigente y de las formas de legitimación estatal por esta vía en general no tendrían sustento y racionalidad política.

Tercero, sobre la formación de la agenda en el proceso de políticas públicas, algunos trabajos indican que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. No obstante, la acotación teórica y las referencias empíricas varían de uno a otro sistema político, así como a las características que se consideran democráticas en una sociedad dada.⁹

Para entender cómo se gestan y elaboran las políticas, es necesario revisar precisamente los rasgos de los participantes. También debemos conocer en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfruta, y cómo se relacionan y controlan unos a otros. Una manera tradicional de ubicar el diseño de políticas públicas sugiere separar la elaboración en distintas fases y después analizar cada una de ellas. La gestación de problemas y su reconocimiento en la agenda del gobierno sobre políticas públicas, el estudio detallado para su definición y acción pública y como proceden los legisladores y funcionarios, así como la forma en que se ejecutan las decisiones y se evalúan, conlleva a señalar la gestación y formación de la agenda de gobierno como la fase de mayor importancia para nuestro estudio.¹⁰

Por formación, estructuración o fijación de la agenda de gobierno se puede entender al proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y

⁹ Meny, Yves, Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, 1992, p. 89.

¹⁰ Lindblom, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, p. 9-15.

activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.¹¹ Una *agenda sistémica*, es de naturaleza más amplia y abstracta en el contenido y definición de problemas públicos respecto a una *agenda institucional*, que es más específica y refiere a asuntos domésticos y específicos de la vida pública local.

En esta última variante, y considerando que la capacidad de gobierno es limitada para responder a diversas exigencias sociales, es necesario ubicar cómo se definen los asuntos, ya que las circunstancias específicas que despiertan la preocupación pública depende no sólo de los actores que las promueven, sino de interpretaciones sociales y políticas de la acción pública y del entorno social.

Metodología, instrumentos y límites de la investigación

El enfoque que utilizamos en esta investigación es preponderantemente cualitativo. Se busca descubrir el cómo y el porqué de nuestro objeto de estudio. En este proceso, recurrimos al paradigma fenomenológico-interpretativo a fin de reconstruir e inferir situaciones por medio de la investigación-acción en los estudios de caso. El trabajo recopila elementos teóricos disponibles sobre organizaciones, movimientos sociales y políticas públicas.

Utilizamos además, el método histórico con el fin de reconstruir aspectos significativos de los estudios de las organizaciones sociales: los procesos de constitución, así como sus vínculos e intercambios políticos en su proceso de acción social en la ciudad de México. Así, se examinó la información empírica disponible a fin de estar en posibilidad de analizar el proceso de formación de la agenda realmente existente en el ámbito urbano.

Los datos se recopilaron de la revisión de expedientes, de la observación directa y de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Se aplicó un cuestionario de trabajo a los dirigentes principales de las organizaciones con temas relacionados a su constitución, cultura política, recursos y movilización de las organizaciones, así como de su participación en políticas públicas identificadas en 2003 y 2004.

La revisión de diarios sobre notas relevantes e informes de gobierno se consideró una labor especial para sustentar las bases de la acción que despliegan las organizaciones durante los procesos de fijación de la agenda política en sus respectivos temas y periodos específicos

¹¹ Cobb, Roger y Charles Elder, “La formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 24-34.

de estudio. En particular, se construyeron los datos de las acciones de las organizaciones a partir de información periodística: *Reforma*, *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *Uno más uno*. También se consultaron los bancos de información *CD-Press*, *BINFHER* e *Infosel* localizados en la UNAM entre 1985 y 2003.

La información se sistematizó conforme a la variable de movilización en los ámbitos político, institucional y social, y con categorías específicas que permite analizar su vinculación política e institucional. Esto nos permitió realizar aproximaciones teóricas de la acción colectiva con la actividad empírica de las organizaciones respecto de la agenda. En cada uno de los casos, el análisis longitudinal de los periodos de estudio nos permitió construir un mapa conceptual de relaciones generadas en cada tema a través de los cuales se relacionaron con variables del contexto político y social.

La delimitación y profundidad del análisis de nuestro objeto de estudio se manifiesta en dos niveles.

a) Un *nivel macro*, que refiere al entorno espacial urbano que se caracteriza por un contexto político, económico y socio-demográfico de la ciudad de México, y específicamente la zona de la Delegación Cuauhtémoc para los casos identificados en el comercio ambulante y reconstrucción de vivienda. En el caso del VIH-Sida, la discusión se acota de forma en el nivel nacional, recuperando evidencias bien delimitadas en aquellas entidades donde la organización se moviliza y mantiene nexos en la agenda política de los gobiernos locales.

b) Un *nivel micro*, que remite al análisis de la participación y organización respecto al problema de vivienda popular, el control del empleo informal y el acceso a la atención de servicios médicos especializados en VIH-Sida. En este nivel se trata de aprehender el proceso de organización interna y su participación con el fin de obtener una visión de cada organización; los métodos y acciones que éstas establecieron durante su movilización.

Respecto a la temporalidad y límites del trabajo, es necesario advertir que si bien es necesario establecer el tiempo en el que tienen lugar los problemas, recuperamos acciones de las organizaciones sociales en diferentes periodos coyunturales de estudio, representativos de su constitución, organización y acción estratégica impulsada de forma relativamente consistente y homogénea.

Estructura de la investigación por capítulos

La investigación está dividida en cuatro capítulos. En el *capítulo primero*, se presenta el enfoque analítico de la tesis. En particular, se exponen conceptos básicos y referencias teóricas de análisis que explican la relación entre la acción colectiva y la agenda política. Con base en la selección de propuestas de la literatura existente, se expone un esquema de análisis para entender la participación de los casos de estudio y sus implicaciones en la política pública.

El *segundo capítulo*, sitúa los antecedentes históricos de organizaciones sociales en México. En específico, se contextualiza el objeto de estudio central a través de la interpretación de la naturaleza del régimen y de la gestión gubernamental en México. Si bien retrocedemos en el tiempo para indicar los orígenes y la contribución de lo que se ha denominado movimientos urbanos populares y civiles en los procesos de participación y agenda política, acotamos la discusión hacia la relación política y la estrategia impulsada por organizaciones populares y otros grupos civiles y ciudadanos en la capital no sólo hacia lo partidista y electoral, sino en la promoción de temas de interés público en el sistema político hacia el 2003.

El *capítulo tercero*, intenta recuperar y describir puntualmente el origen de los temas referidos, así como la constitución y desarrollo de las organizaciones de estudio. En específico, se presenta el desarrollo de los conflictos en los años referidos, a fin de deducir e inducir elementos para el análisis de los mecanismos de movilización e incidencia impulsados por las tres organizaciones hacia la agenda política. Como hemos dicho antes, los tres asuntos relacionados con la reconstrucción de vivienda, el comercio ambulante y el VIH-Sida, corresponden a temas bien delimitados en el ámbito de la política doméstica, local y federal en México y la ciudad de México, así como constituyen ejemplos notables de las organizaciones y sus procesos de movilización hacia la agenda política institucional.

El *capítulo cuarto*, se centra en el análisis de la participación de las organizaciones sociales en la agenda y la política pública. Se parte del estudio detallado de sus rasgos organizativos y aspectos relacionados con su movilización social, relación con partidos políticos y programas de gobierno, así como aquellos que tienen que ver con la movilización social. La evidencia empírica se basa principalmente en una encuesta realizada a los

dirigentes y coordinadores de las tres organizaciones y entrevistas a profundidad efectuadas a políticos legisladores y funcionarios de gobierno.

Asimismo, se construye una tipología en la que se describen las similitudes y distinciones de los casos. Se analizan aspectos de la movilización impulsada en tres ámbitos (político, institucional y social), a fin de comparar la actividad relativa a estas organizaciones entre 2003 y parte de 2004.

Este trabajo permite ubicar ciertos impactos y problemas de las organizaciones al incidir o establecer vínculos con partidos, organizaciones civiles y gobierno en sus respectivos temas. Estos datos se complementan con el análisis de entrevistas presentadas por temas y confrontando las opiniones de los actores sociales e institucionales; asimismo, se exponen los resultados de una encuesta realizada a representantes estatales del FRENPAVIH para profundizar sobre aspectos de su problemática social y su participación en la vida interna y política de la organización.

Con los argumentos anteriores, en las *conclusiones* se destacan los aspectos más importantes sobre la relación entre las organizaciones y la agenda política. En particular, se reflexiona sobre la evidencia generada en cada capítulo y se realizan una serie de determinaciones sobre los hallazgos y los dilemas que enfrentan las organizaciones en la agenda política.

En la parte final, se encontrará la *bibliografía y hemerografía* que soporta la investigación, así como se incluyen los anexos y apéndices que brindan una mayor información de los temas desarrollados en cada capítulo.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAS ANALÍTICAS

Desde hace varias décadas la literatura especializada en el estudio de la acción colectiva y de las políticas públicas ha estado interesada por conocer las relaciones entre el Estado y la sociedad. El énfasis explicativo a las variables políticas vino a otorgar gradualmente un carácter racional a la acción de los movimientos sociales, considerándolos como agentes (actores) de cambio político frente a determinantes de tipo estructural en el sistema político.

Una de las teorías que ha alcanzado mayor reconocimiento es la de la estructura de oportunidades políticas. En lo general, esta propuesta advierte la incidencia de determinadas propiedades de instituciones (formales) sobre la actividad, identidad y estructura organizativa de los movimientos sociales. Estos aspectos se articulan con los estudios de políticas públicas, en específico con la formación de la agenda política, en la medida en que se desea conocer los elementos que motivan la movilización social por espacios específicos del régimen político (institucional y de gobierno), y en la manera en que se atiende un problema público en el marco de la naturaleza y desenlace de un conflicto.

El concepto de movilización social se equipara al de relevancia pública que algunos trabajos especializados atribuyen a un problema social en el marco de la estructuración de la agenda de gobierno. En esta posición destacan las estrategias y los recursos (de tipo simbólico y material) que utilizan tanto organizaciones como movimientos sociales durante su interacción con el Estado, y específicamente, en la formación de temas para la agenda política y de los medios de comunicación, así como durante el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es revisar, en primer lugar, conceptos básicos sobre el régimen y el sistema político, a fin de comprender un marco más amplio donde se desarrolla la actividad sociopolítica de actores y movimientos sociales.

En segundo lugar, ubicar la discusión sobre el estudio de los movimientos sociales y las políticas públicas, en particular las referencias analíticas relacionadas con la estructura de oportunidades políticas y el estudio de la agenda política o de gobierno. En este punto se reconoce a los movimientos sociales como actores políticos con base en las oportunidades políticas y en la interacción que tienen con élites políticas, especialmente en actividades de

tipo electoral y partidista, así como en la interlocución con autoridades y el desarrollo de políticas públicas.

En tercer lugar, y para conocer las capacidades y/o limitaciones de la movilización social, se proponen una serie de categorías para analizar los recursos, las alianzas y las estrategias utilizadas de los movimientos con otros actores sociales y políticos para agilizar las demandas y promover temas hacia los espacios de decisión involucrados en la formación de la agenda de gobierno.

Dicho de otra manera, este capítulo tiene como propósito presentar elementos teóricos sobre la relación y participación política de los movimientos sociales en la agenda política, así como poner énfasis en aquellas variables que aportan a la comprensión de su influencia en la agenda y política pública. No está de más indicar que no se trata de hacer una exposición exhaustiva, sino utilizar algunas categorías analíticas, así como aclarar los instrumentos que se utilizaran para el desarrollo de los casos de estudio.

1.1. Aspectos del régimen y sistema político

La referencia al régimen y sistema político es fundamental en razón de que se busca indagar sobre las relaciones existentes entre la acción colectiva y la política institucional. Desde una visión general, la expresión sistema político se refiere al conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. La noción también se identifica con aquellas interacciones e instituciones sociales mediante las cuales una sociedad determinada toma decisiones que se consideran vinculantes la mayor parte del tiempo.¹²

Norberto Bobbio, opina que el mismo significado de *sistema* evoca la imagen de un conjunto de la sociedad como método envolvente de comportamiento compuesto por una serie de subsistemas menos extensos como el político, cultural y económico. Lo que distingue a un sistema político es su grado de comportamiento o de interacciones sociales e

¹² Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Coords.), *Diccionario de Política*, Tomo II, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 1464.

institucionales; de aquí que sus elementos constitutivos puedan variar en razón de las mismas interacciones, así como de la toma de decisiones políticas y su ejecución.¹³

En el funcionamiento del sistema político toman parte los órganos del Estado y la articulación institucional de los distintos actores existentes (Iglesia, sindicatos, organizaciones sociales, privadas, civiles, asociativas, entre otras) en una sociedad determinada, donde el sistema tiene como propósito mitigar tensiones y atender los conflictos que surgen en la misma. En este sentido, el sistema político puede ser determinado como un universo donde existe el conflicto, pero también donde se da la integración permanente.

Ahora bien, la manera en que los actores en el sistema se vinculan, intercambian y se influyen recíprocamente tiene que ver con la formación del régimen y del poder estatal. Mientras la noción de *sistema* se ubica como el conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad; por *régimen*, entendemos al conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan la distribución y el ejercicio de poder estatal como la lucha por conquistarlo. Luís Aguilar, asevera que la noción de Estado constituye la conexión orgánica entre régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico. El Estado como sistema político, subraya la materialidad social del poder; y el Estado como régimen, indica la formalidad del poder social y de sus raíces.¹⁴

Dicho de otra manera, la estructura del régimen, es decir el modo como se organiza y selecciona la clase dirigente, condiciona los fines que pueden ser perseguidos por los actores. De hecho, la elección de un régimen implica en términos generales la elección de determinados valores. El nexo que existe entre la estructura del régimen y los valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción de gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser contrastantes entre sí, si bien orientadas por principios generales.¹⁵

Un elemento que permite destacar los rasgos esenciales de un régimen político y que nos indica su tipo, es la forma de lucha y los mecanismos de acceso al poder. Los modos de conquistar y mantener el poder dependen de las condiciones sociales y políticas existentes de

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Cfr.*, Aguilar Villanueva, Luís, “Estado, Régimen y Sistema Político” en Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984, p. 205.

¹⁵ *Ibidem.*

la lucha por éste. Así, se puede hablar de regímenes autoritarios y regímenes democráticos. Mientras los primeros se caracterizan por la falta de reglas y libertad en las organizaciones que forman el sistema político, la restricción de la oposición política, escaso pluralismo y autonomía de partidos y una reducida (como controlada) participación de grupos sociales en el diseño de políticas públicas; los segundos, se distinguen por una cierta competencia política, existencia de oposición, sufragio universal y otras formas de inclusión de la participación social en lo público que dan origen a una mayor competencia y representación política.¹⁶

En los últimos años, algunos estudios de política comparada han dedicado sus esfuerzos a comprender procesos de cambio político y democratización registrados en algunos países. En este sentido, Guillermo O'Donnell ha afirmado que la transición de un régimen autoritario a uno democrático, supone un cambio en el conjunto de arreglos institucionales y en las prácticas políticas definidas y controladas por la élite en el poder, así como el establecimiento de acuerdos en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. De otro modo, O'Donnell, acota con el término "liberalización política" a la apertura de espacios en un régimen autoritario que permita la rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como la redefinición de las reglas políticas existentes.¹⁷

Uno de los elementos vitales del sistema político, y por consecuencia de los procesos de apertura y democratización, lo constituye el sistema electoral como un espacio donde se configuran relaciones políticas e institucionales con las distintas fuerzas y grupos civiles existentes en la sociedad. Los partidos políticos son actores fundamentales en el desarrollo de los regímenes democráticos, ya que estructuran y transmiten a la opinión pública como a los poderes constituidos (gobierno, parlamento y justicia) las demandas ciudadanas; y contribuyen a la formación de élites y legitimación del propio régimen político. Giovanni Sartori concluye que los partidos políticos son las únicas organizaciones (constituidas y formales) que operan en el sistema electoral; este último espacio se considera como un

¹⁶ Específicamente sobre los aspectos de un régimen democrático y el sentido de la participación política véase a Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, p. 17-18.

¹⁷ Cfr., O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, tomo 4*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 21-22.

elemento constituyente de los partidos que hace posible la interrelación y el intercambio político organizado de una sociedad política.¹⁸

Ahora bien, en un régimen democrático, el sistema electoral y el sistema de partidos adquieren una función de legitimación y de representación política. Ambos, constituyen elementos centrales para la formación de la voluntad de los ciudadanos en una determinada sociedad política bajo esta forma de gobierno. De este modo, la importancia del régimen radica en que constituye el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se estructura el ejercicio de gobierno y con él, la estructuración de las políticas públicas. Este régimen establece los niveles de decisión, organización política y relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal.

Pedro Medellín, argumenta que los tipos de regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. En el primer caso, se establecen los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante, el aparato de gobierno y su acción con los gobernados. En el segundo, los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracteriza las relaciones entre el gobernante y el gobierno.¹⁹

Una de las relaciones concretas que desarrollan los partidos políticos dentro del sistema político tiene que ver con el ámbito de los grupos y organizaciones que representan. Si bien los partidos cumplen una función de intermediación y fungen como “correas de transmisión” de los problemas sociales que se consideran sujetos a definición pública y política en las agendas de las diferentes instituciones políticas existentes, existen formas de movilización no institucionalizadas que impulsan o demandan cambios en el sistema político, y que lo hacen a través de estrategias no convencionales de participación política como la actividad de los movimientos sociales.

¹⁸ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol. 1, Madrid, Editorial Alianza, 1980, p. 53-60

¹⁹ Medellín Torres, Pedro, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL No. 93, 2004, p. 15.

1.2. Acción colectiva y movimientos sociales

A lo largo de las últimas dos décadas han aparecido un número considerable de publicaciones que tienen como objetivo analizar la acción colectiva y los movimientos sociales. De igual modo, ha sido notable el surgimiento de trabajos cuya finalidad es comprender la participación social en los procesos políticos y de gobierno.²⁰ Si bien los enfoques teóricos y las líneas de investigación donde se enlazan estos campos han sido relativamente explorados, vale la pena destacar algunas referencias conceptuales y analíticas al estudio de la actividad de movimientos sociales y de las políticas públicas.

Inicialmente, y para indagar en los elementos que explican la acción colectiva y los movimientos sociales, retomamos los planteamientos de Alberto Melucci y Sydney Tarrow, procedentes de los enfoques teóricos que aluden a la identidad y la movilización de recursos, respectivamente.²¹ De acuerdo con Melucci, la acción colectiva puede ser considerada como el resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. En este sentido, no puede ser entendida como un simple efecto de las condiciones estructurales o de expresiones de valores y creencias.

Cada vez que un número determinado de individuos aparecen actuando colectivamente, se está en presencia de un sistema de acción multipolar. La acción colectiva no es un fenómeno empírico y unitario, sino un hecho que debe ser explicado a partir de los eventos en los que actúan colectivamente los individuos, y donde se presentan diferentes

²⁰ Cfr., Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987; Touraine, Alain, *Producción de la sociedad*, México, Instituto Francés de América Latina-Embajada de Francia/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995; y *Crítica de la Modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina, *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Editorial Trotta, 1998; así como al de McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald, *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press, 1996; y de Alberto Melucci, *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México, 1999; Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona-Buenos Aires-México, Editorial Paidós, 1999.

²¹ La teoría de *movilización de recursos*, cultivada principalmente por los estadounidenses, entendía a los movimientos sociales (ms) desde el concepto de acción colectiva propuesto en la teoría de la acción racional. Los ms eran analizados a partir de los individuos que estratégicamente comparaban los costos y los beneficios de su participación en la acción colectiva. La tesis central de este enfoque es que los ms dependen de los recursos, de la organización y de las oportunidades políticas para actuar. Por otro lado, la teoría de la *identidad* fue desarrollada por los franceses e italianos y consideraban a los ms a partir de la formación de la identidad colectiva dejando de lado factores estratégicos. La identidad colectiva de un ms se constituye dentro de un conflicto de una sociedad particular. En los dos enfoques se destaca a la formación de actores, la coordinación social y la estrategia política como elementos para analizar la constitución de un ms, así como sus objetivos ante el ámbito de lo político-institucional. Cfr., Munck, Gerardo, "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales", en *Revista Mexicana de Sociología* No. 3, México, IIS-UNAM, año LVII, julio-septiembre de 1995.

orientaciones, involucran a múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y restricciones que moldean sus relaciones.²²

Para Melucci los actores colectivos producen la acción colectiva en la medida en que son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones). La definición que construye el actor no es lineal, sino que es producida por interacciones y negociaciones e incluso orientaciones opuestas. Los actores crean un “nosotros” colectivo (más o menos estable e integrado con el tipo de acción) compartiendo tres clases de orientaciones. Por un lado, las relacionadas con los objetivos; por otro, las referidas a los medios y posibilidades de acción, así como aquellas que involucran al ambiente o campo en que tiene lugar dicha actividad.²³

Con base en las tres orientaciones, intrínsecamente relacionadas, Melucci concluye que los actores colectivos producen un sistema de acción multipolar en el que se organiza la acción colectiva. Fines, medios y ambiente, continuamente generan posibilidades de tensión en la medida de que una de ellas no se adecua o es relativamente congruente con la acción general. Los actores colectivos no sólo negocian y renegocian a lo largo del tiempo, sino que las funciones de liderazgo y organizativas representan elementos cruciales para la permanencia de la acción colectiva.

Así, cuando se observan fenómenos colectivos (movilizaciones, protestas, actos de violencia) generalmente la atención se centra sobre los aspectos más visibles de la acción, no obstante, estos aspectos son manifestaciones de un proceso que tiene que ver con el sistema de acción multipolar. En una gran parte, los fenómenos colectivos no podrían operar sin la capacidad del actor para percibirlos e integrarlos en un sistema de interacción, negociación e intercambio de las orientaciones.

En este marco, Melucci establece que la acción social es producto de una amplia pluralidad donde se advierte la existencia de solidaridad, esto es, la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como parte de una unidad social. Los fenómenos colectivos implican la presencia de un conflicto, esto es, la oposición entre dos (o más) actores que compiten por los mismos recursos a los que se atribuye un valor. En otros

²² Melucci, Alberto, “La acción colectiva como construcción social”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 26, IX, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, 1991, p. 358.

²³ *Ibidem.*, p. 359.

casos, emergen del consenso de los actores sobre las reglas y procedimientos para controlar y usar los recursos que se valoran. Algunos fenómenos colectivos quebrantan los límites de compatibilidad del sistema de relaciones sociales en el cual tiene lugar la acción. Otros, se adaptan y se sitúan dentro de los límites de variación estructural del sistema de relaciones sociales. Estas distinciones analíticas permiten separar las distintas orientaciones de la acción colectiva, así como ubicar una amplia cantidad de combinaciones de un mismo fenómeno empírico.²⁴

Melucci define que un movimiento social es siempre un sistema integrado de acción en el que convergen, de manera más o menos estable, diferentes significados, fines, formas de solidaridad y organización. Si bien, el concepto de movimiento social ha venido replanteándose en un sentido descriptivo, es posible acotar una definición analítica en el sentido de que un movimiento social abarca tres dimensiones: la solidaridad, la presencia de un conflicto y la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren.

Con base en estas dimensiones, se pueden aislar a una clase específica de fenómenos colectivos; es decir, si encontramos fenómenos que presentan una o dos características, nos estaríamos enfrentando a un tipo diferente de acción colectiva. Puede haber fenómenos colectivos que presenten varias disputas en el sistema político, pero que no cumplan con la organización y los recursos de solidaridad suficientes para la permanencia de la acción colectiva.

Alberto Melucci deduce que el comportamiento colectivo no se puede tomar como un dato, sino que debe ser descompuesto y analizado mediante el análisis empírico. Así, cualquier forma de acción colectiva (por ejemplo, el movimiento feminista, el ecologista, urbano, entre otros) involucra diferentes dimensiones de su movilización; algunas veces el conflicto rebasa los límites del sistema y el significado de la acción puede ser distinto dependiendo de la organización y de las reglas del juego de un sistema político.

Sidney Tarrow, desde otra perspectiva, indica que un movimiento social puede identificarse como aquellos *desafíos colectivos* planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y

²⁴ *Ibidem.*, p. 360-361.

las autoridades.²⁵ Estos desafíos regularmente implican una confrontación y el cuestionamiento del orden social. Su definición contiene cuatro propiedades empíricas que a continuación se sintetizan.

Los movimientos se plantean como desafíos a través de una acción directa disruptiva contra las élites, las autoridades u otros grupos o códigos culturales. Esta disrupción puede ser pública, adoptar la forma de resistencia personal coordinada o de reafirmación colectiva de nuevos valores. Además, los desafíos colectivos suelen distinguirse por la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de otros. Los movimientos recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes y de terceras partes.²⁶

Tarrow también establece que en la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores comunes o solapados entre sí. La gente, “no arriesga el pellejo” ni sacrifica el tiempo en las actividades de los movimientos sociales a menos que crea tener una buena razón para hacerlo, y un objetivo común no es suficiente, pero es una buena razón. Dicho objetivo no necesariamente es material, de hecho el aspecto político-ideológico, así como lo simbólico y cultural cada vez es más frecuente en los movimientos sociales contemporáneos.²⁷

Siguiendo con Tarrow, la solidaridad se interpreta como el reconocimiento de una comunidad de intereses, lo que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva. Los responsables de la movilización del consenso desempeñan un importante papel en la estimulación del mismo.²⁸ Es decir, una de las actividades sobresalientes de los líderes de un movimiento es enaltecer, reiterar, sobredimensionar esos intereses comunes, que permiten el consenso y facilitan la consecución de los objetivos planteados. También se alude a que un episodio de confrontación sólo se convierte en un movimiento social merced al mantenimiento de la actividad colectiva frente a los antagonistas. Los objetivos comunes, la identidad colectiva y un desafío identificable contribuyen a ello y debe resaltarse la importancia de la organización como un recurso colectivo.

²⁵ Cfr., Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento*, Madrid, Esp., Alianza Editorial, 1997, p. 21.

²⁶ *Ibidem.*, p. 23.

²⁷ Para profundizar en el debate sobre lo político y la sociedad civil consúltese Cohen, Jean y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

²⁸ *Ibidem.*, p. 23.

Desde la perspectiva de esta investigación, la conversión de una acción colectiva en movimiento social no depende exclusivamente del mantenimiento de la actividad (movilización) de un grupo de personas, sino que tienen mucho que ver los resultados de la confrontación. En otras palabras, los integrantes de un movimiento “arriesgarán el pellejo” si perciben que la confrontación y la actividad colectiva logran resultados, éxitos según sus objetivos trazados; lo que se conoce como la variable de “expectativa de éxito.”²⁹

Con base en las aportaciones de Melucci y Tarrow, se puede derivar que los movimientos sociales son formas específicas de acción colectiva que responden a dos condiciones: 1) son siempre expresión de un conflicto social (y no sólo de respuestas a una crisis), es decir, son expresión de la oposición entre al menos dos actores por la apropiación o el control de los recursos que ambos valoran; y 2) tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados, es decir, normas o reglas de procedimiento en el caso de un sistema organizativo o de un sistema político, y de formas de apropiación o de distribución de los recursos sociales, en el caso de un modo de producción.

Una tipología de los movimientos sociales se recupera de la propuesta de Melucci en el sentido de que: son *revindicativos* si se ubican en el nivel de la organización social y luchan contra el poder que garantiza las normas y roles, y tienden hacia la distribución de los recursos, así como a la redefinición de roles; son *políticos*, en la medida en que se orientan a la transformación de los canales de participación política o para desplazar las relaciones de fuerza en los procesos de decisión, y se encaminan a atacar las relaciones de fuerza; y finalmente, son *movimientos de clase*, cuando su acción va dirigida a la participación y la reorientación de los medios de producción social.³⁰

Ahora bien, de la misma forma que se han presentado enfoques sobre la definición de movimiento social, existen algunas referencias que sugieren situar la presencia de diversos fenómenos de organización y acción colectiva con base en los procesos de desarrollo

²⁹ Una exposición más amplia sobre este aspecto se encuentra en Giménez, Gilberto, “Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio, Vol. 56, Año, LVI, 1994, p. 5.

³⁰ Cfr., Alberto Melucci, *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, Ibídem., p. 25-49; “Las teorías de los movimientos sociales”, en *Estudios Políticos* Núm. 41, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Vol. 4-5, Nueva Época, octubre 1985-marzo 1986, p. 21-28.

económico y grado de urbanización alcanzada en los sistemas políticos.³¹ En este sentido, un tipo específico de movimiento social se refiere a los Movimientos Urbanos Populares (MUP's), los cuales se distinguen a partir no sólo de las características que hemos identificado de los movimientos, sino por su activismo en protestas, marchas y acciones de confrontación con el Estado desarrolladas en las grandes ciudades urbanas.³²

Específicamente, los MUP's se pueden comprender como aquellas acciones de distintos sectores sociales realizadas alrededor de demandas muy diversas como las peticiones para recursos de infraestructura urbana, vivienda, democracia participativa, entre otras; así como acciones que se distribuyen en diferentes espacios geográficos con demandas y objetivos poco similares entre sí.³³ Si bien la categoría de *movimiento urbano* se caracteriza por la presencia de grupos que se organizan para obtener reivindicaciones pero que no logran ampliar su ámbito de acción más allá de los problemas a los que atienden, los *movimientos sociales urbanos o populares* presentan, por su parte, la capacidad de proponer modelos alternativos de sociedad contrapuestos al orden existente.

Si bien este tipo de movimientos presentan reacciones defensivas que no logran extender sus demandas a otros ámbitos más allá de sus problemas, o bien, que presentan un modelo alternativo de sociedad, la intención de su orientación es mostrar una alternativa de cambio al orden existente, aún desplazándose de un ámbito a otro y aunque no exista una coordinación conjunta de todos los actores. Algunas veces se defienden de las políticas del Estado y, en otros momentos, actúan ofensivamente.

Los MUP's, en gran medida, están soportados por organizaciones producto del tejido social, así como redes sociales de solidaridad, intercambio³⁴ y reciprocidad mutua. Las *redes*

³¹ Los trabajos de Juan Manuel Ramírez Sainz que se utilizan en el segundo capítulo, como el de *Movimientos Sociales* publicado por la Universidad de Guadalajara en 1992, constituye un buen punto de partida para entender la noción de Movimiento Urbano Popular y para profundizar en el caso mexicano. En este capítulo indicamos una noción general, pero en el Capítulo 2, se aclara con mayor amplitud este punto con base en las características específicas del MUP en nuestro sistema político entre los años sesenta y noventa donde, finalmente, focalizamos el argumento hacia nuestros intereses de estudio.

³² Cuando aludimos a fenómenos de protesta, marchas o manifestaciones, se hará referencia y se entenderá a aquellas acciones colectivas públicas de actores no estatales que promueven o defienden un interés común que se encuentra excluido del proceso de toma de decisiones.

³³ Cfr., Bolos, Silvia, *La constitución de actores sociales y la política*, México, Universidad Iberoamericana, 1999, p. 154-162.

³⁴ Entenderemos por *intercambio* como una situación en la cual se negocian bienes de naturaleza diversa, a medio camino entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones hacia el interior y exterior de los mismos. Los bienes van desde empleo, facilidades, inversión hasta lealtad política, consenso democrático, entre otras. El mecanismo de intercambio político funciona como canal de legitimación, y por lo tanto de integración social, tanto con relación al sistema político en general como de los gobiernos en

son “mecanismos de ayuda mutua basados en la reciprocidad, que se renuevan y modifican al generarse nuevas afinidades y lealtades entre los pobladores que conviven en el mismo asentamiento y comparten carencias, problemas y desventajas semejantes.”³⁵

Concretamente, las redes se enlazan con las instituciones administrativas y políticas del país a través de un esquema de relación denominado *clientelismo urbano*: las nascentes formas organizativas (espontáneas) son cooptadas y dirigidas por líderes³⁶ que se vinculan con ellas a través de lazos interpersonales, sin que intervenga en un primer momento alguna organización partidaria, formal o corporativa. Por otro lado, “estas organizaciones surgen para la consecución de demandas urbanas que poseen o tienen poder sobre los bienes, y los clientes son los pobladores que de manera práctica y calculada se dejan *instrumentalizar*.”³⁷

En el contexto de un régimen democrático³⁸, la participación de los movimientos sociales urbanos (o bien de las organizaciones que integran y dan vida al sistema) se acota no sólo respecto a las características, organización y normas jurídicas existentes del régimen, sino en razón de las estrategias de acción que asumen los actores o fuerzas sociales y políticas en el sistema político. Por el contrario, en un régimen autoritario, la participación es

particular. Por otra parte, el intercambio político reviste contenidos de la subjetividad e identidad colectiva donde se define como un *sistema de acción colectiva* en el cual los diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuar, en una lógica de reciprocidad de la cual puede salir confirmada, redimensionada o desmentida la propia identidad. El proceso de cambio de una organización social a una organización política afecta no sólo la identidad producto de la reciprocidad entre los contratantes, sino su orientación y definición como sujetos. Sobre el concepto en un contexto democrático véase Rusconi, Gian Enrico, *Problemas actuales de teoría política*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 67-93.

³⁵ Cfr., Farrera Araujo, Javier, “El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México”, en Durand Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI Editores, 1994, p. 165-227.

³⁶ Se entenderá como *dirigente, líder o fundador* a los miembros de la organización (agrupación o partido político) que orientan la toma de decisiones colectivas; que ejercen, en diferentes grados, una autoridad reconocida por los demás participantes; también se identifican como aquellos que se dan a la tarea de crear una organización con el objeto de sumar fuerzas y constituir una estrategia y objetivos comunes. Finalmente, el líder es un organizador que, al vincularse con un grupo político, coordina de manera descentralizada a la masa y es aceptado no sólo por su habilidad, sino por la confianza depositada para lograr intercambios políticos, bienes y/o recursos; es un profesional de la organización en movimiento, así como un representante político ante las instituciones. Los *militantes* (denominados así en algunas organizaciones sociales, partidos y agrupaciones políticas) constituyen no sólo una base para la organización de los participantes, sino son los elementos más comprometidos con la organización y la estrategia de acción lo político e ideológico, entre otras funciones de intermediación social, política y partidista. Por otra parte, caracterizamos a los *miembros* de la organización como aquellos que participan en las actividades motivados por una necesidad o expectativas a sus demandas diversas, guiados por los segundos y motivados por los primeros.

³⁷ Farrera Araujo, Javier, *Op. cit.*, p. 166.

³⁸ Según existen tres condiciones para la democracia; la primera se refiere a la posibilidad real de formular preferencias y donde se requieren garantías mínimas como la libertad de asociación, expresión, voto, competencia y acceso a fuentes de información; la segunda, consiste en la manifestación pública de las preferencias de los ciudadanos con base en las mismas garantías, así como la conjunción de elección libres e imparciales y la elegibilidad de la cosa pública; finalmente, la tercera, alude a que los ciudadanos reciban por parte del gobierno un trato igual con respecto a sus preferencias, entre otras garantías relacionadas con la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno se derive de los votos y de otras formas de expresión públicas. Cfr., Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, p. 17-18.

estimulada desde arriba (lo estatal) hacia las organizaciones (lo social) determinando funciones de control social y político; además, promueve legitimidad y consenso a la acción gubernamental y a las organizaciones sociales como políticas que buscan dar cauce y resolver sus necesidades o demandas.

En este orden, se comprende al concepto de *participación* como una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad (en este caso actores colectivos y movimientos sociales urbanos) en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta. También puede percibirse como una actividad individual y colectiva, pero que persigue fines colectivos; es también, una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito político, comprendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; finalmente, constituye una actividad con repercusiones sociales que revela intencionalidad, grado de conciencia y capacidad de transformación.³⁹

Algunas dimensiones analíticas que se han explorado sobre la noción de participación, sugieren la necesidad de establecer ciertos criterios empíricos como referente para analizar la relación que se da entre la acción colectiva y sus estrategias respecto al Estado. Así, se pueden distinguir tres tipos donde se identifica la noción como:

- *participación social o corporativa*, la cual se sitúa como el espacio donde los actores se relacionan con procesos de cambio y, por lo tanto, se involucran en los asuntos públicos de forma colectiva y en un ambiente donde existe el conflicto;
- *participación comunitaria*, donde la relación con el Estado es de forma asistencial y guiada por los ciudadanos (en apariencia) con el fin de solventar sus necesidades, y en general su nivel de vida; y
- *participación política*, donde el escenario es el terreno de la democracia y el lugar de expresión de las organizaciones e individuos como sujetos políticos que tienden a buscar no sólo la ciudadanía, sino a luchar y organizarse en lo público con el fin de obtener una mejor distribución y ejercicio del poder en la sociedad.⁴⁰

³⁹ Álvarez, Lucía (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1997, p. 17-25.

⁴⁰ Sánchez Mejorada, Cristina, “Debate en torno a la participación ciudadana”, en Coulomb, René y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1993, p. 326-331. Más adelante abundamos sobre aspectos más específicos de la participación ciudadana en políticas públicas.

Los objetivos de la participación de los movimientos sociales (y en específico de los urbanos) varían con relación a los niveles y ámbitos en los que recaiga la misma, así como al carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos de representación. Por otro lado, se considera que dependiendo del tipo de participación que adopten las acciones colectivas, se puede identificar si su relación e influencia tiende hacia lo político (ámbito de decisiones y del poder como tal), o bien, hacia lo que se conoce como gestión pública (ámbito de la generación y concesión de bienes y/o servicios públicos).

Cabe señalar, que el fenómeno de la participación, y especialmente la de corte político, conlleva a profundizar en otros aspectos de naturaleza socioeconómica y cultural donde el proceso parte de realidades concretas que viven los individuos y de su impulso de acción colectiva para tomar parte en decisiones, sin los cuales la política no se explica del todo; y más aun, donde la regeneración del poder en una clase hegemónica dirigente y de las formas de legitimación estatal por esta vía en general no tendrían sustento.

Con base en las anteriores referencias teóricas antes señaladas, es posible analizar a las tres organizaciones seleccionadas de esta tesis (*Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, Asociación Cívica, Legítima y Comercial y Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*) como parte de la emergencia de movimientos sociales urbanos registrados en México durante el periodo que va de 1985 a 2003.

Si bien las dos primeras entidades no corresponden a organizaciones propiamente civiles o no gubernamentales (ya que es posible que posean estructuras más o menos institucionalizadas, ancladas en los sectores populares y del sector informal y donde la procedencia de sus miembros es de sectores de clase media-baja en su mayoría); la tercera, por otro lado, se trata de una organización constituida como “red nacional” donde la coordinación se desarrolla por medio de múltiples asociaciones locales constituidas legalmente, organismos no gubernamentales y grupos de autoayuda con diferentes objetivos (formales e informales), diversidad en sus estructuras y diferentes niveles económicos como laborales, así como múltiples formas de concebir la acción colectiva y el tema del VIH-Sida.⁴¹

⁴¹ Los evidencias recabadas para este último caso, ponen entre paréntesis los argumentos sobre la consistencia de las organizaciones civiles y de carácter no gubernamental ya que, por el contrario, se advierte una amplia complejidad para definir las estrategias y los perfiles que expresan otro tipo de intereses entre la sociedad civil organizada.

Melucci ha enfatizado que los movimientos sociales no son homogéneos ni tienen necesariamente que adquirir una cualidad organizativa centralizada; más bien, son expresiones simbólicas de un nuevo orden cultural emergente que responde al viejo orden político centralizado y a la necesidad de intermediación política para expresar las aspiraciones sociales. Además, las nuevas formas de acción colectiva, aún incluso sin una gran visibilidad pública, constituyen o poseen elementos de los movimientos sociales en la medida en que cuestionan el viejo patrón de acción política y la centralización del poder.⁴²

A este respecto, la movilización social es un indicador que permite comprender la actividad y coordinación de múltiples actores y movimientos sociales registrados en nuestro país en los últimos años. La pérdida de centralidad de los grandes movimientos de clase (como el MUP) ha pasado a identificarse cada vez más con la creciente centralidad de acciones colectivas locales y sectoriales. Los movimientos sociales de carácter nacional que se concentran en el ámbito cultural y en la lucha por la democracia, tienen un papel limitado, pero con base en su identidad se asumen como parte de la sociedad civil distinguiéndose de la esfera política.

Por otro lado, la construcción de problemas públicos, y la acción de organizaciones y movimientos en la política institucional forma parte de un análisis más profundo cuya comprensión remite a la indagación de otros temas relacionados con la formación de los actores colectivos, el estudio de marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder y las alianzas cultivadas con partidos políticos y gobierno.

Finalmente, y no obstante que los casos identificados en el comercio informal, la reconstrucción de vivienda y el VIH-Sida no son nuevos, sus orígenes advierten la revisión de las oportunidades políticas que se generaron para ampliar su acción colectiva y los modos de participación con respecto a las reglas establecidas por el régimen político, en particular sobre el establecimiento de políticas públicas.

⁴² El periodo que va de 1988-2000, se caracteriza por un amplia transformación del régimen en lo político y económico. En el marco de un acelerado proceso de apertura política y económica, las organizaciones civiles florecen en todo el país, su actividad se diversifica y su visibilidad crece. Durante los noventa los grandes movimientos urbanos se fragmentan y se identifican con temas relacionados con la democracia, los lazos partidistas y las acciones de protesta de movimientos ciudadanos. Este cambio de actitud y de patrón en la acción colectiva permite comprender la emergencia de grupos y movimientos relacionados en temas como el VIH-Sida, Medio Ambiente, Vivienda y Comercio Informal, sobre todo en las grandes ciudades como el Distrito Federal. *Cfr.*, Olvera, J., Alberto, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*, México, IIHS-Universidad Veracruzana, Colección Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 6, 2001; Tamayo, Sergio, “Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano”, *Estudios sociológicos*, núm. 50, mayo-agosto de 1999, p. 499-518.

1.3. Políticas públicas y agenda de gobierno

El estudio sobre la relación de los movimientos sociales con la agenda política se vincula con los estudios de política pública, en particular con la definición de problemas públicos. Los estudios de políticas públicas surgen como campo de investigación a partir de los trabajos de Harold Lasswell entre 1951 y 1971.⁴³ Desde entonces comprender la acción de gobierno y social como un proceso resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores con diferentes intereses en la deliberación y atención de los problemas, ha dado origen a diversos análisis y complejas interpretaciones.

Aunque en la actualidad existe una cantidad abundante de referencias teóricas, el término puede entenderse más como una variable dependiente que como un concepto en la medida en que para algunos significará un curso de acción y para otros sólo una parte de un proceso más general. William Jenkins, indica que la política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas.”⁴⁴ Por su parte, Carlos Ruiz, destaca que “las políticas públicas tienen un referente social y son producidas por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.”⁴⁵

Las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de actividades del Estado que se materializan en la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. En este trabajo, se entenderá a una política pública como el proceso de toma de decisiones en el que confluyen diversos actores sociales, gubernamentales y civiles para identificar problemas, analizar y ejecutar posibles soluciones y evaluar los resultados con base en el impacto generado en el público al que están destinadas.

Las políticas públicas se integran de tres fases: la estructuración, la definición y la instrumentación. La primera, abarca aquellos elementos que van a ser considerados para determinar si un problema es público y objeto de atención gubernamental. La definición

⁴³ Los trabajos de Lasswell, Harold, se encuentran en Aguilar Villanueva, Luís, *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, Antología 1 y 2

⁴⁴ Jenkins, William, *Policy Analysis*, Mimeografiado, s/a, p. 15.

⁴⁵ Cfr., Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 15.

constituye el momento de incorporación del problema a la agenda para su deliberación formal. Esta incorporación trata aspectos relacionados con la definición del problema y su solución (técnico-científico o social⁴⁶) que se dé por parte de los tomadores de decisiones. La instrumentación refiere al momento en que la decisión de cómo enfrentar el problema se le dota de mecanismos o instrumentos para implementarlo. También indica el momento en el que se decide cómo planear y qué actores impulsarán el proceso en el marco de un seguimiento y evaluación permanente para determinar si la decisión atiende el problema o éste se reconsidera en la agenda política.

Con respecto al concepto de *agenda*, este suele entenderse en la literatura como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción. De hecho, éste es el punto esencial de la definición, ya que el hecho de que una demanda o asunto llegue a ser considerado en la agenda advierte un proceso analítico de decisiones antecedentes. Luís Aguilar, explica que la integración de estas decisiones puede ser cronológicamente sucesiva, interdependiente y necesaria para llegar a una solución y decidir hacer algo. El gobierno decide actuar sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención, y lo hace con base en la construcción de determinaciones sobre las causas del problema, definir su naturaleza y las opciones políticas a seguir.⁴⁷

Roger Cobb y Charles Elder, plantean que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado con respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. Además, concluyen que la agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y formal por las autoridades públicas.⁴⁸

La formación de la agenda alude a la definición del problema donde el análisis de las opciones a seguir son determinantes para alcanzar su carácter de agenda política. En este

⁴⁶ La dimensión de lo técnico-científico o social versa sobre la minuciosa administración de los problemas dentro del gobierno y que tienen un impacto tangible sobre la sociedad. La distinción es más de forma que de contenido, de definición y hasta concepción. En la medida de que todas las políticas repercuten en la sociedad se pueden ubicar dentro de lo social, mientras que el contenido cada vez más especializado de los asuntos que se discuten en el gobierno o Congreso amerita que se les identifique como técnicos. La manera en que un tema es planteado tiene una relación directa con su base de apoyo donde intervienen actores sociales, gubernamentales y opinión pública durante la formulación.

⁴⁷ Cfr., Aguilar Villanueva, Luís F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrua, 2001, p. 29-30.

⁴⁸ Cobb, Roger W., and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983, p. 126.

tenor, la capacidad de los gobiernos es no sólo limitada, sino que con frecuencia los temas se sitúan como asuntos de interés público con una fuerte creencia y valoración social de que el gobierno debe intervenir en su resolución. Esto supone que los problemas de política pública pueden verse como construcciones sociales donde intervienen diferentes actores con múltiples y encontradas concepciones de la realidad sociopolítica.

Siguiendo con Cobb y Elder, los problemas públicos se originan en el sistema político, pero su atención pública se gesta en los diferentes espacios políticos del régimen tales como la actividad parlamentaria y la acción pública de gobierno. De hecho, los temas, conflictos o asuntos, son fenómenos empíricos que la ciudadanía considera relevantes y los define como cuestiones generales del Estado y, en consecuencia, posibles contenidos de la agenda de gobierno. En esta distinción, la literatura disponible, ha ubicado tres tipos de agendas agrupadas en tres líneas de investigación: agenda política, agenda pública y agenda de los medios de comunicación.

La primera línea se identifica como el establecimiento de la agenda del público (*public agenda-setting*), la cual se centra en el efecto del proceso por el que los medios de comunicación condicionan las percepciones de la opinión pública sobre la relevancia de los diferentes problemas sociales. La segunda línea, se conoce como el establecimiento de la agenda política (*policy agenda-setting*), que estudia de qué forma los medios condicionan las percepciones de un sector específico de la sociedad. La tercera línea, refiere a la construcción de la agenda (*agenda building*), la cual postula identificar quién y cómo se determinan las agendas; es decir, se intenta explicar su génesis.⁴⁹

Los nexos e interconexiones entre la agenda pública, la agenda de los medios de comunicación y la agenda política son propios de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Luis Aguilar indica que “hay una agenda del público, es decir, del sistema político, que puede preceder a la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado.”⁵⁰

⁴⁹ Un análisis más detallado de cada una de estas líneas de investigación sobre la agenda se encuentra en los trabajos de Cohen (1963); MacCombs & Shaw (1972); Rogers & Dearing (1988); Sanders (1995); MacAdam (1998); Zhu (1995); y Vara (2001). Para el caso específico de la agenda política (*building*) véase los trabajos de de Cobb & Elder, Ross and Ross, 1972, 1976); Walker (1977); Kingdon (1984); Baumgartner & Jones (1993); Riker (1986, 1988, 1993, 1996), principalmente. Las referencias completas se encuentran en la bibliografía general.

⁵⁰ Cfr., Aguilar Villanueva, Luís F., *Op. cit.*, p. 31.

En este trabajo dedicaremos atención a la tercera línea, pero abundaremos en algunos aportes teóricos de la agenda de los medios de comunicación y la opinión pública en el marco de las oportunidades políticas que ofrece el régimen político al activismo de los movimientos sociales. Por el momento, es necesario abundar sobre el análisis de la agenda política. Para estos propósitos recuperamos los planteamientos de Roger Cobb, Charles Elder y Keith Ross y J., Ross, así como los aportes clásicos de Hebert Blumer y Barbara Nelson al estudio de la sociedad y la estructuración de los problemas públicos.

Aunque la investigación sobre la formación de la agenda es un tema poco explorado en nuestro país, su novedad reciente radica en que los problemas, demandas y conflictos presentados en el sistema político siempre han sido objeto de análisis gubernamental. Si bien hay hechos como el desempleo, la contaminación, el transporte, entre muchos más, que pueden ser analizados como problemas colectivos y susceptibles de un tratamiento específico por parte del Estado, esta situación no se exterioriza debido a la existencia de determinadas condiciones políticas que limitan la acción de gobierno. La gestación de los temas y su visibilidad pública se relacionan con variables que tienen que ver con los cambios políticos, el crecimiento económico, los ajustes de gobierno, la actividad de los partidos políticos y las demandas de los movimientos sociales, entre otros factores sociopolíticos y de orden internacional.

Cobb, Ross, Ross y Elder distinguen dos tipos de agendas: la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; y la segunda, institucional, formal o política. La *agenda pública*, está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La *agenda institucional*, es definida como: “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [...] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional.”⁵¹

En esta división muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés por la comunidad política, pero no haber sido considerados por la mayoría de los

⁵¹ Cfr., Cobb, Roger W., and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, *Op. cit.*, p. 115-116; Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith, Ross, Marc Howard, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, in *The American Political Science Review*. Vol. 70, 1976. pg. 126-138.

ciudadanos como asuntos públicos o que merecen la atención de gobierno por caer en el ámbito de las obligaciones constitucionales del Estado. Asimismo, no todos los problemas sociales son objeto de atención seria y activa por el gobierno, sino que, por el contrario, muchos asuntos no logran la visibilidad requerida y la difusión de los medios de comunicación y opinión para lograr acceder a los círculos de definición política o administrativa.

El planteamiento anterior, advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual. Cobb y Elder destacan que “la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.”⁵²

Asimismo, éstos autores argumentan que un asunto (promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) para que tenga acceso a la agenda, necesita cumplir con tres características: 1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; 2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y, 3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.⁵³

En esta propuesta se ubican tres trayectorias de los asuntos en términos de su iniciación, especificación, expansión y entrada del problema, y establecen tres patrones según las cuales los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno y según el grado en que se solicite el apoyo de los ciudadanos, de los servidores públicos y de los medios de comunicación. Las trayectorias son la *movilización*, el *acceso interno* y la *iniciativa externa*.

La trayectoria de *movilización*, indica que la movilización de la iniciativa corresponde exclusivamente a un líder político y en él se pueden diferenciar cuatro momentos que también se dan, aunque con diferencias, en los otros modelos: iniciación, especificación, expansión e ingreso. La iniciación de un problema o tema, alude al anuncio hecho por algún

⁵² *Ibidem.*, p. 26

⁵³ *Ibidem.*, p. 115.

líder político comprometiéndose con un nuevo programa o política, y poniendo su propia figura como garantía de la justicia y éxito del proyecto.

La *especificación*, indica que una vez lanzada la propuesta, los antecedentes generales entregados en el primer momento comienzan a delimitarse conjuntamente con la búsqueda de legitimidad a través del apoyo ciudadano. La *expansión* de un tema, se presenta a través del intento por parte de los grupos particulares (movimientos sociales) que se adhieren a la iniciativa, para captar participantes adicionales, mostrando el modo cómo el programa es relevante para ellos.

En este proceso el uso de símbolos y el lenguaje utilizado para la difusión del tema son ciertamente relevantes para ganar públicos y llamar la atención del caso.⁵⁴ Los medios masivos representan una parte importante en la determinación del éxito de la expansión, aunque generalmente no son los iniciadores de ella. El uso de los medios y la relevancia pública que éstos atribuyan a un tema, puede aumentar o contribuir a disminuir la expansión y el éxito inicial antes de enfocarse en un asunto. La expansión se alimenta a sí misma y su crecimiento tiende a asemejarse al de una “bola de nieve en descenso.”

Respecto al *ingreso*, este punto ilustra los dilemas de la dirección que toma el asunto de la agenda formal a la agenda pública. Se trata de que una porción importante de la población llegue a reconocer la iniciativa y pase a considerarla como un tema de relevancia pública, incluso si no coincide con el planteamiento específico del iniciador del proceso.

Ahora bien, en la medida en que el tema se posesiona al interior de la agenda pública, pone de manifiesto el grado de apoyo político (legitimidad) detentado por la autoridad que lo avala y las posibilidades de éxito de su realización. Este desplazamiento del conflicto, de la agenda formal a la pública, no siempre es necesario para la aprobación de un punto de agenda institucional, pero es poco probable que un asunto que lleve consigo importantes

⁵⁴ Un factor ineludible en el proceso de estructuración de la agenda es la utilización de *símbolos y estrategias* que se generan por parte de los grupos y organizaciones durante la dinámica de expansión de un asunto en disputa. Según Murray Edelman todas las acciones políticas generan un conjunto de valores psicológicos en las mentes de las personas, que conforma su lado simbólico.⁵⁴ Estos símbolos acompañan a las acciones políticas dando un significado más profundo que el de la acción concreta que se haya llevado a cabo. Los símbolos pueden aminorar o agrandar el valor real de cualquier acción. Cobb y Elder enfatizan en el impacto del uso de símbolos en la expansión de un conflicto y en la necesidad de interesarse por los efectos y reacciones que el símbolo provoca no sólo por su significado y contenido. Los símbolos tienen la función de hacer posible o facilitar la extensión del alcance o ámbito de un conflicto, por lo cual “[...] el tipo de lenguaje [utilizado], puede ser crucial para atraer la atención pública.” *Cfr.*, Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964, p. 1-11; Cobb, Roger y Elder, Charles, *Op. cit.*, p. 169-171.

consecuencias sociales y continúe en la agenda legislativa hasta su aprobación, si antes no ha formado parte de la agenda pública.

La trayectoria de *acceso interno*, involucra a los actores no gubernamentales que influyen en su contenido. El primer grupo tipificado corresponde a aquellos que sin poder formal o institucional para establecer prioridades en la agenda formal, sí tienen un gran poder de facto para presionar por sus intereses. Los autores argumentan que si el asunto alcanza la agenda formal relativamente fácil, por la posición del grupo que lo inicia, el asunto se expande entonces hacia los grupos de identificación y atención, y posteriormente puede crear presión suficiente en quienes toman las decisiones para colocar el tema en la agenda formal.

En este caso, el público masivo no se ve envuelto de ningún modo y los iniciadores no hacen ningún esfuerzo por poner el asunto en la agenda pública. Por el contrario, intentan mantenerlo fuera de ella. La característica esencial de esta propuesta es la entrada del tema a la agenda político-institucional con la condición primordial de no haber pasado por la agenda pública. Al igual que el modelo de iniciación, el momento clave es el compromiso público del líder con la iniciativa. Los grupos de presión pueden ser de distinto ámbito (económicos, fuerzas armadas, iglesias, etc.) y, por lo tanto, su poder dentro de la sociedad de distinto origen.⁵⁵

Con respecto a la trayectoria de *iniciativa externa*, los autores antes referidos, indican que la sociedad civil (asociaciones, iglesias, sindicatos, grupos sociales, ONG's, entre otras) puede hacerse presente con cierta notoriedad pública donde, además de sus motivaciones

⁵⁵ La singularidad de las organizaciones y de los movimientos sociales respecto a la noción de los *grupos de presión*, se sitúa en que éstos últimos no se proponen dominar al gobierno, sino ejercer influencia sobre el mismo para que adopte una política favorable a los objetivos que defienden o aspiran conseguir, por ejemplo colocar una demanda de vivienda en la agenda de una autoridad pública local o federal. Un grupo de presión tiene que ver con la actividad del conjunto de individuos que, unidos por motivaciones comunes, tratan de influir, a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea con el fin de cambiar la distribución de bienes, servicios, cargos y oportunidades, o con el fin de conservar ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo. Los grupos de presión suelen estar institucionalizados y “son poco visibles” pero importantes en el proceso político ya que su incursión en éste para obtener decisiones favorables a sus intereses no sólo les permiten organizarse y canalizar demandas, sino incluso representar y defender intereses. A diferencia de los partidos políticos, no buscan el ejercicio directo del poder ni pretenden para sus miembros posiciones de gobierno. Permanecen en la penumbra y actúan siempre con mano ajena. Mientras los partidos quieren ejercer el poder los grupos de presión actúan sobre el poder, pero desde fuera y sin asumir responsabilidad política alguna. En los regímenes políticos democráticos, así como en aquellos en proceso de transición política, como exactamente nuestro país, los grupos de presión son elementos indispensables de los cuales no se puede prescindir, ya sea que actúen dentro de la ley, o bien operen en forma clandestina, ellos forman parte del sistema capitalista actual y están presentes en diferentes ámbitos de la vida pública de los Estados. Los grupos de presión juegan un papel doble frente al gobierno. Por una parte aceptan las reglas del juego que el régimen político impulsa y, por el otro, actúan para incidir en las decisiones y procesos políticos del Estado. En el nivel reivindicativo, las organizaciones sociales en muchas ocasiones actúan como grupos de presión para defender sus intereses y ejercer presión sobre los poderes públicos a fin de obtener decisiones favorables. Véase Pasquino, Gianfranco, “Participación política, grupos y movimientos”, en Pasquino, Gianfranco, Bartolini S., *Et. al., Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 197-203.

particulares o corporativas, presenten interés por intervenir en las discusiones sobre temas de carácter público.⁵⁶ Esta propuesta atribuye un papel relevante a la participación (política o social) en la medida que va estructurando con sus peculiares iniciativas y demandas una agenda ciudadana. Este ámbito es más descentralizado y de menor formalidad con respecto a la agenda formal y más cercana a la agenda pública, pero diferente de ella.

Nuria Cunnill Grau, explica que la diferencia de la agenda ciudadana con la pública se produce porque esta ampliación de la esfera pública parte de dos supuestos: que la sociedad pertenece al ámbito privado y que, en este sentido, es analíticamente distinguible del Estado. Por otra parte, que existen, en el seno de la sociedad, otros sujetos distintos a los tradicionales, con capacidad y posibilidad de influir en las decisiones públicas-estatales. La agenda ciudadana se expresa a través de canales muy flexibles como los documentos escritos de las organizaciones y sus declaraciones de principios, manifestaciones estéticas y las distintas formas de apariciones públicas a través de las cuales se pretende sensibilizar a la población de un tema en particular.⁵⁷

Sea como fuere, el poder de la agenda ciudadana se basa en una concepción fuerte de la sociedad civil con respecto al Estado, en la que se promueven sistemáticamente la participación activa de los ciudadanos en los procesos de buen gobierno. Se trata de que los actores de la sociedad civil abandonen una acción política puramente defensiva e inicien una estrategia para intentar ganar espacios de poder efectivo, una esfera pública no monopolizada por el Estado. También corresponde a un proceso de democratización social que sea capaz, a su vez, de impulsar la democratización del Estado y la de su aparato burocrático.⁵⁸

Cobb, Ross y Ross, exponen que a través de la trayectoria de iniciativa externa (que se aplica a la situación en que un grupo que está fuera de la estructura del gobierno), se articula lo que se considera una vulneración de intereses legítimos; es decir, se trata de hacer extensivo el interés por el asunto a un número lo suficientemente grande de otros grupos como para introducir el tema en la agenda pública. Además, se trata de crear la presión

⁵⁶ Por sociedad civil se entenderá al conjunto de actores colectivos no institucionalizados, formales e informales y que se sitúan en diferentes ámbitos de la actividad política, económica, social, cívica y cultural. Estos actores son una entidad intermediaria entre el espacio privado y el espacio público estatal (Estado); actúan con base en un orden legal institucionalizado (régimen político) que hace posible la preservación de su autonomía y la libertad de acción en el espacio público no estatal. Cfr., Diamond, Larry, "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica* No. 1, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Vol. 1, enero-junio de 1997, p. 187.

⁵⁷ Cfr., Cunnill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997, p. 67.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 68.

suficiente sobre quienes han de tomar decisiones para hacer que el asunto entre en la agenda formal a fin de que se lo someta detenidamente a consideración.⁵⁹

Bajo este curso, la estructuración de la agenda es posible que se evidencie con mayor fuerza en aquellas sociedades donde predominan condiciones políticas más igualitarias que en aquellas donde existen límites a la participación social. El estatus de agenda formal del tema no garantiza que la decisión final de las autoridades o que la implementación de la política efectiva vaya a ser la que originalmente buscaba el grupo que lo inició. En ámbitos políticos relativamente abiertos y plurales, la relación de la agenda ciudadana con los medios de comunicación es determinante para lograr difundir no sólo los temas, sino presionar a los encargados de tomar las decisiones en las fases de deliberación. Salvo en el modelo de acceso interno y, excepcionalmente, en el modelo de movilización, la atención de los medios de comunicación se logra en el momento de la expansión del tema para tener acceso a la agenda pública con mayor fuerza por parte los grupos y movimientos sociales.

Como se dijo antes, la iniciativa de un líder (o de un actor colectivo) puede llegar a la agenda legislativa (en el caso del México y el DF en la Asamblea Legislativa y del Congreso de la Unión) sin haber pasado por la agenda pública; sin embargo, no es probable que esto suceda si ella involucra consecuencias políticas o sociales de gran envergadura. En este caso, los medios masivos representan una parte importante en la determinación del éxito de la expansión. Sólo a través de su tratamiento y discusión en los medios de comunicación de masas puede alcanzar al público y lograr penetrar en la agenda pública, para luego ingresar a la agenda legislativa, un tema surgido en el seno de una asociación civil o social. La agenda de los medios otorga relevancia (*salience*) y especificidad a un tema (*issue*) potencialmente conflictivo que logra “convertir” en realidad los contenidos de las agendas ciudadanas.

Además de las propuestas de Roger Cobb, Charles Elder, Keith Ross y Jennie K., Ross para analizar el acceso de los temas y la participación de actores sociales en la agenda pública, es necesario recuperar las contribuciones de Hebert Blumer efectuadas desde 1970.⁶⁰ Para Blumer, un problema social existe en la medida en que es definido y concebido en la sociedad. Este proceso se puede analizar a través de la interdependencia de cinco momentos previos a la definición política: 1) emergencia del problema; 2) legitimación del problema; 3)

⁵⁹ Cfr., Cobb, Ross y Ross, *Op. cit.*, p. 128-130.

⁶⁰ Blumer, Hebert, “Social problems as collective behavior” *Social problems*, Vol. 18, No. 3, 1971, p. 301.

movilización de la acción respecto al problema; 4) la formulación de un plan oficial de acción; y 5) la implementación de este plan.

Una vez que el problema y su legitimidad han sido reconocidos y constatados por su presencia en los medios de comunicación, en las asociaciones civiles, en las instituciones públicas, etc., los argumentos por la definición comienzan. Blumer expresa que “un problema social es siempre un punto focal para la operación de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto. Las interacciones entre estos intereses y estos fines constituyen la modalidad en que la sociedad enfrenta cada uno de sus problemas sociales.”⁶¹

Además, Blumer considera que la definición de una situación no se limita a los discursos de los actores, la formulación y la implementación de una política pública para hacer frente a las dificultades generadas por la definición forman parte de un proceso colectivo de producción del mismo. El tratamiento legislativo, la creación de agencias encargadas de llevar un plan de acción, la compra de equipos o el reclutamiento de nuevos agentes públicos para determinadas acciones estatales, entre otros aspectos, son elementos que forman parte del proceso de definición del problema.

Cabe notar que el acceso a la agenda formal se concibe de una forma cualitativamente diferente a la planteada por Cobb y sus colegas, ya que se visualiza como la culminación de un proceso previo de elaboración social que se objetiva luego de la acción pública. En este marco, las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales de la construcción social de problemas.

Otro planteamiento de Blumer, radica en que las condiciones objetivas consideradas constitutivas del problema (los factores precipitantes, las estadísticas y los testimonios de los actores) no pueden ser consideradas como datos pertinentes en los estudios sobre la construcción de problemas sociales, salvo cuando son retomados por los propios actores en sus definiciones del problema. En la mayor parte de los casos, la existencia del problema, sus límites y la manera de medirlo constituyen un objeto de luchas.⁶²

Una coincidencia de la propuesta de Cobb y sus discípulos, con la planteada por Blumer, tiene que ver con el hecho de que se trata el proceso de definición de los problemas públicos como una serie de etapas o momentos previos a la acción política. Las etapas

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem*, p. 305.

constituyen relaciones complejas que no permiten reconocer la existencia de secuencias necesarias. Las soluciones a los problemas son muchas veces anteriores a ellos, y el descubrimiento del problema resulta de la búsqueda de justificaciones para una decisión ya tomada, antes que ser fruto de la primera etapa en el proceso de elaboración del problema. Las etapas son, más bien, momentos específicos de los procesos de construcción de problemas públicos.

Es necesario aclarar que las referencias analíticas de Cobb, Elder, Ross y Ross (y por supuesto los de Blumer) han sufrido una serie de replanteamientos originados por nuevas investigaciones relacionadas con la actividad política de los movimientos sociales, la actividad de los parlamentos o congresos locales, y la relevancia de los temas en la opinión pública.⁶³

En particular, las perspectivas sobre la construcción de la agenda propuestas en el campo de las políticas públicas han sido utilizadas por la comunicación política dando lugar a trabajos que se ocupan de las relaciones causales entre los hechos, el discurso de los medios, la opinión pública y la configuración de la agenda política en periodos electorales y actividades de gobierno.⁶⁴

Asimismo, el estudio de la agenda ha propiciado nuevos elementos teóricos provenientes de perspectivas organizacionales, donde se destaca el hecho de que la formación de la agenda gubernamental se presenta con mayor fuerza cuando funcionarios de alto nivel asumen su papel de responsables en la elaboración de las políticas y que, en ciertas ocasiones, su papel está limitado por las organizaciones. A este respecto Barbara Nelson⁶⁵ sugiere que al estudiar la formación de la agenda es necesario considerar cuatro etapas de análisis: 1) el reconocimiento del asunto; 2) la adopción del asunto; 3) la priorización del asunto; y 4) mantenimiento del asunto.

⁶³ Algunos trabajos representativos son los de Padiou, Jean G., *El Estado en concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", en *Journal of Politics* No. 53, 1991, p. 1044-74; y Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, USA, Chicago, University of Chicago Press, 1993; y ⁶³ Stone, Deborah A, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", in *Political Science Quarterly* No. 104, 1989, p. 281-300.

⁶⁴ Al respecto véase Vara, Alfonso, *La influencia de los partidos políticos en la construcción de la agenda mediática y el rol de los periodistas como mediadores sociales. Aproximación teórico-práctica a las teorías de la agenda setting y de la agenda building*, Pamplona, Esp., Tesis de Doctorado en Comunicación, Universidad de Navarra, 2001.

⁶⁵ Nelson, Barbara, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Aguilar Villanueva, Luis F., (Ed.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, 105-140.

Según esta propuesta, en cada una de estas etapas la construcción de definiciones e indicadores para el análisis empírico no es sencilla, debido a la dificultad que se tiene para acceder a la información institucional y a que el comportamiento de una organización seleccionada puede englobar más de una categoría analítica. También es difícil saber con precisión cuándo termina la formación de la agenda y cuándo comienza la deliberación sobre un asunto en cuestión, así como su implementación. A este respecto, Nelson sugiere una estrategia metodológica para el análisis de casos de formación de la agenda en tres dimensiones: *a)* en primer lugar, reconocer la naturaleza controversial o consensual del asunto; *b)* ubicar su caracterización como técnico/científico o como social; y *c)* reconocer su designación como nacional o como internacional.

Sobre la primera dimensión, se trata de identificar asuntos de valencia y de posición; es decir, temas o problemas que despiertan respuestas afectivas fuertes, bastante unánimes y que no se caracterizan como conflictivos; los asuntos de posición, se distinguen por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias. Por otro lado, la segunda dimensión, trata de ubicar si el problema alude a fenómenos o a personas; en este caso no sólo es importante la manera como es definido el tema, sino también la solución que se le da en términos políticos y técnico-administrativo.⁶⁶ En la tercera dimensión, los asuntos internos o internacionales se definen por la base geográfica, así como por el tradicional carácter de público o secreto que rodea su proceso de decisión.

En los tres ámbitos, no todos los actores que participan definen todos de la misma manera los temas, sin embargo, un común denominador de todas las dimensiones es descubrir que la manera de definir y marcar las cuestiones es decisiva para determinar el tipo de atención que merece. Una de las estrategias más utilizadas en el análisis de la formación de la agenda, es ubicar los problemas y caracterizarlos como asuntos de valencia, con gran consenso afectivo para después redefinirlo en sus aspectos científicos y sociales.

En este marco, el papel de los recursos disponibles y la “etiquetación” o definición de los asuntos por parte de los actores participantes en la formación de la agenda constituye un elemento para ubicar qué determinación se le dará en términos legislativos y de política pública, así como reconocer permanencia institucional. Sin recursos organizacionales

⁶⁶ Véase nota 46.

disponibles, sin una etiqueta poderosa y sin los incentivos para el liderazgo muchos de los asuntos habrían permanecido en el ámbito de los grupos privados.

Desde la perspectiva de esta investigación, la formación de la agenda advierte un intenso proceso sociopolítico donde intervienen variables relacionadas con la constitución de actores, la formulación de marcos de interpretación de la realidad, las relaciones de poder y el intercambio político, así como la identificación de alianzas y estrategias políticas a seguir tanto en lo social como en lo institucional. Si bien no todos los temas pueden ser objeto de agenda, estos pueden ir ganando o perdiendo importancia en función de una coyuntura, local, nacional o internacional, que no siempre es controlada por los actores políticos.

En la estructuración participan fundamentalmente actores con presencia política (local o nacional) y que tienen un cierto respaldo institucional de los poderes del Estado, las agencias de gobierno, grupos económicos e incluso de los liderazgos de grupos y movimientos sociales interesados en los temas. En su conjunto, o de forma separada, todos ellos son percibidos por la opinión pública y los medios de comunicación como protagonistas con una cierta capacidad para tomar decisiones y atender los asuntos que forman la agenda pública.

Para estudiar la formación de la agenda es necesario ubicar indicadores con respecto a declaraciones oficiales, programas de gobierno, discursos, mensajes del Presidente de la República, iniciativas parlamentarias, la actividad de grupos y las propuestas de los partidos políticos y asociaciones civiles, entre otros actores, que están directa (o indirectamente) involucrados en los temas o conflictos.

Además, para identificar la naturaleza de los conflictos y su desplazamiento gradual a la agenda formal, es importante indagar en los objetivos o desafíos planteados, la coordinación social y las estrategias de movilización generadas por los actores para impulsar el tema entre el público masivo y los grupos de atención que contribuyen a agilizar el acceso y la participación social en los canales y espacios de deliberación política y legislativa del gobierno. En este marco, las tres trayectorias planteadas por Cobb, Ross y Ross (*movilización, acceso interno e iniciativa externa*) que explican el sistema de acceso a la agenda política, advierten escenarios relativamente estables para el análisis particular de nuestro país.

Con las referencias teóricas esbozadas, se puede advertir que en el proceso de incorporación de los problemas relacionados con la reconstrucción de viviendas, la expansión del comercio ambulante y la propagación del VIH-Sida pueden estar presentes las tres dinámicas de acceso, según el contexto y los actores que participen. La iniciativa externa da cuenta de que los inicios del proceso de construcción de la agenda corresponden a la movilización social de los damnificados afectados por los sismos de 1985, y a la coordinación social de los grupos afectados por el VIH-Sida, ambos reconocidos como problemas públicos por parte del gobierno y con un fuerte impacto o valencia en la agenda local e internacional.

De igual modo, el surgimiento de los grupos y organizaciones de ambulantes en el centro de la capital, y sus relaciones políticas con partidos, pueden ser analizados a partir de las oportunidades políticas que se presentaron a los líderes en el sistema político e institucional, en particular para los recursos organizativos y las formas de coordinación social que permitieron definir el tema del ambulante como un asunto público ante la opinión pública.

Desde otra visión, el tema del VIH-Sida puede considerarse como un asunto público en razón de la definición política que la Secretaría de Salud y la Cámara de Diputados le otorgó, ante la movilización impulsada por los ciudadanos afectados con el virus, así como por las expansiones del tema en los medios de comunicación nacionales e internacionales. En definitiva, el asunto se potenció con la actividad parlamentaria de los partidos como resultado de la negativa de atención médica y la discriminación descubierta por las diferentes entidades del sector salud hacia los pacientes afectados y después motivó la atención de los medios masivos y de la opinión pública.

1.4. La estructura de oportunidades políticas

En este inciso, la referencia que hacemos a la estructura de oportunidades políticas (EOP) es conveniente debido a que es uno de los enfoques más utilizados para explicar la influencia de determinadas propiedades de las instituciones políticas (formales e informales) sobre la organización, movilización y coordinación de los actores colectivos. La propuesta es trazar

los supuestos principales que consideramos de utilidad para contextualizar la movilización social y política de las organizaciones de estudio.

Cabe advertir, que algunos trabajos sobre este tema indican la existencia de múltiples corrientes que tienen en común la adopción de una perspectiva de corte neoinstitucionalista, así como líneas de investigación de tipo macro-sociológico, que acentúan los factores explicativos de tipo socioeconómico. Aunque el enfoque es de utilidad para explicar las condiciones en que se desarrollan los movimientos sociales, dedicaremos más atención a factores relacionados con la estructura de los movimientos sociales y sus relaciones con élites políticas en el marco de la definición de los problemas públicos.

Desde los años setentas diversos analistas en los Estados Unidos intentaban explicar porqué en diferentes momentos algunos sistemas políticos en el mundo estaban más o menos abiertos a grupos específicos. Con esta base, Peter Eisinger recurrió al término estructura de oportunidades políticas para ayudar a explicar la variación en la “conducta del disturbio” en diferentes ciudades norteamericanas. Este hallazgo permitió a Eisinger definir que “la protesta está relacionada con la naturaleza de la estructura de oportunidad política de la ciudad” que definió como “el grado en que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular al sistema político.” De este modo, esta fue la premisa central del modelo de análisis de los movimientos sociales que se conoce como del *proceso político*.⁶⁷

En extenso, el planteamiento supone que los movimientos sociales dependen de su entorno exterior y especialmente de las oportunidades políticas ofrecidas por la cambiante estructura institucional y la orientación ideológica de los detentadores del poder. Sidney Tarrow aclara que “la gente se suma a los movimientos como respuesta a las oportunidades políticas, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva.” El *cuando*, se abren las oportunidades ayuda a entender el *por qué* y a comprender el motivo de por qué los movimientos no aparecen sólo en relación directa con el nivel de quejas de sus seguidores. Este concepto ayuda a entender cómo se difunden los movimientos, cómo se extiende la acción colectiva y cómo se forman nuevas redes. Asimismo, permite ubicar la dinámica que adquieren de pronto los movimientos y el alto potencial que logran desarrollar para convocar

⁶⁷ Cfr., McAdam, Doug, “Orígenes conceptuales, problemas actuales y direcciones futuras”, en Ibarra, Pedro, Tejerina, Benjamín (Eds), *Los Movimientos Sociales*, Madrid, Editorial Trotta, p. 89-90.

a la movilización y ejercer presión efectiva, e incluso su reflujo, pérdida de influencia y visibilidad política.⁶⁸

En otra parte, la EOP enfatiza en las dimensiones del entorno político que ofrecen los incentivos para la participación, y que no necesariamente constituyen condiciones formales o permanentes. El concepto resalta los recursos externos que pueden ser explotados por luchadores débiles desorganizados. Los movimientos se formarán cuando los ciudadanos comunes, a veces animados y coordinados por líderes, respondan a cambios en las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva. Los cambios surgen de la apertura al poder, de los alineamientos del gobierno y de la disposición de aliados influyentes, así como de las divisiones dentro de las élites y entre las mismas.

El poder de los movimientos se pone de manifiesto en la medida en que los ciudadanos unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Su contribución es crear, coordinar y mantener esta interacción donde, además, se pueden fomentar redes y cultivar símbolos culturales a través de los cuales se estructuran relaciones sociales. Hipotéticamente, mientras más densas sean las primeras y más familiares los segundos, tanto más probable es que los movimientos permanezcan.⁶⁹

Doug McAdam, recomienda matizar los recursos y las OP de forma restringida para determinar su contribución relativa a la aparición y destino de los movimientos sociales. En primer lugar, alude a la necesidad de reconocer determinadas condiciones que facilitan la movilización, además de señalar que es importante clarificar el concepto diferenciando las oportunidades políticas frente a otros tipos de oportunidades (como las culturales).

La propuesta de este autor es identificar aquellos procesos relacionados con: 1) la apertura o cierre relativos del sistema político institucional; 2) la estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamiento de la élite que típicamente subyacen a la política; 3) la presencia o ausencia de élites aliadas; y, 4) la capacidad y la propensión del Estado a la represión.⁷⁰

Aunque estas oportunidades son identificables en el tiempo y el desarrollo de la actividad de los movimientos sociales, es poco probable que se aprovechen al máximo,

⁶⁸ Cfr., Tarrow, Sidney, *Op. cit.*, p.49-50.

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ Cfr., McAdam, Doug, *Op. cit.*, 94.

debido a la falta de una infraestructura organizativa formal e informal, capaz de canalizar los procesos. La variedad de significados y definiciones (marcos de interpretación) que son o no compartidos por los partidarios de los movimientos propician diferentes actitudes y propuestas para la acción política y estratégica a seguir.

Como se dijo antes, el concepto ha sido utilizado como una variable explicativa clave con respecto a dos variables dependientes: el desarrollo temporal del movimiento y los resultados de su actividad. Para evitar confusión, es necesario señalar que los cambios presentados en la estructura legal o institucional y que conceden mayor acceso político formal a los grupos opositores, pondrán en funcionamiento el más estrecho e institucionalizado de los movimientos reformistas. McAdam dice que una vez que el movimiento se ha movilizado como respuesta a cambios concretos en las reglas de acceso, se puede esperar que este actúe para explotar esa nueva grieta.⁷¹

De esta forma, el grado de participación política es puesto en relación con la estructura de oportunidades, específicamente con la flexibilidad y apertura que ofrezcan las instituciones gubernamentales. La inestabilidad que puedan presentar los alineamientos políticos tradicionales (sistema electoral y sistema de partidos) son elementos que contribuyen a incentivar la acción colectiva por otros medios. También la presencia de aliados al interior de las instituciones políticas contribuye a agilizar las posibilidades de establecer agendas políticas, negociar posiciones y lograr una cierta incidencia en la política por parte de los actores movilizados.

De aquí que la EOP infiera condiciones de orden estructural como elementos claves para comprender la participación, el desempeño y las consecuencias de la movilización social. A este respecto las características del Estado, la estructura del sistema de partidos y aquellos aspectos estratégicos de la política estatal como formas de facilitación dirigidas a la acción colectiva, constituyen referencias claves para el análisis empírico. Sobre el particular, Tarrow señala que la conformación del Estado, su fuerza y estructura, ofrecen condiciones decisivas para la participación de los actores en la política institucional e incluso legislativa.⁷²

En regímenes fuertes y centralizados —donde existen instrumentos eficientes para hacer política— la participación de los actores colectivos es conducida hacia los límites del

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Cfr.*, Tarrow, Sidney, *Op. cit.*, 161-163.

sistema político y se promueven políticas de su elección. De la política que éstos instrumenten depende en buena medida el tipo de acción que desarrollen los actores, así como los medios y las estrategias de movilización utilizadas en su relación con lo político. Además, la apertura o cerrazón que ofrecen las instituciones puede propiciar acciones colectivas encauzadas hacia vías institucionales y la negociación o, por el contrario, incentivar la protesta y la confrontación de los actores colectivos.⁷³

De acuerdo con las características del régimen y del sistema de partidos la clase política estará en posibilidad de ser abierta y receptiva a las expresiones colectivas para atender sus demandas. Siguiendo con Tarrow, donde existen partidos políticos fuertes y monolíticos existe una menor inclusión de las demandas de los movimientos; mientras que, en regímenes donde existen partidos con estructuras débiles y descentralizadas, existen mayores posibilidades para integrar los intereses y expresar las demandas de los grupos movilizados. La posibilidad de establecer alianzas, entablar negociaciones y promover temas hacia la política institucional depende en buena parte de las características y funcionamiento del régimen de partidos y de la política estatal.⁷⁴

En este último punto, las políticas de represión y/o facilitación que el Estado induce en la actividad de los movimientos sociales es fundamental para su permanencia y actividad. Mientras una política represiva tiende a limitar la actividad de los actores, pero puede ofrecer otras condiciones para radicalizar la protesta, así como plantear otros objetivos no contemplados originalmente; por otro lado, una política de facilitación, puede propiciar el desarrollo de acciones colectivas dispersas, pero controladas. En ambas situaciones, es evidente que los movimientos y sus dirigentes encuentren la posibilidad de potenciar sus demandas o bien canalizar (institucionalizar) sus intereses en aquellos espacios y agendas políticas promovidas desde el Estado.

Manuel Ibarra ha indicado que la actividad de los movimientos sociales durante los procesos de interlocución política puede irse degradando y parecerse más a la función que tienen los grupos de presión y grupos de interés. Aunque el concepto de institucionalización es amplio e infiere a distintos procesos, este puede comprenderse como una rutinización y

⁷³ Cfr., Favela Gavia, Diana, “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”, en *Estudios Sociológicos* No. 58, México, El Colegio de México, Vol. XX, 2002, p. 91-121.

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 166.

profesionalización de la actividad de los movimientos en sus maneras de participación política.⁷⁵

Tarrow, por su parte, indica que en un escenario de institucionalización la protesta ha pasado de ser esporádica a ser un elemento permanente y de legitimación en la política; la protesta y la movilización es cada vez más frecuente y abarca temas muy diversos promovidos por actores de toda procedencia y condición; la profesionalización y la institucionalización están transformando al movimiento en un instrumento más de la política convencional. Pese a esto, la actividad de los movimientos deja un espacio acumulado sobre los futuros modos de acción y organización, construcción de discursos e interacción con otros actores políticos, formación de identidades e incluso desobediencia civil.⁷⁶

Otra acotación sobre el EOP tiene que ver con la necesidad de abundar sobre el marco legal del Estado, que es el ordenamiento que fija las reglas que rigen la convivencia y otorga la posibilidad de los derechos liberales que protegen a la ciudadanía. A este respecto, se sigue deduce que la centralidad del régimen político es fundamental para comprender no sólo los espacios políticos en que se desenvuelven los actores (organizaciones) y movimientos sociales, sino también para ubicar el ordenamiento jurídico y normativo que define las instancias, grados y escalas en que produce y estructura el ejercicio de gobierno.

En este sentido, la apertura o límites del régimen indican la posibilidad de que los movimientos sociales promuevan relaciones y alianzas durante los procesos de represión y facilitación. En las dos vertientes, las relaciones de poder determinan los grados de interlocución entre los actores movilizados, élites y autoridades públicas. La comunicación e interacción entre los actores, indica el grado de control o de inestabilidad que tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad civil que gobierna.

Ahora bien, aunque las propiedades de la EOP son importantes para analizar la dimensión política en que se presenta la apertura del sistema político, algunas referencias subrayan que el concepto ha descuidado la incidencia de los factores relativos a la agencia política en la acción colectiva y ha tendido a considerarlos exclusivamente como variables dependientes y un reflejo de una adaptación mecánica a las condiciones políticas.

⁷⁵ Cfr., Ibarra, Pedro, “Los estudios sobre los movimientos sociales; estado de la cuestión”, *Revista Española de Ciencia Política* No. 1, (2), 2000, p. 271-290.

⁷⁶ Cfr., Tarrow, Sidney, *Op. cit.*, 164-165.

También se ha argumentado que el énfasis puesto en las instituciones formales ha generado una falta de atención a los elementos culturales que inciden en la movilización de la acción colectiva, así como a factores contingentes que influyen en los incentivos, la coordinación y las estrategias de los movimientos ante las autoridades públicas.⁷⁷

Un último señalamiento, tiene que ver con el hecho de que para el enfoque de EOP la naturaleza e incidencia de la acción colectiva es un reflejo de las condiciones estructurales de tipo socioeconómico, de tal manera que las demandas sólo tendrían incidencia en aquellas sociedades que hayan superado los conflictos materiales más urgentes. El enfoque pone menor énfasis en las variables relacionadas con la construcción sociopolítica de las demandas y en las alternativas que tienen los movimientos sociales al combinar viejas con nuevas demandas en sociedades con distintos niveles de desarrollo.

En este trabajo se propone aprovechar algunos de los elementos relacionados con las características del régimen político, la gestión gubernamental y las condiciones socioeconómicas en México, para comprender el papel de los actores sociales (casos de estudio) en los procesos de apertura y cambio político registrados en el país entre 1985 y 2003. De la misma manera, conocer las oportunidades que los movimientos urbanos han tenido (especialmente las alianzas establecidas con partidos y grupos sociales de ideología de izquierda), con la finalidad de constatar la promoción de temas hacia la agenda e impulsar reformas en la cultura política dominante, entre otras acciones relacionadas con su inserción definitiva en la política partidista, legislativa y de gobierno.

No está de más proponer como hipótesis, que la naturaleza e identidad de las organizaciones de estudio (UVyD-19, ACLyC y FRENPAVIH) en el contexto de los movimientos sociales urbanos y el ascenso de grupos y organizaciones civiles en México entre 1985 y 2003, no sólo se originó por el desarrollo de movilizaciones colectivas, sino que fue motivada por las alianzas establecidas con élites políticas. De ahí que sea posible, que la vinculación de los dirigentes de las organizaciones con partidos políticos (que se exhibieron como de ideología de izquierda) haya incentivado su participación hacia ámbitos en materia electoral y de gobierno.

⁷⁷ Cfr., Ibarra, Pedro, Tejerina, Benjamín (Eds), *Los Movimientos Sociales*, *Op. cit.*, p- 9-24 (Introducción).

En la ciudad de México, y por las condiciones peculiares de la conformación del régimen político del país, hay indicios de que muchas organizaciones urbanas, civiles e incluso de carácter no gubernamental se han orientado hacia la intervención en el debate de problemas públicos donde sus acciones han contribuido al desarrollo de los denominados “procesos de democratización” registrados en el país.

Desde nuestros supuestos para la investigación, las oportunidades políticas detectadas para las tres organizaciones de estudio durante sus procesos de movilización social, no sólo influyeron en la motivación de sus grupos y temas respectivos, sino que contribuyeron a hacer más explícitos sus procesos de constitución y definir sus objetivos y estrategias a seguir ante la coyuntura política. A este respecto, la procedencia, la cultura política y los recursos materiales de las organizaciones se ubican como variables importantes de su actividad sociopolítica y de su relación con élites políticas en el Estado, específicamente en el sistema de partidos y electoral.⁷⁸

Por otra parte, la recuperación histórica sobre el origen de los casos y los hechos empíricos identificados creemos que pueden contribuir al debate teórico sobre las condiciones que determinan la participación en la formación de la agenda, así como sus estrategias utilizadas para participar en la formulación y ejecución de políticas públicas, en el caso concreto de la ciudad de México. Dicho de otro modo, la investigación sobre los atributos organizativos permitirá analizar la movilización y, de algún modo, la forma de intervención en la formación de la agenda, así como en el desarrollo de políticas que el gobierno implantó hacia los temas y problemas derivados de su problemática social.

En los siguientes incisos delimitamos la discusión sobre las oportunidades políticas que rodean a los movimientos sociales en su interacción con élites políticas, específicamente en los ámbitos electoral y partidista, así como durante la ejecución de políticas públicas. También se reflexiona sobre las alianzas y estrategias utilizadas con otros actores para agilizar las demandas hacia los espacios de decisión política involucrados en la formación de la agenda.

⁷⁸ Cuando indicamos que la cultura política es importante en la actividad de los movimientos sociales aludimos a “un complejo de valores y símbolos que es al mismo tiempo producto y factor decisivo de la interacción política entre los actores y roles que éstos desempeñan en el contexto de las estructuras del sistema político. La cultura también se expresa como política a partir de las prácticas sociales de los individuos en tanto ciudadanos, que se orientan en función de incidir en la direccionalidad de la realidad en el marco de opciones viables [...]. Cfr., Álvarez, Lucía, *La sociedad civil en la ciudad de México*, Op. cit., p. 66.

1.5. Relación entre movimientos sociales, partidos y élites políticas

Dentro del enfoque de EOP la hipótesis de que los partidos políticos son una fuente de recursos para la acción colectiva no sólo es relevante, sino advierte que la participación de los movimientos dependería, en buena medida, de las relaciones con partidos políticos. Nuestra perspectiva sugiere analizar el establecimiento de alianzas, más o menos formalizadas, de los movimientos sociales con partidos políticos, ya que ello constituye un reflejo directo de la estructura política y socioeconómica de la sociedad.

Ciertamente, en sociedades con alto grado de desigualdad y fragilidad institucional, como el caso de México, el protagonismo de los partidos denominados de izquierda facilita las alianzas con grupos, organizaciones y movimientos sociales en contra del régimen político. Además, el interés de este tipo de partidos para apoyar demandas, conflictos o problemas excluidos (o nuevos) de los procesos de toma de decisiones, aumenta en la medida en que no comparten del todo los procedimientos administrativos y los canales de gobierno y representación política existentes mediante los cuales el régimen define a los asuntos públicos como parte de la agenda política formal o a ser tratada con seriedad.

Si bien la influencia de los movimientos en la agenda se puede comprender a partir de las alianzas y coaliciones promovidas por sus líderes, creemos que también se puede ubicar a partir del trabajo que éstos realizan con élites políticas-administrativas que actúan desde el interior del Estado. Evidentemente, las relaciones que se promueven entre partidos y movimientos se pueden reconocer a partir de las estrategias concebidas entre actores políticos y conforme al grado (o avance) en que los partidos han creado “históricamente” relaciones y lazos con actores o grupos específicos de la sociedad civil.

Las relaciones y vínculos implican el reconocimiento de factores culturales que hacen posible conocer la naturaleza y contenidos de cada demanda específica y la posibilidad de combinar nuevas demandas que resulten atractivas para una diversidad de públicos; y donde, incluso, contribuyan a reforzar la identidad colectiva, tanto interna como externa, del movimiento. Por ejemplo, ante un escenario electoral, las alianzas de los movimientos con partidos que promueven cambios políticos (o una nueva correlación de fuerzas) aumenta en la medida en que estas coyunturas significarían insertar sus demandas o temas de interés público de manera más eficiente o, por lo menos, más acelerada hacia la agenda política.

Desde otra postura, la relación entre movimientos y partidos en el ámbito electoral supone que estos vínculos tienden a producirse principalmente de manera indirecta a partir de la protesta social y no como resultado de las alianzas previas establecidas con los partidos. Mientras más débiles sean los vínculos de los partidos con la sociedad, más tenderán éstos a ser receptivos únicamente a las demandas que consiguen por medio de la movilización social en contra del régimen y guiados por la lógica electoral. Esta situación se tratará de explicar con el caso del Movimiento Urbano Popular, y de la inserción gradual en la política partidista por parte de algunos de sus dirigentes y coordinadores en el DF.

En el ámbito de las políticas públicas, la influencia de los movimientos sociales depende de la forma en que encuentren aliados potenciales entre los actores institucionales. Según el enfoque de EOP, las oportunidades de encontrar apoyos tienen que ver con el grado de apertura del Estado a la participación social. Si bien las propiedades formales de las instituciones son fundamentales para explicar el acceso de los movimientos al proceso político, las oportunidades políticas que se presentan no dependen exclusivamente de los mecanismos legales, sino de la manera en que son percibidos por los mismos movimientos, así como de las percepciones y prácticas informales que generan las élites políticas.

Aunque la participación social en las distintas fases de la política pública puede estar o no regulada, es común que los temas que promueven grupos y movimientos se trasladen hacia espacios de deliberación política y de carácter legislativo donde difícilmente se logran materializar sus demandas en programas específicos. Esta falta de eficacia estatal ocasiona múltiples interpretaciones no sólo a los temas, sino a la forma en que es encauzada la agenda desde el gobierno a través de diferentes departamentos y ámbitos institucionales. En menor o mayor medida, este tipo de atención multisectorial puede generar no sólo conflictos entre élites, sino fracturas o “ventanas de oportunidad” que pueden ser aprovechadas por los activistas de los movimientos sociales para influir en la fijación o redefinición de temas y nuevos asuntos hacia la agenda política.

Cabe recordar que, desde el análisis de políticas públicas, la política tiene lugar en numerosos ámbitos o subsistemas de políticas públicas, donde a cada tema o asunto corresponde una agenda, actores y procesos políticos (arenas de poder) donde se promueve la interacción entre las distintas instituciones involucradas en las decisiones de gobierno. Así, es posible comprender el acceso de los movimientos sociales a la agenda y al proceso de toma

de decisiones a partir de su relación, intercambio e institucionalización en un ámbito específico de gobierno y dentro de la propia actividad parlamentaria de los partidos políticos; o bien, a través, de la cogestión que éstos promueven en las diferentes fases de las políticas públicas, especialmente con aquellas instituciones (creadas o existentes) que logran mantener una cierta autonomía con respecto a otras con las que existe un conflicto o competencia para la atención pública formal de sus problemas.⁷⁹

Con respecto al carácter multinivel de la política y a la existencia de diferentes niveles de gobierno involucrados para la atención de un tema, éstas acciones no siempre generan dinámicas de participación que beneficien a las organizaciones de los movimientos y sus demandas, sino que con frecuencia las mismas discrepancias en la formulación y ejecución de la política pública suelen atraer intereses antagónicos y fomentar el activismo de grupos en contra de los movimientos sociales. En otros casos, la atención descentralizada de un tema o conflicto suele equipararse con el control político que las instituciones promueven sistemáticamente hacia los actores durante sus procesos de protesta social y con el fin de desactivar sus demandas y disminuir su influencia hacia la agenda política y la toma de decisiones.

En suma, en este trabajo entendemos que el enfoque de EOP otorga a la relación entre movimientos y partidos un peso importante para agilizar su participación en la agenda y en el proceso de políticas públicas. Si bien los partidos políticos son instituciones formalmente constituidas y que tienen fines específicos, los movimientos sociales acrecientan demandas e inciden, de alguna manera, en el juego político. De hecho, en muchos de los movimientos existen militantes de diferentes partidos que luchan por sacar adelante su proyecto personal y “no pocos movimientos son auspiciados por partidos, y en no raros casos los movimientos se presentan como la iniciación de una alternativa que tarde o temprano tendrá que acceder a la forma partidaria.”⁸⁰

Ahora bien, no todas las organizaciones se involucran o hacen alianzas con otras de su mismo género para constituir un movimiento social, muchas prefieren actuar de manera aislada o deciden mantener su independencia y buscar aliados en razón de sus objetivos a fin

⁷⁹ Cfr., Pliego Carrasco, Fernando, “Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación”, en *Sociedad Civil. Análisis y Debates* Núm. 1. México, Foro de Apoyo Mutuo/Fundación DEMOS/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Vol. II, Otoño de 1997, p. 125-164.

⁸⁰ Cfr., Jorge, Alonso, (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México (I)*. Una introducción, México, CIESAS, 1ª ed., 1986, p.22-23.

de obtener una mejor posición en la estructura de oportunidades. En este marco, vale la pena indicar que la distinción entre una organización social y una organización de movimiento social, es que éstas últimas actúan de manera conjunta y comparten una serie de intereses comunes, otorgándole a su lucha una significación especial de conexión de demandas y protesta social.⁸¹

Juan Manuel Ramírez sugiere que los nexos que se establecen entre los partidos políticos y los movimientos sociales pueden adoptar las situaciones siguientes: a) el partido es la avanzada del movimiento; b) un movimiento es representado por varios partidos por medio de alianzas y convergencias; c) un partido puede estar formado por varios movimientos; d) un movimiento puede ser la base para el origen de un partido; e) el movimiento puede rechazar toda relación con partidos; f) el partido puede tomar distancia y asumir posiciones de desconfianza y escepticismo frente a los movimientos.⁸²

Los vínculos y relaciones que se presentan entre una organización social y un partido político suponen la existencia de reconocimientos recíprocos, lo cual nos lleva a plantear el asunto de la independencia y la institucionalización de un movimiento. Además, la interacción que se da entre organizaciones sociales con partidos produce efectos en el comportamiento y organización interna del movimiento.

Así, tenemos que los partidos son organizaciones políticas que actúan en el sistema político como instituciones y elementos estructurales del mismo, pero no toda organización social puede llegar a ser un partido político. Aunque sus funciones parezcan similares y exista una motivación y solidaridad compartida, los partidos poseen un marco de actuación institucional definido formalmente. Asimismo, los vínculos que se dan entre los partidos y las organizaciones sociales que integran un movimiento se caracterizan por mantener el control y tomar parte en el debate de proyectos y decisiones gubernamentales que les afectan. Existe, además, una afinidad (no identidad) de intereses que les permite conservar de manera relativa su independencia y establecer alianzas.⁸³

⁸¹ A lo largo de nuestra exposición utilizaremos indistintamente los términos organización social y organización popular para referirnos a aquellas agrupaciones se vincularon con el movimiento urbano en la Ciudad de México.

⁸² Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Movimientos sociales*, México, CIMS-UdeG, 1992, p. 33-34.

⁸³ Cfr., González Ibarra, Miguel R., *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una lucha historia sobre la lucha social y la participación política en la ciudad de México, 1985-1999*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2001, p. 35.

1.6. Participación política y políticas públicas

En este inciso se proponen una serie de variables para el estudio de la relación y participación de los movimientos sociales en la agenda y política pública con base en: 1) el reconocimiento de los temas o conflictos⁸⁴; 2) los recursos y mecanismos de trabajo desarrollados por las organizaciones; 3) el análisis de contenido en diarios de los temas y su relevancia pública; 4) el tipo de relaciones establecidas por las organizaciones con partidos políticos; y 5) la intervención en la formulación e implementación de políticas públicas.

1) Cuando se alude a los temas o conflictos, referimos a los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas especificando la manera en que se desatan las tensiones al interior del proceso de estructuración. Por su naturaleza, ámbito e intensidad los conflictos constituyen el momento que marca el inicio del proceso de estructuración de la agenda. Se trata de un componente que da cuenta del carácter orgánico y articulador de las políticas. Se trata, también, de un proceso en que los asuntos socialmente relevantes adquieren un *status* que los hace trascender hasta alcanzar su inscripción en el conjunto de temas y preocupaciones formales de gobierno.

Un tema (promovido por grupos o movimientos sociales) puede llegar a considerarse como un conflicto en la medida que surge en una comunidad tras una necesidad sentida que busca el acceso a la agenda. El conflicto origina una arena política con su propia estructura, procesos políticos, élites y relaciones de grupo en la cual se lleva a cabo el debate por la atención al público y el interés de los que elaboran decisiones en la esfera política.

Para investigar un tema es necesario delimitar el grado de especificidad, el significado e impacto social, así como la complejidad y procedencia categórica. Un tema puede ser impulsado como abstracto o concreto a través del uso de símbolos referenciales y

⁸⁴ Entenderemos como conflicto a una relación entre dos o más partes que (cuyos portavoces) creen tener metas incompatibles. Lewis Coser, dice que, en política, el término se define como “una forma de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implican enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución.” Por otra parte, Schattschneider. E., señala que la naturaleza del conflicto social en el sistema político no es estática, sino fluida y elástica. Su dinámica tiene que ver con su ámbito, intensidad y visibilidad. La definición y expansión de un conflicto está en función de la definición de los asuntos, así como de los acuerdos que establezcan las partes involucradas sobre temas concretos o, más o menos, definidos. En el trabajo se entenderá que un conflicto es un tema conflictivo y de disputa entre dos o más actores. *Cfr.*, Lewis Coser, A., *Las funciones del conflicto social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 55; Véase Schattschneider. E., *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969, Cap. 1, p. 1-25.

de condensación⁸⁵, pero la definición o características no están dadas a priori, sino que sólo se pueden vislumbrar una vez que ya se han realizado determinados actos y etapas de los actores que intervienen en su desarrollo. Estos aspectos permiten conocer la forma en que se coordina la movilización y la protesta de los actores sociales frente al Estado.

Cobb y Elder plantean que la expansión de un tema (o conflicto) hacia públicos más extensos está en función del tipo de asunto y de su significado social. Mientras más ambiguo sea, mientras sea socialmente significativo, mientras sea definido en la forma menos técnica, mayores serán las probabilidades de su expansión hacia un público más numeroso.⁸⁶ En el desarrollo del trabajo se identificará a los asuntos de la vivienda, el comercio informal y el VIH-Sida con base en los elementos antes señalados, así como en las oportunidades políticas que rodean al tema y a los actores involucrados en el proceso de agenda y durante el establecimiento de políticas públicas.

2) Con respecto a los recursos y mecanismos de trabajo generados por movimientos sociales durante la iniciación y expansión de un tema hacia públicos más extensos, se propone identificar no sólo al número de integrantes, su lugar de origen y trabajo desarrollado, sino también a los elementos materiales que hacen posible articular el trabajo interno y la coordinación social con otros grupos de apoyo político, solidaridad e intercambio durante las estrategias de presión a seguir frente al Estado.

Cobb, Ross y Ross, aluden a que los recursos utilizados —desde el gobierno y los propios movimientos— son necesarios para limitar o ampliar la discusión de un tema. Así, se pueden ubicar estrategias⁸⁷ de bajo costo donde los actores recurren a la no confrontación debido al escaso personal, dinero y recursos materiales; por parte del gobierno, la primera estrategia es negarse a reconocer que un problema existe. También se puede contemplar a un mayor número de recursos que ligan a los actores o a la política propuesta con aspectos negativos que crean dudas en el público durante su resolución. En otro escenario, y ante el tipo de conflicto, se pueden reconocer estrategias de alto costo donde los actores

⁸⁵ Los símbolos referenciales son modos económicos o cuantitativos de referencia a elementos objetivos en las situaciones u objetos, por ejemplo, datos estadísticos; mientras que los símbolos de condensación, evocan las emociones asociadas con una situación, siendo tales como el sentir patriótico, ansiedades, recuerdos, glorias o humillaciones pasadas, así como promesas. Cfr., Cobb y Elder, *Participación en Política Americana*, *Op. cit.*, p. 169-180.

⁸⁶ *Ibidem.*, p. 129-135, 151-155.

⁸⁷ Una estrategia es un curso de acción que implica tácticas que un grupo utiliza para conseguir un objetivo; las estrategias están impregnadas de símbolos para tener mayores posibilidades de alcanzar un cierto estatus de agenda.

involucrados en un tema recurren a acciones políticas extra-legales y de tipo político no convencional que ponen en juego la estabilidad política.⁸⁸

A este respecto, se advierte que, con el trabajo de campo, se puede lograr constatar las condiciones y elementos que permiten conocer la forma en que un tema se promueve hacia la agenda política, así como el sentido que tanto el gobierno como los líderes de los movimientos sociales le otorgan, además de ubicar la conformación de grupos especializados para promover con mayor fuerza su participación en los procesos y ámbitos decisión.

También se pueden deducir las estrategias que se utilizan para frenar y/o confrontar a los actores e incluso replantear políticas públicas cuando éstas no atienden adecuadamente las demandas sociales y propician nuevos conflictos sociales.

Si bien el estudio de la estructuración de la agenda se ocupa de la identificación y especificación de los tipos de conflicto que reciben los encargados de la toma de decisiones, también es importante enfatizar en los aspectos de organización y los recursos utilizados por los actores sociales durante la fase de expansión de los temas en la agenda pública y política. Con ello, se busca ir más allá de las interpretaciones de los casos y explorar algún tipo de estructura en la cual se pueda fortalecer o desaprobar las hipótesis utilizadas en esta sección del trabajo.

3) Como hemos dicho, la relevancia de los temas es crucial, pues de ella depende el contenido e ímpetu con el que éstos fluyen y logran atraer la atención gubernamental. Cuando una tema es notorio entre la sociedad, hay más incentivos para que la clase política lo atienda y sea analizado por los expertos.

En este marco, el análisis de contenido es importante ya que, en el escenario externo (cuando un actor lleva un tema a la agenda gubernamental), la notoriedad de ese tema favorece su atención y puede llegar a su adopción por el Ejecutivo.⁸⁹

Si el gobierno es el que genera la propuesta y está posicionando (o movilizándolo) un tema (proyecto) entre la sociedad y la iniciativa no es favorecida por los medios de comunicación, el esfuerzo probablemente será en vano. En la vertiente de acceso interior, los

⁸⁸ Para estudiar este último propósito en particular, se utilizará un cuestionario (aplicado a los dirigentes de las entidades de estudio) con el fin de explorar el tipo de recursos utilizados, así como aspectos relacionados con la cultura política. Para ampliar más esta parte teórica véase Cobb Ross, Cultural, *Strategies of Agenda Denial*, *Op. cit.*, p. 1-10.

⁸⁹ En este punto, y para conocer de qué forma los casos analizados alcanzan visibilidad en la agenda de los medios de comunicación, recurriremos al análisis de contenido en diarios y documentos de los conflictos, así como a la sistematización de entrevistas realizadas a los dirigentes de las organizaciones de estudio.

temas generados y negociados al interior del gobierno (Ejecutivo, Legislativo), pueden llegar a fracasar si el proyecto llega a los medios de comunicación y la cobertura informativa se incrementa.

En los tres casos propuestos de estudio, con sus diferencias y similitudes, se propone investigar en diarios de cobertura nacional registrando la correlación de cada nota en los años de estudio. La información obtenida se puede clasificar con base en la variable de *movilización* en los ámbitos *institucional*, *político* y *social*, y con categorías e indicadores del siguiente modo:

- i. en el ámbito institucional, se revisarán aspectos como denuncias, participación en programas de gobierno, escritos, comunicados, iniciativas, participación en comités de trabajo, reuniones con funcionarios públicos, entre otras;
- ii. en la parte política, se registrarán datos sobre conferencias, relación con partidos políticos y grupos sociales, actos, campañas de difusión, reuniones con políticos, entre otras; y
- iii. en el ámbito social, se ubicarán acciones relacionadas con la confrontación con autoridades públicas, asambleas, marchas, bloqueos, enfrentamientos violentos, entre otras relacionadas con la protesta y la movilización social.

Por otra parte, con los datos obtenidos es posible graficar la secuencia de los temas, así como trazar una historia, probable, sobre su curso y dinámica durante la fase de inserción hacia la agenda y en los procesos de ejecución de las políticas públicas generadas; y reconocer otros asuntos (o conflictos) que inciden directa o indirectamente en los procesos de organización y movilización de los actores sociales e institucionales.

4) El estudio sobre la relación de organizaciones y movimientos sociales con partidos políticos es posible que tienda a reflejar sus inclinaciones no sólo políticas e institucionales, sino hasta culturales. Para que un asunto obtenga acceso a la agenda, este debe demandar el apoyo de los encargados de tomar decisiones, así como contar con seguidores para agilizar su acceso. Si bien algunos actores poseen mejores facilidades de acceso, otros tienen que movilizar mayores recursos y fomentar excelentes relaciones con los encargados de tomar decisiones, así como impulsar nexos con representantes de los partidos políticos y otros grupos políticos.

En mi opinión, los grupos están localizados o se sitúan de forma estratégica en la estructura social y económica de la sociedad; otros, por la naturaleza de sus demandas, son objeto de una mayor estima por parte del público y, por consiguiente, pueden imponer un mayor acceso a los encargados de decisiones; asimismo, un grupo puede encontrar diferentes enlaces y respuestas de funcionarios y niveles del gobierno favoreciendo la posición de sus demandas frente a otros grupos.⁹⁰

La relación con partidos políticos por parte de los líderes de los grupos y movimientos sociales, representa una parte importante para traducir los asuntos a puntos de agenda, así como para identificar los efectos políticos no contemplados en sus demandas iniciales. Amenta y Young explican que la alianza de los movimientos sociales con partidos políticos puede reconocerse a partir de tres escenarios donde es posible ubicar la participación política, así como los efectos políticos generados en el sistema y régimen político.⁹¹

En primer lugar, la alianza de los movimientos con partidos puede producir cambios políticos generados en la arena electoral y en las instituciones donde los movimientos transitan de una actitud defensiva hacia una ofensiva para incursionar en la arena electoral. En segundo lugar, la movilización política independiente contribuye a la democratización de las relaciones sociales en el ámbito de la sociedad civil, así como puede recurrir a acciones legales o extralegales; muchas veces anti-partidista, con una estrategia a la defensiva, desafiando el control político, la cooperación y el clientelismo del régimen.

Finalmente, y en tercer lugar, la conexión de movimientos con instancias de gobierno puede analizarse con base en la acciones de confrontación y después a través de la negociación entre autoridades y líderes; este último hecho permite identificar la creación o el rediseño de instituciones; se organiza una agenda y pueden llegar a instrumentarse políticas públicas específicas que atiendan sus demandas.⁹²

⁹⁰ Cobb y Elder, *Ibidem*.

⁹¹ Amenta, Edwin y Michel P. Young, "Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion", en Giugni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (Eds), *How Social Movements*, 1999, p. 18.

⁹² En este trabajo, destacaremos las relaciones establecidas por los líderes de las organizaciones con representantes y legisladores de los partidos políticos; la forma en que se aprovecharon las oportunidades políticas del ámbito partidista y electoral; así como los aportes políticos generados como resultado del intercambio político con el gobierno durante los procesos de movilización social en el marco de la formación de la agenda política. De otra manera, con base en la exploración histórica sobre el origen de los actores sociales y la investigación de las alianzas con partidos, la intervención en programas de gobierno y el trabajo desarrollado en las políticas públicas, creemos que se pueden detectar las ventajas y desventajas de su inserción en el ámbito institucional y de gobierno, así como el tipo de participación política.

5) En los estudios de políticas públicas el enfoque dominante de las políticas tiene que ver con el establecimiento de la agenda, la formulación o diseño de la política, adopción, implementación y evaluación.

En esta investigación se considera que, en lo general, la agenda pretende explicar porqué algunos asuntos adquieren la categoría de problemas públicos, y cómo transitan de la agenda sistémica a la agenda de gobierno; en lo particular, la formulación, estudia la configuración de opciones de políticas sobre la base del análisis de estudios prospectivos y de objetivos, es decir, sobre lo que se puede y debe hacerse en razón de valores preestablecidos.

Por su parte, mientras la adopción analiza el proceso por medio del cual se organizan los componentes de la política a través de mecanismos de intervención pública y la configuración social deseada; la implementación, tiene que ver con los problemas a los que se enfrenta la política, así como las desviaciones que existen entre la formulación y la acción gubernamental; la evaluación, finalmente, pretende determinar cuál es el valor de la política ejecutada, así como ubicar sus impactos y si se han cumplido los objetivos para los que fue creada.

La estructuración de los procesos por etapas es uno de los ejes centrales para la comprensión del papel de las organizaciones públicas y los actores (especialmente los movimientos sociales) en la toma de decisiones, en la ejecución de las mismas y en su evaluación; sin embargo, es necesario destacar que este proceso se observa complejo y no lineal al momento de efectuar el análisis. La descomposición por etapas es en realidad una descripción analítica que permite diferenciar las acciones de gobierno, ya que es difícil conocer con exactitud cuando comienza una y termina otra.

De otro modo, las etapas están íntimamente vinculadas y son interdependientes, y hasta contradictorias en ciertos temas de alta conflictividad social y política, así como tienen que ver con el tipo de régimen político y de la forma en que éste promueve o restringe la participación social en los procesos de decisión.

En este marco, y de acuerdo con Sherry Arnstein⁹³, existen diversos niveles donde se puede analizar la participación ciudadana. La participación sigue una escalera ascendente, en

⁹³ Cit., Arnstein, Sherry, "A ladder of citizen participation" en *Journal of the American Institute of Planning* No. 35, 1969, p. 216-224, citado por Pacheco R., y Vega O, "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, Sociedad y Territorio* No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio 2001, p. 38.

la cual los peldaños de fondo, son los niveles en los que no existe participación, en este ámbito el gobierno manipula las demandas de grupos sociales. En los niveles intermedios (consulta, información, gestión, supervisión) existe todavía una cierta tendencia a no incluir la voz del público en la toma de decisiones; aunque la participación ciudadana se hace más efectiva, y el público asume su papel de interlocutor y consejero. En los niveles máximos (alianzas, negociaciones, poder delegado y control ciudadano), se pretende que el ciudadano tome parte en las decisiones junto con el gobernante, aunque este objetivo es en cierta medida utópico.⁹⁴

Si bien en la literatura sobre la relación entre políticas públicas y movimientos sociales no existe una forma exacta para medir, de manera más o menos cuantitativa, la participación e intervención de la participación ciudadana en la política pública, sin embargo, es posible realizar algunas consideraciones donde puede ubicarse esta relación.

Con base en las características del actor y de sus procesos de coordinación social y política desarrollados, es posible reconocer su potencial para establecer alianzas con el gobierno, acceder a información y consulta de los temas, así como coadyuvar a la formulación de políticas específicas, con respecto a otros actores que sólo plantean el intercambio de intereses. Cabe señalar, que es difícil situar la actividad de líderes en una sola fase de la política pública, ya que su trabajo oscila desde tareas relacionadas con su papel informativo hasta de confrontación y transformación de gobierno.

Por otra parte, es posible que la participación de los dirigentes y representantes sociales se lleve a cabo a través de acciones de cabildeo para tratar de influir en la definición de la política, así como en los procesos de decisión y generación de opciones políticas a seguir. Por ejemplo, en el caso de la acción colectiva detectada en grupos y actores relacionados con el VIH-Sida en México, es posible que estas labores no se hayan limitado exclusivamente al cabildeo, sino que se hayan dirigido hacia la investigación, la consulta jurídica e internacional y el cultivo de redes sociales para forzar (o presionar) con mayor fuerza a las dependencias responsables del control del VIH en el país.

⁹⁴ Para el desarrollo del trabajo la participación puede ser entendida como una acción individual o colectiva en el nivel nacional o local que apoya o se opone a las estructuras del Estado, autoridades y/o decisiones con respecto a la distribución de bienes públicos. La noción también se utilizará para explicar la intervención de actores sociales en las diferentes etapas de la política pública, así como en asuntos de relación política partidista.

Si bien la teoría de la estructuración de la agenda y la implementación de las políticas públicas debería de funcionar en cualquier contexto con ciertos rasgos democráticos, con base en los casos de estudio se propone reconstruir el origen de los temas, los actores y sus procesos de interlocución con los responsables de gobierno e instituciones para analizar su participación política.

En suma, se tratará de examinar en qué medida se llevó a cabo la participación de las organizaciones en los procesos de agenda. Nuestro planteamiento advierte, por un lado, que esta fue importante, pero limitada en la fase de toma de decisiones e implementación. El trabajo de los líderes es posible que se haya limitado al seguimiento de acuerdos y a procesos específicos de la gestión; por otro, cabe revisar la forma en que el gobierno atenuó la movilización con base en el intercambio y negociaciones políticas con la finalidad de obtener legitimidad y representatividad en la operación de la política.

De una forma más específica, este trabajo sugiere el análisis de casos a partir de identificar el ámbito de gobierno (local o federal) en que los actores sociales no institucionalizados concentran sus esfuerzos para acceder a la agenda sistémica y de gobierno. Dicho de otra manera, reconocer si su mediación involucra a instituciones y actores de los niveles de gobierno federal o local durante el desarrollo de los conflictos y el debate político de los temas;

Por otro lado, revisar las actividades relacionadas con el diagnóstico de los problemas para el acceso a la agenda pública (formal), así como las opciones generadas hacia sus problemas particulares. Estas acciones es posible situarlas con base en el trabajo de cabildeo, intercambio político, presión y negociación efectuado por parte de los líderes y coordinadores de las organizaciones efectuadas en los diferentes foros, mesas de consulta, atención ciudadana, consejos consultivos, así como en consejos vecinales fomentados desde el gobierno hacia los grupos sociales;

Asimismo, analizar las características de la participación en los aquellos programas generados por el gobierno hacia los conflictos que tienen que ver con los casos de estudio. En este espacio también se propone confrontar los discursos y hechos que involucra la implementación de los programas, así como el replanteamiento de los temas en el marco del surgimiento de nuevas agendas y políticas públicas.

Con relación a la gestión y evaluación de los programas, matizar los impactos, las ventajas y desventajas de la participación de las tres entidades en el proceso de políticas públicas; en este caso, se asume a la redefinición de los temas como un elemento necesario durante el proceso de estructuración e implementación de programas gubernamentales.

En su conjunto, con estas categorías no sólo se pretende analizar datos de la actividad de las organizaciones, sino que también se confrontarán con entrevistas realizadas a los dirigentes y coordinadores de las organizaciones, y se tomarán en cuenta algunos de los dilemas que se observan en la intervención específica de actores colectivos en la agenda pública, política y de los medios de comunicación. El siguiente inciso abunda sobre estos temas y destaca otros elementos de utilidad para el desarrollo de la investigación.

1.7. Movimientos sociales y control de la agenda

De acuerdo con John McCarthy y Doug McAdam, al intentar incidir en el ámbito de lo político, las organizaciones y los movimientos sociales se ven envueltos en diferentes controversias sobre los significados. Una de las tareas esenciales es la de definir e interpretar los problemas sociales y las injusticias, de modo que se logre convencer a una amplia y muy diversa audiencia sobre la necesidad de emprender acciones colectivas de carácter político o reivindicativo para corregir estas deficiencias.⁹⁵

En los últimos años, los estudiosos de los movimientos han ido reconociendo la importancia que tiene la definición de problemas, así como las dimensiones que revisten los factores externos en los procesos de movilización. David Show y Benford ha notado que muchas de las interpretaciones de los movimientos se basan en construcciones sociales manipuladas o generadas. En este sentido, la creación de marcos discursivos se realiza en un contexto social y político más o menos amplio en el que, al mismo tiempo, se da forma a las oportunidades con las que cuentan los activistas y líderes de las organizaciones para llamar la atención sobre los problemas que más les preocupan y por los que en muchos casos existen.⁹⁶

⁹⁵ Esta sección recupera fundamentalmente los planteamientos de McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald, *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press, 1996, p. 413-474.

⁹⁶ Por *marco discursivo* nos referimos a los rasgos del discurso que construyen los movimientos sociales definiendo sus reivindicaciones para promoverlas en las instituciones y captar seguidores. La forma en que los movimientos enmarcan sus demandas tienen consecuencias a la hora de influir en la opinión pública y competir con otros actores. El movimiento, y las organizaciones que lo integran, se articula para imponer frente a otros actores de la vida social e

Como hemos venido enfatizando, existe un gran número de temas hacia los que cualquier público puede dirigir su atención. La atención generalizada y conflictiva hacia un tema puede dar origen a la formación de una agenda ya sea en el ámbito de los medios, en el público y en el gobierno. Las agendas guardan una estrecha relación entre sí, pese a que existen incentivos y procesos diferentes en su conformación.

Por otra parte, el dinamismo de los activistas de los movimientos no sólo se caracteriza por vincularse a la opinión pública y señalar su interpretación de un problema dado, sino se distingue por impulsar el intercambio de puntos de vista y análisis con diferentes actores sociales donde deviene una vinculación necesaria con agendas políticas gubernamentales elaboradas o en proceso de gestación o redefinición. De alguna forma, los líderes y activistas de los movimientos son competidores (empresarios) que intentan por diferentes caminos acceder y posicionar su tema e interés en el ámbito de la opinión pública, política y de los medios de comunicación.

En la *agenda pública*, los movimientos compiten con diferentes intereses organizados para impulsar y persuadir a los individuos de la importancia que tienen los temas por los que luchan. Desde organizaciones lucrativas, religiosas, vecinales y muchas otras de carácter cívico y de orientación electoral se intercambian posiciones y recursos para obtener la atención pública e incrementar su apoyo. Muchas organizaciones de movimientos operan como “guardianes de la agenda pública” en la medida en que gozan del contacto directo con individuos y problemas que son creíbles y legítimos. Como se dijo antes, la agenda pública es el espacio más descentralizado y el más accesible para impulsar temas y entrar en contacto directo con individuos y redes de organizaciones locales, las cuales funcionan como “filtros” para interpretar la información obtenida a través de los medios, del gobierno o de otras fuentes.⁹⁷

La cobertura que dan los medios a un tema concreto y la identificación del público con este problema advierte resultados diversos. Muchas de las percepciones de un tema y su

institucional un marco con base en un diagnóstico, pronóstico y motivación. El diagnóstico identifica un problema, sus causas y las atribuye a otro actor. El pronóstico especifica una solución y la estrategia para llevarla a cabo. Finalmente, la motivación tiene que ver con la participación en el movimiento y con la creación de una identidad colectiva. *Cfr.*, Show & Bendford, “Master Frames and Cycles of Protest”, in Morris, A.D., y McClurg, C., (Eds.), *Frontiers in Social Movements Theory*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 25-34.

⁹⁷ *Cfr.*, McCarthy, Smith y Zald, “El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral”, *Op. cit.*, p. 418-419; Cobb, Roger & Charles, Elder, *Participación en Política Americana*, *Op. cit.*

relevancia están determinadas no sólo por el grado de atención que le dediquen los medios, sino por la manera en que se controla la noticia, así como por los comentarios de expertos que se ligan a la cuestión. La correlación existente entre el tema y sucesos dramáticos o mecanismos de disparo presentados (como un terremoto o el incremento del desempleo) crean una mayor posibilidad de que los movimientos y sus temas tengan algún grado de acceso a los medios de comunicación de masas y a otras agendas, lo cual redundaría en oportunidades reales a la defensa o promoción de su causa.

En la agenda de los medios de comunicación, la actividad que impulsan las organizaciones y movimientos es más difícil, ya que el ámbito de los *mass media* es más centralizado. Una manera de reconocer el trabajo de los activistas es a través de los vínculos políticos que éstos establecen con analistas y reporteros de diarios y programas noticiosos, así como en espacios públicos de comunicación civil. En esta dinámica, la presencia periodística en el escenario de protesta y su cobertura puede servir al movimiento y mejorar la atención del público hacia activistas, a fin de que se tenga la sensación de que lo que hacen importa a la sociedad.

Una nota en las primeras planas de diarios, o bien, una mención en los titulares de noticieros, pueden ser consideradas como un reconocimiento social a sus reivindicaciones. Aunque los medios son un actor más en el funcionamiento del sistema político, es necesario apreciarlos como arenas públicas (espacios de poder⁹⁸) en las cuales se desarrolla la contienda para definir e interpretar problemas sociales y para deliberar sobre sus posibles soluciones políticas. Los trabajos de Maxwell McCombs aluden precisamente al análisis de temas en los medios de comunicación y a los diferentes objetivos de establecer relaciones causales (políticas) entre las distintas agendas (pública-política-medios).⁹⁹

Es necesario resaltar que la *agenda política* es el elemento central (que incorporaría tanto a la agenda pública como a la de los medios) en la que se incluyen temas que han suscitado un alto nivel de interés público y, de esa manera, se ubican las agendas de tipo formal, que serían listas en las que se consignarían los asuntos que se han aceptado atender por parte de quienes toman las decisiones.

⁹⁸ Por *arenas públicas* entendemos las instituciones donde los problemas sociales son debatidos, enmarcados y presentados al público.

⁹⁹ McCombs, Maxwell; Donald Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media"; Perloff, R.M., *Political communication: politics, press and public in America*, *Op. cit.*

En este último ámbito, los movimientos encuentran mejores posibilidades de influir en la definición de temas, ya que existe una estructura mucho más descentralizada que les permite acceder y vincularse con funcionarios, políticos y grupos de interés específicos ligados a la cuestión. El acceso de temas puede variar en tiempo y espacio; con frecuencia depende de las estructuras de oportunidad política que se generen desde los espacios políticos legislativos y de las instituciones político-administrativas involucradas.¹⁰⁰

Bajo esta óptica, cabe advertir la importancia que revisten las elecciones en la definición de asuntos y su expansión pública. Por lo general, las elecciones suelen elevar el nivel del debate público sobre asuntos políticos. Los movimientos y otros grupos de interés y de presión no sólo compiten para acceder e influir sobre las agendas políticas, sino gozan de una relativa oportunidad que no tienen en otros momentos.

Ciertamente, las *agendas electorales* son el puente de acceso, conexión e intercambio político con la agenda pública y las formales o políticas. La lógica electoral y la intensidad del problema (o del conflicto) a menudo exigen que los candidatos ignoren o difuminen sus posturas respecto a temas fundamentales. Los movimientos —e incluso los partidos políticos— están más comprometidos con problemas concretos que el público en general. Si los activistas logran insertar un punto o tema en alguna agenda electoral impulsada por los partidos, existen posibilidades de que se haya avanzado en la movilización de su causa.¹⁰¹

En sistemas políticos, más o menos plurales, se pueden favorecer temas complejos que bien pueden solucionarse de muchas maneras en razón de que existen más canales de atención donde los movimientos pueden encontrar posibilidades de vincular su causa a otras situaciones. Muchos de los temas que poseen mayor relevancia o conflicto pueden derivar en nuevas oportunidades para las organizaciones que dan vida a los movimientos sociales.

¹⁰⁰ Como se indicó, la *teoría de la movilización de recursos* ha denominado “estructura de oportunidad política” a los factores del contexto institucional en el que los movimientos sociales desarrollan sus actividades y que condicionan el éxito de sus reivindicaciones políticas. Sydney Tarrow, desglosa la noción en el grado de apertura o cerrazón de proceso político; la estabilidad o inestabilidad de las alianzas; la presencia o ausencia de grupos de apoyo; las divisiones entre la élite o su tolerancia con la protesta; y la capacidad de iniciativa y de desarrollo político del gobierno. Finalmente, este concepto debe ubicarse como un conjunto de variables para el análisis sociopolítico y, específicamente, sobre la forma en que los movimientos enmarcan sus demandas e inician sus acciones de protesta y movilización hacia el ámbito público e institucional (agenda pública y agenda política). *Cfr.*, Tarrow, Sydney, *El poder en movimiento*, *Op. cit.*, p. 1-30.

¹⁰¹ *Cfr.*, McCarthy, Smith y Zald, *Op. cit.*, p. 424-427.

Por lo general las agendas de gobierno se desdoblán o fragmentan en arenas legislativas y ejecutivas donde los temas se van delimitando para su acceso y entrada formal. Los movimientos tienen una mayor posibilidad de diálogo e intercambio con agendas legislativas en la medida que esta parte estructura el debate y la definición sería de problemas. En contraparte, las agendas de los ejecutivos se diseñan bajo la dirección profesional donde los temas son acotados y llevados hasta la implementación de políticas.¹⁰²

En este último ámbito las causas (incluidas o no) de los movimientos en la agenda o formulación de alternativas posibles pueden entrar en contradicción con el programa general; además de expresar su rechazo por la vía de la movilización y la protesta social. El uso de diferentes tácticas y los mecanismos político-simbólicos utilizados para llegar hasta el público suele adoptar diferentes formas. En otros, depende de las ventanas de oportunidad que se generen en el sistema político para incentivar o limitar el acceso y entrada de temas en la agenda política y pública.

Ahora bien, y considerando que los temas que promueven los activistas de movimientos hacia la agenda política tienen una fuerte relación con la agenda de los medios, es necesario puntualizar que definir agendas manifiesta la distribución y el nivel de control sobre el debate público y político. Por *control de la agenda* se entiende “la capacidad de un actor para limitar las posibles acciones de otros actores, seleccionando los temas y las alternativas que acaparan la atención y la actividad de las instituciones políticas y de los medios, de forma favorable a sus intereses.”¹⁰³

En este sentido, las organizaciones y movimientos compiten con una multitud de actores (opositores civiles, gobierno, partidos políticos, contra-movimientos) que intentan restar relevancia a los temas que promueven, así como deslegitimar su discurso e imponer otro en el debate político e informativo. Por esto, a la construcción de la agenda política le corresponde otro proceso paralelo en los medios de comunicación.

Por ello es que los movimientos intentan influir en los medios, al igual que en otras instituciones, superando su desventaja de recursos comunicativos que, en principio, no

¹⁰² *Ibidem.*, p. 430.

¹⁰³ Cfr., Reese, S.D., “Setting the media’s agenda: a power balance perspective”, en Anderson, J., (Ed.), *Communication Yearbook* No. 14, Newbury Park CA: Sage, 1992, p. 353; citado por Sampedro Blanco, Víctor, *Nuevos movimientos sociales, agendas políticas e informativas: el caso de la objeción de la conciencia*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996, p. 171.

pueden identificarse con los políticos.¹⁰⁴ Los medios son espacios de poder donde se refleja tanto la política oficial como el activismo y la protesta. Dicho de otra forma, la agenda de los medios es el resultado de la interrelación entre estos tres grupos de actores donde se compite y se intenta restar o aumentar relevancia a los temas que se promueven desde la agenda pública y la política.

Al considerar que los medios son espacios de poder, aludimos a la importancia que reviste la deliberación de temas y ciertos conflictos en la agenda política y de los medios. En este sentido, el poder y control que se materializa en la cobertura de los medios puede ubicarse en el bloqueo de la discusión pública que se hace a ciertos temas por parte de grupos o élites, a fin de influenciar las percepciones de la opinión pública y de los actores relevantes para la toma de decisiones.

Estos elementos son decisivos en la definición de problemas sociales y resulta crucial para su entrada a la agenda política, así como para el diseño de políticas públicas posteriores. La definición o redefinición de un problema puede excluir a ciertos actores y beneficiar a otros, además de afectar su influencia en las etapas de diseño y ejecución, además del cambio de interés y relación de fuerza. De alguna forma, la definición de problemas y sus soluciones suponen en algún grado un control de la agenda política, ya que ciertos temas en la agenda pueden o no ser ignorados, manipulados o seleccionados para justificar una solución parcial o desatender demandas.¹⁰⁵

Una explicación que permite comprender el control de la agenda como expresión de poder recupera los modelos clásicos del “elitismo puro”, el pluralismo y el “elitismo institucional”, como posibles herramientas para el análisis de la relevancia y la definición política de los problemas sociales. En el primer caso, el *elitismo* identifica un dominio jerárquico de la agenda política. Las élites no sólo controlan el acceso de temas a la agenda, sino respaldan intereses y posiciones específicas de grupos no puramente económicos. El contenido de los medios se caracteriza por ser un producto ideológico que legitima y sirve a los intereses de los grupos (élites) más poderosos.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ “La definición de las alternativas es el instrumento supremo de poder.” Los antagonistas raramente pueden ponerse de acuerdo sobre los temas de controversia, por que el poder está inmerso en la definición. Por otra parte, el resultado de todo conflicto viene determinado por el alcance de su extensión y amplitud. *Cfr.*, Schattschneider, E. E, *The Semi-Sovereign People*, p. 2; 68. Sampedro Blanco, Víctor, *Nuevos movimientos sociales*, *Op. cit.*, p. 172-173.

Así, cuando las élites ven afectados sus intereses por la definición o diseño de una política pública, éstas tratarán de determinar su curso político; es decir, las agendas políticas se traducirían en inactividad, en no adoptar ninguna política, manteniendo alejadas o desplazando ciertas demandas sociales del debate y la acción de las fuerzas políticas. Además, los medios no sólo ignorarían las demandas de grupos y movimientos sociales (considerados anti-sistema) desatendidas por la parte institucional, sino el silencio y la marginación, o la censura o limitación informativa hacia los temas sería su característica distintiva.¹⁰⁶

Desde el *pluralismo*, la agenda política estaría fijada por grupos de interés en competencia y bajo la idea de reparto y satisfacción general. La agenda de los medios estaría abierta a esta competencia y su resultado representaría la multiplicidad de los intereses relevantes, y por tanto, sin sesgos previos. Al existir la posibilidad de deliberar sobre la mejor definición de un tema, la innovación en la agenda política recogerá la mayor parte de preferencias expresadas en el sistema de representación política. En este sentido, las instituciones se mostrarán más receptivas (e incluso afines) a las presiones de grupos y movimientos apoyados por la opinión pública, donde la cobertura y el acceso de temas en los medios serán más favorables.¹⁰⁷

Por su parte, el *institucionalismo* subraya que las instituciones, con su funcionamiento, distribuyen poder entre diferentes actores, de forma que respaldan diversos intereses o incluso los alteran porque ciertos resultados institucionales son más factibles que otros. Al acceder a las agendas políticas, los problemas sociales seguirán un camino ya trazado por las “reglas del juego” que encarnan las redes institucionales complejas, y que tienden a favorecer a los actores con mayores recursos y autoridad. En este sentido, y si bien el elitismo infiere a minorías y centralización del poder, el institucionalismo enfatiza en la lógica de las propias instituciones, que reduce esa autonomía de las élites. Puede decirse que el poder de las élites es un poder institucionalizado, no meramente un poder elitista.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Cfr., Sampedro Blanco, Víctor, *Nuevos movimientos sociales*, *Ibid.*, p. 176-177.

¹⁰⁷ *Ibidem.*, p. 177-178.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 178-179; 183-188.

Finalmente, y con respecto al control de la agenda, es necesario establecer que las instituciones políticas salvaguardan pero también condicionan el poder de las élites. La organización y el peso institucional de los diferentes actores en el proceso político afectan el grado de poder que un grupo de actores tiene sobre el abanico de temas en la agenda. Así, el institucionalismo indica no sólo un control de la agenda regulado, sino su pleno dominio desemboca en la cooptación de aquellos sectores más reivindicativos, integrándolos con incentivos en el diseño o la implementación de una política a la que previamente se oponían.

Dicho de otro modo, la institucionalización de un conflicto conlleva a la aceptación de procedimientos y reglas para su acceso y entrada a la agenda política. El disenso y la protesta social pueden irse remitiendo a las diferentes instituciones políticas, judiciales, comisiones o burocracias administrativas las cuales, bajo su propia lógica, les conferirán espacios de atención privilegiando a los actores con mayor peso institucional y en la opinión pública.

CAPÍTULO 2

SISTEMA POLÍTICO, MOVILIZACIÓN Y AGENDA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO, 1980-2003.

Dado que nuestro trabajo se propone investigar la relación de tres organizaciones sociales con los procesos de fijación de la agenda gubernamental, así como las consecuencias de su participación política en la ciudad de México entre 1985 y 2003¹⁰⁹, este capítulo tiene como objetivo contextualizar nuestro objeto de estudio a través de la interpretación de la naturaleza del régimen y de su gestión gubernamental. Si bien, se delimita el escenario de estudio, retrocederemos en el tiempo (desde 1980) para indicar la actividad de movimientos urbanos populares (MUP) y civiles en los procesos de participación y agenda política.

En segundo lugar, se discutirá sobre la relación política y la estrategia impulsada por los dirigentes de las organizaciones en la capital no sólo hacia lo partidista y electoral, sino hacia la promoción de temas de interés público en general en el sistema político desde principios de los ochenta. Se arguye sobre la dinámica del cambio político en la ciudad y el reflujo de las organizaciones sociales ante el corporativismo desplegado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En este capítulo, se destaca la aportación de los actores sociales en la definición de problemas públicos y en los procesos de democratización política experimentados en México y en el Distrito Federal en el 2003.

Una hipótesis de trabajo¹¹⁰ indica que la vinculación de los dirigentes de las organizaciones sociales con partidos políticos de izquierda incentivó su participación en el ámbito político-electoral. En la capital, la estrategia de participación de las organizaciones se orientó hacia la intervención en el debate de problemas públicos y en el establecimiento de la agenda de políticas públicas. Este hecho contribuyó con el desarrollo de los procesos de liberalización y democratización¹¹¹ experimentados a partir de 1988. Del mismo modo, las

¹⁰⁹ Las organizaciones de estudio seleccionadas son: la *Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre-Frente del Pueblo*, 1985-1990; las *Asociaciones de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico*, 1990-1994; y *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*, 1997-2003.

¹¹⁰ Aunque este supuesto de investigación se inscribe con mayor detalle en la parte introductoria del trabajo, consideramos la necesidad de indicarlo en este capítulo y para fines de situar al lector. Es cierto que se requiere de evidencia empírica más exacta (casos) y que se tratará de ubicar en el Capítulo 3 y 4. Por el momento, lo que nos interesa es presentar el contexto general sobre el desarrollo de organizaciones sociales urbanas y civiles, así como matizar su participación en la política electoral y en su vinculación partidista.

¹¹¹ Como se indicó en el primer apartado, un régimen democrático implica no sólo el establecimiento de un conjunto de libertades políticas, de opinión, reunión, organización y prensa, sino también un proceso que dé relaciones y

relaciones de líderes con funcionarios públicos y con las élites partidistas, significó para ellos la oportunidad política de debatir los temas de la agenda pública e influir en la agenda política de la capital y, en ciertos casos, acceder a cargos legislativos y de gobierno.

2.1. Sistema político, gestión gubernamental y cultura política

Los trabajos que en los últimos años se han realizado en México sobre las características del Estado, muestran un cúmulo diverso de interpretaciones y juicios encontrados en razón del objeto de estudio y del tipo de análisis que se realice.¹¹² No obstante, consideramos que, conforme al grado de participación política y al interés de los sujetos involucrados en un determinado asunto o tema, se pueden ubicar los rasgos que adopta el Estado bajo un régimen político y, por tanto, su forma de gestión gubernamental.¹¹³

La historia del país contrasta ampliamente con las transformaciones de regímenes políticos y de gestión pública de gobierno que sufrieron otros Estados no sólo de América Latina, sino de todo el mundo. En México la naturaleza distintiva de su estabilidad política y continuidad institucional proceden de la fundación del Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹¹⁴ a través de la reproducción del poder político centralizado y del control sobre las diversas organizaciones sociales en contra del régimen y del propio gobierno.¹¹⁵

El Estado mexicano tuvo una importante regulación y limitación, de una serie de movimientos y reclamos socioeconómicos y políticos, que supo librar gracias a su principal base de sustento y legitimidad heredada de la revolución: los movimientos obreros y campesinos. Al interior de sí mismo el Estado generó una articulación “revolucionaria” del grupo dominante, de base heterogénea, compuesta de actores socio-políticos con intereses diversos y en pugna dentro de la acción política y administrativa del gobierno. La inclusión corporativa de las masas campesinas, obreras y populares desde la época cardenista,

prácticas políticas controladas por la élite en el poder, se arrije hacia un conjunto de acuerdos donde la definición de políticas, y el mismo juego político, se someta a discusión y debate que es garantizado por un marco legal y una participación ciudadana intensa. *Cfr.*, Cancino, César, *Democratización y Liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 14, 1997, p. 45-53.

¹¹² *Cfr.*, Molinar Horcasitas, Juan. “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LV, abril-junio de 1993.

¹¹³ *Cfr.*, Ozlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Documento de Estudio del CEDES, Vol. 3, Núm 2, p. 10.

¹¹⁴ *Cfr.*, Meyer, Lorenzo, Reyna, José Luis (Coords.), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 309-311.

¹¹⁵ *Cfr.*, Middlebrook, Kervin J., “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, en O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Ed. Paidós, Vol. 2, 1988, p. 187-223.

fundamentalmente en las filas del PRI, constituyó una fuente de legitimidad política lograda gracias a los controles estatales sobre dichas organizaciones y limitó significativamente la movilización de estos grupos y, sobre todo, la gestión de sus demandas en los diferentes periodos de gobierno.¹¹⁶

Control político y corporativismo fueron dos elementos que permitieron al régimen gobernar y conservar cierta estabilidad política. La capacidad de las autoridades para dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos se debió a la naturaleza de los actores mismos, y al conjunto de acciones que ejerció el régimen a través de estructuras coercitivas, económicas y organizativas con el objeto de mantener la estabilidad y preservar el sistema. Además, pudo establecer un sistema de intereses organizados con redes y estructuras decisionales del Estado que fueron la base para conservar la hegemonía política y económica en el país.¹¹⁷

En México la hipótesis sobre la relación del Estado corporativo y el capitalismo dependiente, es perfectamente aplicable. El dominio político a través de la regulación de conflictos, la implementación de políticas orientadas a la preservación del orden y el equilibrio fueron condicionantes para el desarrollo económico; asimismo, se diseñaron políticas sociales donde la inclusión política de los grupos y organizaciones fue sinónimo de desmovilización y control permitiendo un uso gradual y sofisticado de pactos y acuerdos que, lejos de ser producto del consenso, se destinaron a mantener la naturaleza centralista, corporativa y clientelar del sistema.¹¹⁸

Los trabajos compilados por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, afirman que las bases del régimen político y los procesos de modernización impulsados en el país, a través de los cuales se definieron formas de “domesticación” y “encapsulamiento” hacia los

¹¹⁶ Cfr., Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, 1995, p. 75-124.

¹¹⁷ En México, se pueden ubicar diferentes expresiones de control político en razón de los intereses políticos y económicos de la élite gobernante, y que indicamos como relevantes en el acceso a la agenda política de organizaciones sociales en el sistema político: “a) grupos incorporados que aceptan las `reglas del juego`; b) grupos incorporados pero disidentes; c) grupos no incorporados políticamente activos; y d) grupos pasivos no incorporados.” Cfr., Reyna, José Luis, *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*. México, Cuadernos del CES, Núm. 3, El Colegio de México, 1976, p. 1-31.

¹¹⁸ Según Joe Foweraker, el clientelismo es el centro de la cultura política. La autoridad del gobierno es arbitraria y peligrosa y, por eso, la participación política se realiza con cautela a través de ‘padrinos’ y de intermediarios. El sistema se sustenta en una mezcla política de coerción y cooptación, concesión y represión. Los mexicanos son reacios a comprometerse en “esfuerzos colectivos” por el alto costo potencial y los beneficios inciertos. “Ellos prefieren las peticiones individuales y de grupo para obtener beneficios gubernamentales e involucrase en relaciones patrón cliente.” Cfr., “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades* Núm. 26, Red Nacional de Investigación Urbana, abril-junio de 1995, p. 17.

distintos sectores sociales (sindicatos, partidos, organizaciones urbanas, etcétera), fueron elementos de inclusión y cooptación selectiva de dirigentes y líderes opositores al sistema.¹¹⁹

Aunque desde 1910 se celebran elecciones en México, su desarrollo no ha garantizado una clara transparencia, legalidad y pluralidad en su constitución con miras al establecimiento de un régimen democrático. El control de los procesos electorales estuvo en manos del partido hegemónico y del gobierno por lo que sus acciones, más que orientarse hacia el cambio político, se distinguieron por un conjunto de reglas poco claras que reflejaban la singularidad de los regímenes autoritarios.¹²⁰

En razón de que los distintos grupos y organizaciones sociales se expresaron y movilizaron para su intervención en los asuntos públicos, los mecanismos de control fueron reforzados de diversas formas a fin de preservar la continuidad del régimen. No está de más acotar, que el monopolio del control político no sólo penetró a toda la sociedad sino que propició el establecimiento de reglas (formales e informales) entre partidos políticos, organizaciones y grupos de presión en el sistema político.

Desde finales de los años setenta uno de los objetivos del régimen en el sistema político fue el de abrir la competencia electoral a través de diversas reformas con el objeto de crear las condiciones de apertura en el sistema de partidos y permitir una relativa disputa por el poder. Las diferentes versiones reglamentarias combinadas con las prácticas corporativas y centralistas no sólo fueron un obstáculo para iniciar un proceso efectivo de reforma, sino que se conformaron de hecho como nuevas formas de control toda vez que hasta 1997, el PRI contaba aún con mayoría en el congreso. El dominio casi absoluto que ejercieron durante décadas representantes del PRI en los diferentes cargos de elección (ámbitos de gobierno en los estados y municipios del país), sustentan dicha aseveración.¹²¹

Como se indicó, la base del corporativismo y el desempeño del partido hegemónico se encuentran directamente ligados con el desempeño económico. En este sentido, la singularidad del régimen y su distinción de otros países latinoamericanos fueron, sin duda, los periodos de bonanza económica que se lograron a costa de dichos procesos de “encapsulamiento” y control político. El modelo de desarrollo basado en la sustitución de

¹¹⁹ Cfr., O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., *Op. cit.*, p. 187-189.

¹²⁰ Cfr., Hurtado, Javier, “Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político” en Barros Horcasitas, José Luis, *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel Angel Porrúa/FLACSO, 1991, p. 123-127.

¹²¹ Cfr., Labastida, Julio, “México: transición democrática y reforma económica”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1991, p. 1-2.

importaciones no sólo condujo al país a incursionar en la economía mundial, sino que propició una amplia derivación de procesos sociales y políticos desiguales. En las principales ciudades del país (México, Guadalajara y Monterrey, principalmente) la población sufrió los efectos de la modernización acusando grandes disparidades en sus condiciones de vida, niveles salariales, escolarización, servicios públicos y educación.¹²²

Si bien, se reconoce que entre 1940 y 1970 se logró un notable progreso económico, también son ciertas e innegables las condiciones de subdesarrollo en que el país y sus sectores populares se encontraron en la ruta final de este periodo. Las diferencias sociales y económicas entre la población no sólo fueron notorias, sino que su acumulación progresiva fue propiciando paulatinamente el reclamo de la sociedad a través de distintas manifestaciones y acciones colectivas que derivaron en profundos cambios políticos.

Hacia principios de la década de los ochenta, la redefinición del modelo de acumulación capitalista y la reordenación del sistema político, y con ello del conjunto de mecanismos de control político, corporativos y clientelares, fueron las disyuntivas con las que el régimen y la élite dominante se enfrentaron a fin de conservar su hegemonía y estabilidad política. No obstante que las manifestaciones de la crisis (desaceleración económica, aumento de la inflación, estancamiento económico) ya se habían sentido durante la mitad de los años setenta, el inicio de la década de los ochenta marcó un hito en la historia económica del país.

Al igual que el resto de las economías latinoamericanas, se pusieron en acción diversas medidas tendientes a la recuperación de la estabilidad económica. Las citadas políticas de ajuste y estabilización, propuestas por el Fondo Monetario Internacional, articuladas durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) y aplicadas por Miguel de la Madrid (1982-1988), evidenciaron la orientación austera de la política económica. La crisis de la década de los ochenta, y su prolongada permanencia en los noventa, pasaron a la historia por la gran protección que se otorgó a los grupos dominantes de la economía a costa del trabajo asalariado, la manipulación y el control político hacia los diferentes sectores de la población.¹²³

¹²² Cfr., Aguilar García, Javier, *El Nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, México, Nueva Imagen, Tomo III, 1992, p. 37.

¹²³ Cfr., Haber, Paul “El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos populares”, en Cook, Maria, Middlebrook, Kevin, Molinar, Juan, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, p. 333-344.

El surgimiento de organizaciones y movimientos sociales se explica porque sus demandas iniciales pasaron a traducirse en peticiones con una clara tendencia antisistema. De aquí que se fundara una ideología política orientada al cambio por la vía revolucionaria y socialista, aprovechando las condiciones de pobreza y marginación política de diversos grupos sociales. No obstante, hacia los años ochenta las organizaciones sociales existentes tuvieron que reconsiderar sus principios y prácticas y, en suma, su identidad con el fin de permanecer en el sistema político.¹²⁴ De igual modo, sus ideas de cambio social extremista se vieron confinadas hacia el ámbito de lucha política por medio del sistema de partidos y de la participación organizada en la lucha electoral que antes habían criticado enérgicamente.

En la ciudad de México, la oposición de organizaciones independientes, partidos políticos y grupos de presión (profesionistas, estudiantiles, etc.) a favor de un proceso de apertura y democratización de la capital fue importante para recomponer las formas de relación política frente al régimen y al propio gobierno de la ciudad. La crítica al sistema por parte de estos sectores de la sociedad se orientó contra el centralismo de poder en la ciudad, el control de la agenda política y la toma de decisiones por parte de las cúpulas y grupos de interés económicos. Se pugnaba, además, por la falta de espacios de representación plurales donde se reivindicará el sentido público de la política.

2.2. Movimientos sociales urbanos y participación política

El denominado Movimiento Urbano Popular (MUP) es relativamente nuevo en México. Su raíz o antecedentes es posible ubicarlos desde los años veinte del siglo pasado en el conjunto de luchas inquilinarias ocurridas en diferentes regiones del país.¹²⁵ Según Juan Manuel Ramírez y Sergio Tamayo, el MUP es aquel que emerge en el proceso de urbanización, con demandas vinculadas al espacio urbano, integrado por sectores populares y que, en el caso de nuestro país, surge en lucha contra el Estado y el partido oficial.

Este movimiento tiene sus gérmenes en la fuerte presencia de la población de origen campesino, así como de sectores del proletariado ubicados en zonas marginadas de las ciudades como resultado de los procesos de desigualdad que ha generado el capitalismo

¹²⁴ Cfr., Duran Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía*. México, Siglo XXI Editores/Instituto Mexicano de Estudios Transnacionales, 1994, p. 11-23.

¹²⁵ El periodo comprendido entre 1979 y 1984, se conoció entre los movimientos populares aficionados como la “edad de oro” de las coordinadoras, los cuerpos sectoriales constituidos por organizaciones de movimientos populares individuales. Al respecto existe una amplia orientación bibliográfica sobre el MUP en Ochoa, Jacqueline, “Sobre el Movimiento Urbano popular en la Ciudad de México”, en *El Cotidiano* Núm. 57, México, agosto-septiembre de 1993.

dependiente.¹²⁶ Para Jorge Cadena, los movimientos urbanos tienen sus raíces en los procesos de movilización de la población hacia las estructuras de oportunidades políticas del Estado, toda vez que en países con regímenes políticos centralizados y autoritarios uno de los aspectos centrales son las movilizaciones sociales.¹²⁷

De tal forma que las ciudades, sobre todo las capitales o grandes ciudades urbanas, se constituyen en el escenario de actores y reivindicaciones. Pueden considerarse como un medio para conseguir sus objetivos y colocar en la agenda del gobierno sus demandas de orden estatal o local que suelen no ser solucionadas en estos niveles. Asimismo, la urbe se constituye en el objeto primordial de las organizaciones y movimientos sociales. Las reivindicaciones giran en torno a sus condiciones de vida en un espacio determinado que constituye su hábitat; intentan participar en la configuración del entorno y, específicamente, en su ámbito territorial de vida. Nos estaríamos refiriendo a grupos que tienen una base territorial definida y muestran una forma distinta y novedosa de la acción colectiva que anteriormente no se habían presentado en otros grupos sociales.

Pese a que es posible rastrear los inicios del MUP en los años veinte y cincuenta, con las primeras luchas inquilinarias en distintas regiones del país con procesos de transición y urbanización acelerada, es hacia el final de la década de los años setenta y durante los ochenta cuando se reconoce su pleno desarrollo en lo que se ha denominado “ultimo ciclo” del movimiento urbano popular y la izquierda mexicanos.¹²⁸ Este lapso, se caracterizó por la amplia actividad estudiantil, el surgimiento de organizaciones populares y un renovado movimiento campesino nacional e independiente del Estado que luchaba por la tierra, el

¹²⁶ Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Identidad en el Movimiento Urbano Popular” en *Ciudades* Núm. 7, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 1990, p. 8-15; Tamayo, Sergio, *Vida digna en las ciudades. El Movimiento Urbano Popular en México 1980-1985*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989, p. 1-20.

¹²⁷ Cfr., Cadena Roa, Jorge, “Movimientos urbanos y democracia en México” en Ros Pardo, Javier y Manuel Guerrero Castro, (Coords. De Edición), *Los movimientos vecinales, la democracia participativa y la solidaridad*, Esp., Federación de Asociaciones de Vecinos Unidad de Sevilla, 1992, p. 199-212.

¹²⁸ Cuando aludimos a la *izquierda* en este capítulo, nos referimos a una modalidad de la política que nace en oposición al *status quo*. El término se refiere a un conjunto heterogéneo de actores, concepciones y proyectos muy diferentes entre sí y que en no pocas ocasiones conllevan estrategias, símbolos y estructuras de organización de carácter antagónico. Estudiar los problemas que encarna la izquierda (hoy), remite al papel que juegan los actores sociales en los asuntos relacionados con la desigualdad, la democracia, y en particular, la evolución de los sistemas representativos, el funcionamiento del gobierno y el sentido de la acción pública en la vida social. La noción tiene una acepción específica en razón de la configuración de los regímenes políticos y de la concepción social que plantean los propios actores sociales y políticos. Cfr., Cisneros, Isidro, “Izquierda”, en Baca Olamendi, Laura, Bóxer, Judith, *Et. Al., Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 380-384.

acceso a la participación política en la toma de decisiones y, en general, por el cambio político del país.¹²⁹

Como lo ha documentado Oscar Núñez¹³⁰, la práctica novedosa y distintiva de la acción colectiva de los movimientos urbanos en nuestro país no sólo ha sido importante, sino trascendente para analizar las experiencias y formas de lucha política. En este sentido, la gestación de “culturas locales” se encuentra estrechamente relacionada con la *praxis* de distintas corrientes políticas de izquierda donde los movimientos urbanos encontraron una conexión y vínculo para el trabajo político y organizativo a través de la fundación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

Después del conflicto estudiantil de 1968, cuando muchos de sus dirigentes se encontraban presos o en el exilio, cuando el Partido Comunista Mexicano (PCM) había sido reprimido, muchos de los jóvenes, militantes e individuos inconformes se integraron en diferentes organizaciones y grupos políticos de izquierda. En este proceso, donde existían corrientes de todo tipo (tales como marxistas, trotskistas, maoístas, leninistas, revolucionarios, guevaristas, entre otros) algunos grupos optaron por fortalecerse en universidades públicas, otros se refugiaron en el campo, las fábricas y en colonias marginadas. En poco tiempo desarrollaron estrategias de trabajo social y político bajo lo que se calificó “acumulación de fuerzas” construyendo corrientes sindicales, organizaciones campesinas, populares e incluso grupos revolucionarios, cuyo carácter y objetivo fue antisistémico; se orientó contra el régimen y el orden político establecido.¹³¹

Una de las corrientes que desplegó un amplio trabajo en colonias populares y en la construcción de su fuerza política fue el maoísmo. La invasión de terrenos para vivienda a finales de los años sesenta en el norte del país, por ejemplo, fue dirigida por militantes de esta corriente. Hacia 1978, la llamada Línea de Masas del Maoísmo al romper con el grupo denominado Línea Proletaria dio forma a la Coordinadora Línea de Masas (COLIMA), que representó fundamentalmente la unión del trabajo político entre diversos grupos que optaron por el reagrupamiento de una nueva organización. La COLIMA, pese a que no tuvo un éxito

¹²⁹ Cfr., Foweraker, Joe, *Popular mobilization in Mexico. The teacher's movement 1977-87*, Cambridge, University Press, 1993, p. 1-15

¹³⁰ Cfr., Núñez, Oscar, *Innovaciones Democrático Culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1990, p. 27-46.

¹³¹ Cfr., Serna, Lesli, *¿Quién es quién en el MUP? Descripción de cifras del movimiento urbano de la ciudad de México*, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19)/Unidad Obrera Socialista (UNIOS), 1997, p. 11-18

considerable, fue la punta de lanza que dio inicio a un proceso de acercamiento con las masas urbanas populares. Las luchas que durante los setenta se encontraban aisladas y desarticuladas, y que habían sido objeto de la represión y control político del Estado, encontraron un punto de unión y coordinación mayor hacia 1980, integradas y dirigidas fundamentalmente por la corriente maoísta y otros grupos urbanos y sindicales que rápidamente se integraron al trabajo político e ideológico en la CONAMUP.¹³²

En gran medida, el funcionamiento de la COLIMA se fundó en las coincidencias de tipo ideológico y político, así como en asuntos específicos relacionados con reivindicaciones inmediatas (servicios, vivienda, trabajo) de las organizaciones y grupos populares. Estas coincidencias, acuerdos y desacuerdos determinaron que el proceso de coordinación tuviera adaptaciones, estrategias y tácticas en su relación con el sistema político institucional. En este sentido, para llegar a la fusión y coincidencia de intereses hubo toda una discusión ideológica y política sobre la práctica del movimiento de masas a través de seminarios y escuelas de formación de cuadros en diferentes niveles. En esta discusión fueron integradas las experiencias de lucha de la Coordinadora Nacional Provisional de Movimientos Populares (CN-MUP), antecedente orgánico de la CONAMUP, de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y del sindicalismo universitario independiente.¹³³

En el mes de febrero de 1982, tomó forma la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM) constituida por una parte de la COLIMA con grupos de Zacatecas, la sección Ho Chi Minh del Distrito Federal, el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey (FPTLM), y del Comité de Defensa Popular en Durango (CDPD). Estas organizaciones no sólo fueron pieza clave para el surgimiento de la CONAMUP, sino que sus actividades hacia 1987, permitieron el nacimiento de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), a partir de la fusión de organizaciones vecinales como San Miguel Teotongo, Cananea, Primera Victoria, Xalpa, entre otras.¹³⁴

Otro de los grupos de organizaciones que actuaron en la COLIMA fue el denominado Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP). Esta organización, constituida en 1981, se caracterizó por defender sus propias concepciones sobre el trabajo organizativo, la estrategia

¹³² *Ibidem.*, p. 11-13.

¹³³ Una caracterización más amplia del Movimiento Urbano Popular se encuentra en Rodríguez Velásquez, Daniel, "El Movimiento Urbano Popular y su conversión", en *Ciudades* Núm. 55, Revista de la Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2002, p. 10-18. Asimismo, consúltese la Revista *Testimonios* Núm. 1, mayo de 1983, p. 128-135.

¹³⁴ *Cfr.*, Nuñez, Oscar, *Op. cit.*, p. 114.

y la práctica política realizada con diversas organizaciones de masas del país donde destacaron: la Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP), la Unión por la Organización del Movimiento Estudiantil (UPOME), la Unión de Trabajadores del Valle de México (UTVM) y el Frente Pueblo Unido de Baja California Norte (FPU-BCN). El MRP se fundó, al igual que su contraparte ideológica (OIR-LM), con organizaciones netamente sociales a partir de movimientos que se fueron agrupando en el trabajo político y sindical del movimiento urbano.¹³⁵

De acuerdo con Ricardo Hernández, la OIR-LM no sólo fue determinante para el desarrollo de la CONAMUP, sino que los trabajos de discusión y definición política a través de debates sobre temas nacionales, internacionales y de coyuntura llevada a cabo a principios de los años ochenta, les permitieron intercambiar experiencias y propiciar innovaciones de participación nunca antes desarrolladas. Los encuentros se convertían en arenas de discusión y pugna ideológicas entre los diferentes grupos maoístas que, de igual manera, se trasladaban al seno de las organizaciones sociales en sus niveles locales.¹³⁶ Algunas de las diferencias centrales fueron sobre la concepción del trabajo político y las estrategias a seguir en la relación con las organizaciones formalmente constituidas, así como la viabilidad que ofrecía el espacio de la participación política electoral.¹³⁷

Hacia 1983, en el IV encuentro celebrado por la CONAMUP en la ciudad de México, se dio una discusión que propició fuertes tensiones y orientaciones de ruptura. Mientras que los grupos existentes en la OIR-LM defendían la postura y concepción de las organizaciones sociales desde un punto de vista autónomo de masas que podían tener o no una definición política, los grupos del MRP planteaban que el trabajo de la CONAMUP debía ser el de una coordinadora de masas. En el marco de este debate, algunas organizaciones del MUP paulatinamente se fueron sumando al movimiento tales como: la Asociación Cívica Revolucionaria (ACR), la Corriente Socialista (CS), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), entre otras.

¹³⁵ Cfr., Esteve Díaz, Hugo (Coord.), *Los Movimientos Sociales Urbanos*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., 1992, p. 49-59.

¹³⁶ Cfr., Bouchier Tretiack, Olga, *La CONAMUP: una historia de odios y amores, encuentros y desencuentros entre organizaciones políticas*, México, Tesis de Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1988, Introducción, p. 3-15.

¹³⁷ Cfr., Hernández, Ricardo, *La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP): su historia 1980-1986*, México, Editorial Pueblo/Praxis, 1987, p. 15-18.

Estos grupos fueron un factor determinante para lograr el consenso y orientación del movimiento toda vez que las alianzas y posiciones apoyaban a uno u otro grupo mayoritario al interior de la CONAMUP. Pese a ello, la ruptura en el movimiento se hizo presente al momento de los acuerdos y las acciones conjuntas. Además, podemos señalar que frecuentemente existía un divorcio entre los representantes de las organizaciones, la dirección o las bases, que manifestaban puntos de vista a título individual y de organización política.¹³⁸

No obstante las diferencias internas, la CONAMUP en su definición general se proclamó como “una coordinadora amplia, democrática y unitaria de organizaciones urbano populares en lucha, dirigida a la acción; es independiente de la burguesía, del Estado y sus aparatos de control; y es autónoma con relación a las organizaciones políticas.”¹³⁹ En este sentido, agrupó a un gran número de organizaciones y frentes que aglutinaban a los sectores más afectados. Entre estos se encontraban básicamente quienes demandaban la dotación de servicios públicos, la adquisición de lotes, la regularización de la tenencia de la tierra, acabar con la corrupción, la represión y el respeto hacia sus miembros.

De igual manera, para la Coordinadora se planteó la posibilidad de participar en alianzas coyunturales con algunos partidos políticos y corrientes políticas de izquierda. En uno de los comunicados emitidos por la dirigencia se acotó que: “las organizaciones urbano-populares miembros de la CONAMUP que así lo decidan pueden abstenerse de participar en dichas alianzas amplias, sin que esto implique para la Coordinadora una limitación en su participación como tal al interior de dicho frente amplio.”¹⁴⁰

En términos generales las diferentes concepciones sobre la participación electoral fueron profundas entre los distintos grupos. Como ya se señaló, para los grupos maoístas la incursión en la arena electoral se consideró absolutamente incorrecta, reformista y con una orientación que tendía hacia la reconciliación de clase. Para otros grupos, integrados en el MRP y que venían trabajando en el PRT, la participación política por la vía electoral servía como instrumento y plataforma para difundir las ideas revolucionarias.

Si bien la CONAMUP fue el resultado de la multiplicación y radicalización del movimiento urbano, la filiación maoísta decidió emprender un proyecto “de ida al pueblo.” Con esta idea el maoísmo pretendía dar prioridad al trabajo político con las organizaciones de

¹³⁸ Cfr., Foweraker, Joe y Ann L., Craig (Edits.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, London and Boulder, Lynne Rienner, 1990, p. 3-20;

¹³⁹ Cfr., Cadena Roa, Jorge, *Op. cit.*, p. 206.

¹⁴⁰ *Ibid.*

campesinos y colonos, bajo la idea de que la revolución era un largo proceso ininterrumpido y por etapas; que se desarrollaría como un movimiento que iría del campo a la ciudad, conformando paulatinamente “zonas liberadas” de poder popular que le disputarían a la larga el poder a la burguesía.

El trabajo político de los grupos hegemónicos al interior de la Coordinadora preveía que, antes de la toma del poder, se habría avanzado en un movimiento autogestivo y de amplia democracia directa de masas que ofrecería algunas garantías fundamentales para el efectivo tránsito hacia una sociedad socialista-comunitaria. El movimiento, era visto como una alternativa de acción política y de educación de las masas mientras llegaba el momento de tomar el poder por la vía revolucionaria. De allí que la creación de un partido político revolucionario, en respuesta a las posiciones abstencionistas y a los partidos de izquierda reformistas y “paleros”, sería la condición para aglutinar las fuerzas del movimiento.¹⁴¹

A pesar de que el trabajo de la CONAMUP fue importante, ya que significó avances reales en la unificación de fuerzas, hacia mediados de la década de los ochenta el trabajo conjunto se estancó toda vez que la redefinición de grupos, y los sucesos ocurridos en el nivel nacional e internacional, generaron en el movimiento una nueva orientación y dinámica ante el escenario político.¹⁴² Oscar Nuñez indica que, entre 1970 y 1985, el movimiento fue marcando etapas de lucha que influyeron en el trabajo político. Entre algunos avances significativos que propiciaron la ruptura de sectores de las masas con los aparatos de control político oficial y que se constituyeron como experiencias novedosas de la acción colectiva y culturas locales fueron:

- 1) la presencia hegemónica de la corriente maoísta invocando y retomando la experiencia de la Revolución China y sus estrategias de penetración política e ideológica; 2) la presencia que tuvieron las organizaciones populares en la periferia de las ciudades a partir de sus acciones desarrolladas para solventar sus necesidades de vivienda, trabajo, etc., y mantener sus orígenes e identidad con base en redes sociales a partir de relaciones familiares y de paisanaje; 3) la concepción del poder y de la política misma, que se tradujeron en la idea de “liberar zonas” a través del control territorial y formar bases para el poder popular por fuerzas revolucionarias; y, 4) las propuestas de educación popular que incluyeron el punto de

¹⁴¹ Cfr., Cadena Roa, Jorge, *Op. Cit.*, p. 207; y Serna, Lesli, *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁴² Cfr., Foweraker, Joe, “Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LI, octubre-diciembre de 1989, p. 93-110.

vista y la participación de organismos de apoyo (ONG'S) y de organizaciones de cristianos radicalizados en el MRP, entre otras.¹⁴³

De este modo, la característica principal de las organizaciones que integraron la CONAMUP se vio influida por las direcciones políticas, manteniendo un discurso profundamente ideologizado: se planteaban la lucha de clases y se definían como adversarios políticos de la burguesía y el Estado. En gran parte, las organizaciones se identificaron con la izquierda radical —ligados a los Partidos Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Socialista Unificado de México (PSUM), Mexicano de los Trabajadores (PMT) y de la Revolución Socialista (PRS) — estableciendo sus alianzas con grupos similares de los movimientos campesinos, magisterial y sindical. Su papel en repudio de la política económica de Miguel de la Madrid, a través de la creación de frentes en contra de la represión, la carestía y en general en apoyo a las luchas sociales y estudiantiles, fue notorio y coadyuvaron con los grupos de presión locales para conseguir objetivos de carácter social y político.¹⁴⁴

Es necesario señalar que la capacidad de movilización de las distintas organizaciones urbanas se asocia con un aspecto cultural importante relacionado con la constitución de espacios simbólicos e imaginarios. Para muchos individuos y sectores de la población el trabajo desarrollado por el movimiento urbano fue un espacio donde el momento de poder y el desahogo de la sociedad se constituyen como una forma de manifestar su rechazo al orden establecido. La creación y manifestación social durante sus procesos de coordinación social realizadas en las ciudades, fue uno de los impulsos más importantes que generó la identificación del movimiento, la unión y presencia del poder de la sociedad en oposición al régimen político.¹⁴⁵

Con los terremotos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, en el occidente del país, y que impactaron principalmente a la ciudad de México, las organizaciones del

¹⁴³ Cfr., Nuñez, Oscar, *Op. Cit.*, p. 146-152

¹⁴⁴ La izquierda no sólo ha representado un conjunto de valores, creencias y acciones a través de distintas concepciones ideológicas (comunismo, anarquismo, socialismo, democracia radical, entre otras) sino en ellas subyace la idea central de actuar como fuerza política que contribuya a la transformación social, para lograr que la sociedad se organice y que el pueblo sea el portador de la historia llevando a la práctica una democracia plena. Así, la izquierda depende de la organización social y viceversa, esta depende de la organización de izquierda como vehículo de poder. Para profundizar en estos puntos véase el Capítulo IV de Oscar Nuñez “Las orientaciones políticas de los partidos y los cambios culturales”, en *Innovaciones Democrático Culturales del Movimiento Urbano Popular*, *Op. Cit.*, p. 13-152.

¹⁴⁵ Cfr., Nivón Bolán, Eduardo, “La democratización y el uso de los bienes culturales en el movimiento urbano popular. El caso de México.” en Ros Pardo, Javier y Manuel Guerrero Castro, (Coords. de Edición), *Los movimientos vecinales, la democracia participativa y la solidaridad*, *Op. Cit.* p. 171-198.

movimiento urbano modificaron considerablemente su carácter y orientación política. Sus prácticas, planteamientos y estrategias se vieron rebasadas por el movimiento popular y civil nacido de los escombros. Con el desastre sísmico de la ciudad de México y el despliegue de organizaciones aparentemente espontáneas, muchas de las organizaciones aglutinadas en la CONAMUP tuvieron un papel distinto al que venían realizando. Algunas se fusionaron y establecieron alianzas con corrientes políticas que de alguna u otra manera garantizaban sus demandas; otras, se vieron en la necesidad de replantear la acumulación de fuerzas y experiencias organizativas en medio de la movilización social desplegada por los sismos.

Asimismo, el interés por participar en procesos de decisión política incrementó el deseo de otras organizaciones por incursionar más allá de aspectos meramente reivindicativos y de carácter urbano. En suma, la coyuntura de los sismos inauguró una nueva etapa en la conceptualización de los movimientos sociales e impulsó la emergencia de nuevas figuras de asociacionismo civil como respuesta a la insuficiencia del Estado, para poder dar solución al nuevo tipo de demandas ciudadanas crecientes hacia la década de los ochenta.

2.3. Cambio político, movilización social y apertura de la agenda en los ochenta.

De acuerdo con lo anterior, el régimen político consolidado en México a partir de los años cuarenta construyó una estructura de oportunidades políticas que alentó la formación de una sociedad poco familiarizada con los asuntos públicos y las prácticas democráticas.¹⁴⁶ Simultáneamente fomentó un escaso ejercicio de los derechos políticos y cívicos de los ciudadanos y una cultura política poco proclive a la auto-organización y auto-regulación. Sin embargo, la crisis política de 1968, la actividad de organizaciones sociales y políticas, antagónicas al régimen, constituyeron el móvil central de las ulteriores reformas que se verificarían en la política institucional en los años siguientes.

En el plano político, y ante la constante pérdida de legitimidad, el régimen impulsó en 1977, un proceso de apertura limitada para reconocer legalmente a las minorías y dar cauce a un mejorado sistema electoral. En lo social, la gran cantidad de acciones colectivas generadas por el descontento y rechazo a las políticas económicas y sus impactos en las condiciones

¹⁴⁶ Cfr., Favela Gavia, Diana M., “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 58, México, El Colegio de México, 2002, p. 91-121. También véase *Popular Protest and Policy Reforms in Mexico, 1946-1994. The Dynamics of State and Society in an Authoritarian Regimen*, Tulane University, 2000. Véase particularmente la Introducción.

sociales de la población, dio lugar a la formación de movilizaciones sociales que contrarrestaron la política y los mecanismos de subordinación y corporativos del gobierno.¹⁴⁷

El ascenso de organizaciones identificadas en el MUP se distinguió por combinar formas diferentes de la acción colectiva y perspectivas de carácter revolucionario (organización de tipo partidario y el uso de un lenguaje radical), así como por la integración espontánea de distintos sectores sociales inmersos en la movilización por el acceso a la agenda de la gestión pública y, en ciertos casos, hacia la agenda político-electoral.¹⁴⁸

Durante los años ochenta, las medidas de austeridad y las reformas económicas poco populares del gobierno de Miguel de la Madrid, alentaron aún más la inconformidad social que movilizó a millones de personas. Este activismo incluyó a grandes sectores de la clase media y a los pobres urbanos, junto con sectores obreros y campesinos del sector oficial que antes no estaban dispuestos a participar como miembros activos de la oposición. Las organizaciones del MUP prosperaron en el ámbito local y se fusionaron con otras organizaciones de carácter sindical para desafiar las normas y procedimientos gubernamentales.

Las expresiones orgánicas más destacadas en estos años fueron el Frente Nacional de Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC), el Frente Nacional de Agrupaciones Sindicales (FNAS) y el Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular (CNDP), la Coordinadora Plan de Ayala (CNPA) y la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA), así como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y la CONAMUP.¹⁴⁹

Aunque el balance sobre la movilización social se consideró bueno para el conjunto de las organizaciones, su curso hacia 1984 devino en crisis no sólo de organización y articulación, sino de cambio en su concepción política-estratégica en el sistema político. Organizaciones como la CNTE y la CNPA, así como la misma CONAMUP enfrentaron divisiones y desacuerdos en sus procesos de dirección política. En el caso de la CONAMUP, las discusiones sobre el carácter de la coordinadora (que no del movimiento social), seguían

¹⁴⁷ Cfr., Álvarez E., Lucía, *La Sociedad Civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*, México, Tesis de Doctorado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, p. 102-110.

¹⁴⁸ Cfr., Foreweker, Joe, "Movilización popular y cultura política en México", *Op. cit.*, p. 18-20.

¹⁴⁹ Cfr., Tamayo, Jorge, "Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano", en *Estudios Sociológicos* Núm. 50, México, El Colegio de México, mayo-agosto de 1999, p. 508-509; También consúltese a Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular", en *Ciudades* Núm. 55, Revista de la Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2002, p. 4.

realizándose con encuentros donde las corrientes hegemónicas tenían posiciones diferentes al respecto: organizaciones políticas de masas (vinculadas a un proyecto político partidista) u organizaciones de masas (que pretendía un mayor acercamiento a lo social-popular).

Finalmente, se definiría una caracterización que anunciaba a la coordinadora como una instancia de organizaciones políticas autónomas de masas; se dejó claro que las instancias de dirección y representación al interior de la organización deberían integrarse bajo un sistema de cuotas políticas que reflejaría su pluralidad.¹⁵⁰

Para 1987, en el occidente y centro del país, esta posición cambió ante la constitución del Frente Metropolitano en la ciudad de México (FMCM) que había sido fundado por corrientes internas de la fragmentada CONAMUP. Algunas de las organizaciones convocantes fueron la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que heredó historia del MUP en la ciudad de México; la Unión de Colonias Populares (UCP) con ligas en el Partido Mexicano Socialista (PMS); la Coordinadora Única de Damnificadas (CUD), “nacida de los escombros”, y que se dividió durante los procesos de reconstrucción de viviendas y postuló candidatos al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México (ABOV), la cual se integró en el Frente Democrático Nacional (FDN), demandó candidatos al Partido Popular Socialista (PPS) y posteriormente, se vinculó a la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD); la Coordinadora de Luchas Urbanas (CLU), conformada de ex-militantes del MUP radicales, entre otras organizaciones populares menores. Daniel Rodríguez indica que la posición en el escenario sociopolítico mostró las tentaciones partidocráticas, definidas por la falta de vocación democrática y de trabajo de masas, el autoritarismo de quien siente le asiste la verdad histórica, así como el corporativismo y diversas formas de clientelismo, que pasaron a ser parte del “nuevo” MUP.¹⁵¹

Como muchas otras experiencias alternas de organización urbana, el FMCM no logró concretar un proyecto común y desapareció gradualmente después de declarar el 19 de septiembre de 1987, como el Día de la Unidad del Movimiento Urbano Popular. Es posible que la concepción orgánica del Frente haya sido rebasada desde su creación por la multiplicidad de organizaciones populares de damnificados que brotaron en la ciudad de México. En estas organizaciones los líderes del MUP trabajaron en la lucha popular bajo

¹⁵⁰ Rodríguez Velásquez, Daniel, “El Movimiento Urbano Popular y su conversión”, *Op. cit.*, p. 12.

¹⁵¹ *Ibidem.*

nuevos símbolos y mecanismos del trabajo social generado por el alto grado de legitimidad otorgado a los afectados ante la ineficacia del gobierno para enfrentar el problema.

Después de la participación en las elecciones federales de 1988, hubo intentos de reorganizar el trabajo del MUP en la ciudad y a nivel nacional. Sin embargo, desde los encuentros celebrados por la CONAMUP en Xalapa y Monterrey en 1987 y 1988, respectivamente, no fue posible lograr la unidad política ya que se presentó una fuerte división entre los líderes del movimiento. Por un lado, se constituyó la Asamblea Nacional de Movimiento Urbano Popular (ANAMUP), fundada por organizaciones de damnificados (UVyD-19-Frente del Pueblo) del centro de la Ciudad de México aliados con el PRT; y, por el otro lado, se proclamó la Convención Nacional Urbano Popular (CNMUP), fundada en su mayoría por grupos de la Asamblea de Barrios con nexos en el PRD. Juan Manuel Ramírez dice que esta situación evidenció nuevamente no sólo la falta de un plan unitario e integrado, sino la existencia de varios MUP's sin proyecto y con una orientación cada vez más encaminada hacia la inserción el sistema político por la vía institucional.¹⁵²

De esta forma, la actividad política de las organizaciones urbanas populares pasó de la pretensión de crear frentes unitarios plurales, a la formación de frentes singulares definidos por la corriente política que los promovía. Además priorizaron cada vez más las acciones de protesta y seguimiento hacia los procesos de reconstrucción de vivienda impulsados por el gobierno, fomentando la discusión de temas relacionados con la democracia electoral. Por ejemplo, en el Distrito Federal la convocatoria para el debate fue sobre el Estado 32 y la restitución de los derechos políticos de los habitantes, entre otros temas sobre el desarrollo político y urbano.¹⁵³

En la ciudad de México la movilización y participación de organizaciones sociales en los procesos de apertura política fue muy importante dadas las dimensiones de los daños causados por los sismos de 1985. Antes de subrayar éstos procesos, conviene enfatizar sobre algunos aspectos sociopolíticos de la ciudad, para después destacar la acción de las organizaciones del MUP en los procesos de agenda y cambio político.

En las últimas décadas, la gran concentración urbana llevada hasta sus últimas consecuencias y el impacto de las crisis económicas en la población, contribuyeron al

¹⁵² Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular", en *Ciudades* Núm. 55., *Op. cit.*, p. 12; Rodríguez Velásquez, Daniel...*Op. cit.*, p. 13.

¹⁵³ Cfr., Pradilla Cobos, Emilio (Coord.), *Vulnerabilidad, Sismos y Sociedad en la ciudad de México. 1985 y el futuro*, México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C., 1996, p. 55-107.

surgimiento de nuevos actores sociales como el MUP. Por un largo tiempo, la ciudad ha sido considerada como centro político y económico nacional, así como el escenario donde confluyen las más diversas expresiones y manifestaciones sociales que se producen en el interior del país y que buscan en este lugar la resolución de sus conflictos o la viabilidad de sus proyectos.¹⁵⁴

Desde 1928, la entidad se debate por su marcado carácter centralizador y su papel político-administrativo (*ciudad del presidente*), así como por la limitación (pérdida) de los derechos de los ciudadanos a participar e intervenir en las decisiones sobre la forma de gobierno.¹⁵⁵ La modificación para convertir a la ciudad de México en capital del Distrito Federal respondió tanto a: la extensión de los conflictos urbanos, el deterioro y la casi ausencia de servicios públicos, la necesidad de emprender grandes obras de infraestructura urbana, al reordenamiento de la ciudad y a las crecientes disputas electorales entre los grupos políticos.¹⁵⁶

Con la supresión del autogobierno, la participación ciudadana se tradujo en la creación de una estructura de consejos consultivos (en cada una de las delegaciones políticas) “representativa” de los intereses de los diferentes sectores sociales y donde se aseguraba cierta *jerarquización* y ordenamiento de actores sociales y agentes económicos. De este modo, desde el gobierno se movilizó a las organizaciones vecinales y barriales donde se acotó al plano micro de las decisiones delegacionales con el objetivo de procesar conflictos, intereses y demandas sociales. En suma, la creación de consejos consultivos fue una manera de compensar a los ciudadanos la ausencia de autoridades electas, al tiempo que brindaba al gobierno mecanismos para administrar políticamente la enorme diversidad de situaciones y posiciones de una población relativamente activa.¹⁵⁷

Con los procesos de industrialización y el crecimiento explosivo de la población, la complejidad que fue adquiriendo las demandas ante la basta red de intereses, modificaron radicalmente el campo en que podía operar una administración centralizada en la ciudad. En

¹⁵⁴ Cfr., Incháustegui Romero, Teresa, “Distrito Federal”, en González Casanova, Pablo, y Cadena, Roa, Jorge (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Vol. 1, 1994, p. 251-252.

¹⁵⁵ Cfr., Frutos Cortés, Moisés, *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997*, México, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2002, p. 32; Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y perspectiva*, México, Editorial Porrúa, 2001.

¹⁵⁶ Cfr., Davis, Diane, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 15-41.

¹⁵⁷ Cfr., Frutos Cortés, Moisés...*Op.cit.*, p. 33-40.

este sentido, entre 1941 y 1970 se realizaron reformas a la *Ley Orgánica* de la ciudad. En ellas se redefinieron las funciones de los consejos existentes y se crearon las Juntas de Vecinos y también se delimitó la demarcación espacial de las delegaciones políticas.¹⁵⁸

Con una población en ascenso, la renovada estructura de gobierno se propuso incentivar la participación política urbana de las clases medias y bajas de la ciudad. A pesar de ello, y con el aumento de los problemas sociales, así como de la organización y activación de los movimientos sociales en contra del régimen, en 1978, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) reformó nuevamente la *Ley Orgánica* de la capital y la encauzó hacia la desconcentración de actividades económicas y la creación de organismos públicos descentralizados. En esta reforma fueron modificados los órganos de colaboración ciudadana y se proyectó introducir una reforma constitucional sobre el referéndum y la iniciativa popular. Al mismo tiempo, se crearon los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes con el fin de promover una “mayor participación vecinal.” Estos organismos celebrarían su primera elección en 1980, caracterizándose por los típicos arreglos corporativos del PRI y de los grupos de interés territorial de este partido.¹⁵⁹

Cabe destacar, que para estos años ya se había configurado en la urbe un mercado político con patrones, clientes, medios, recursos y diversas formas de intercambio político. Aunque originalmente el sistema funcionaba en la lógica del partido oficial (PRI), más tarde las clientelas fueron asimiladas por algunos otros partidos de oposición e incluso por organizaciones y movimientos sociales antes referidos. En este sentido, el trabajo de las autoridades venía adquiriendo suma importancia para la gestión de intereses particulares o sectoriales y para la dotación de servicios públicos. Además, puede decirse que el papel “gestor” de la ciudad propició no sólo la politización de lo administrativo, sino que se enfocó también a la desactivación del descontento popular y el control de equilibrios. En específico, la participación de inquilinos, comerciantes ambulantes, como amplias capas medias de la población fueron agrupadas en uno de los pilares del PRI: la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).¹⁶⁰

Los métodos y las formas corporativas que distinguieron la operación de las organizaciones populares afiliadas al PRI, no eran fenómenos aislados, ni exclusivamente

¹⁵⁸ Meyer, Lorenzo, “Gobierno y organización política”, en *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México/Departamento del Distrito Federal, 1987, p. 375.

¹⁵⁹ Cfr., Frutos Cortés, Moisés...*Op. cit.*, p. 38.

¹⁶⁰ Meyer, Lorenzo, “Gobierno y organización política”...*Op. cit.* p. 375.

urbanos. Por el contrario, obedecían a relaciones políticas con rasgos poco democráticos y tolerantes.¹⁶¹ La participación popular se traducían en lograr el control de cualquier expresión espontánea u organizada de la población, y contar con un cuerpo de apoyo para legitimar la función del gobierno en el plano de la colaboración y no en el de la decisión.

De otro modo, la política de participación popular impulsada por el régimen se orientaba hacia una colaboración conjunta de la población para resolver sus problemas, pero siempre bajo la tutela y la dirección de alguna instancia del gobierno; sin independencia ni autonomía organizativa propia y sin su participación en las decisiones de la política urbana.”¹⁶²

Con la estructura política generada para el D.F., se incentivó la participación de los sectores populares tanto oficiales como los autónomos del MUP. No obstante, tal diseño político no respondió del todo a las expectativas de cambio político concebidas por las organizaciones sociales. Podemos decir que la apertura del régimen representó la oportunidad para que movimientos y organizaciones populares dirigieran sus demandas hacia la agenda política desde una iniciativa social más descentralizada. Un ejemplo de lo anterior, fueron las movilizaciones para organizar un frente urbano en el D.F., que llevaron a cabo los integrantes de la Unión de Colonos de Iztacalco e Iztapalapa, Zona Expropiada A.C., el Movimiento Restaurador de Colonos de la Ciudad Nezahualcóyotl, el Comité de lucha de la Jaramillo de Morelos, entre otras organizaciones. Su actividad culminó constituyendo la Primera Asamblea Popular del D.F., la cual contó con 40 delegados de colonias diversas del Valle de México reunidas en San Miguel Teotongo en 1981. Este hecho fue considerado todo un avance en terreno político para el movimiento urbano popular.¹⁶³

¹⁶¹ Cfr., Davis, Diane, *El Leviatán urbano..Op. cit.*, p. 150-153; 164.

¹⁶² Cfr., Frutos Cortés, Moisés...*Op. cit.*, p. 38.

¹⁶³ Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular”..*Op. cit.*, p. 3; Rodríguez Velásquez, Daniel, “Importancia del MUP en el Valle de México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núms. 113-114, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, julio-diciembre de 1983.

Distribución geográfica de las principales organizaciones del MUP en el DF (antes de 1985)

Delegación	Organizaciones y colonias
Álvaro Obregón	Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV) 11 de Noviembre; El Salitrero, Barrio Norte, Coordinadora de Ex –ejido San Bernabé Ocoatepec, Colonia Jalalpa, Primera Victoria, La Era, Cedros, Lomas de Becerra.
Azcapotzalco	Unión de Colonos Democráticos de San Miguel Amantla.
Coyoacán	Colonia Ajusco, Coordinadora de los Culhuacanes, Santa Martha del Sur, Carmen Serdán, Movimiento Independiente de los Pedregales, Cuchilla de la Magdalena, Los Reyes Culhuacán, Unión de Colonos Santo Domingo.
Cauhtémoc	Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, Comité de Residentes de la Unidad Tlatelolco.
Cuajimalpa	Coordinadora de Cuajimalpa.
Iztacalco	Campamento 2 de Octubre.
Iztapalapa	Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, Colonia Ricardo Flores Magón, Emiliano Zapata, Asociación Democrática de Colonos Ixtlahuacan (ADCI), Ampliación Santiago Acahualtepec, San José Aculco, Comuna Santo Domingo, Guayamilpas, Unión Popular de Colonos.
Magdalena Contreras	Cerro del Judío.
Gustavo A. Madero	Colonia Felipe Angeles.
Tlalpan	Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (MPPCS) (3 pueblos y 3 colonias), Santa Ursula Xitla, Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda Popular (USCOVI), Colonia Hidalgo, El Metro, Tepetongo, Unión de Colonos San Nicolás Totolapan, “2 de Octubre”, Ampliación Miguel Hidalgo, Colonia Belvedere, Colonia Bosques del Pedregal, Leona Vicario, El Capulín, Las Fuentes, Curamaguey, Frente de Defensa del Ajusco, San Juan Tepechimilpa, Pedregal de San Nicolás.

Fuente: Elaborado con base en Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Política urbana...*, *op. cit.*, p. 32.

A mediados de la década de los ochenta el MUP tenía organizaciones en por lo menos 23 estados. En la capital se contaba con 58 organizaciones vecinales y de colonos, 13 de ellas integradas a la CONAMUP, donde la OIR-Línea de Masas tenía la “línea hegemónica” en la que se postulaba la superación de las contradicciones capitalistas y la construcción de un proyecto alternativo (socialismo). Como se advierte en la siguiente tabla, las delegaciones con mayor presencia del MUP fueron Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cauhtémoc, Cuajimalpa, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Tlalpan.¹⁶⁴

La llegada de los terremotos que convulsionaron a la Ciudad de México el 19 y 20 de Septiembre de 1985, vinieron a aumentar la inserción de organizaciones sociales en los

¹⁶⁴ *Cfr.*, Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Política urbana y lucha popular*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1987, p. 33., citado por Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 50-51.

procesos de acceso a la agenda política y a incentivar más su participación. Como se ha documentado ampliamente, la situación excepcional de los sismos agregó varias características nuevas al MUP que parcialmente se extendieron hacia otras zonas urbanas del país.¹⁶⁵

Inicialmente se puso al descubierto la incapacidad de la dirección del gobierno capitalino, la ausencia de fluidez administrativa y la ineficacia de la gestión pública para resarcir los daños ocasionados por el terremoto. El caos que se observó en la gestión de gobierno durante las primeras horas y días, contrastó con la intervención improvisada de grupos de inquilinos afectados y, en general, del apoyo de grupos y organizaciones de la sociedad civil.

Los líderes de varias colonias de la CONAMUP, sobre todo aquellos que contaban con experiencia en organización social, promovieron la coordinación de los afectados y las tareas de reconstrucción. Aunque el interés por participar en procesos de decisión y planeación de la ciudad era uno de los motivos centrales del MUP, con los sismos se potenciaron las actividades y aumentó la interlocución con el gobierno, así como el debate con los partidos políticos. En poco tiempo, los damnificados organizaron una red de asociaciones civiles a fin de contrarrestar los mecanismos de control político del gobierno y fundaron la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).¹⁶⁶

De entrada, los damnificados rechazaron la idea de ser coordinados por los partidos políticos y convirtieron rápidamente la tragedia en un símbolo político que con el tiempo fue marcando la identidad de una organización concebida como movimiento social.¹⁶⁷ En la

¹⁶⁵ Sobre los sismos de 1985, existe una amplia literatura, algunos trabajos consultados son: Pliego Carrasco, Fernando, *Hacia una sociología de los desastres urbanos: un balance del proceso de reconstrucción en la ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994; “Desastre y reconstrucción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Núm. 123. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, enero-marzo de 1986; “El terremoto: un resumen preliminar de los daños” en *Revista de Comercio Exterior* Núm. 35. México, Vol. 35, octubre de 1985, p. 957-959; *Las razones y las obras. Crónicas del sexenio 1982-1988. Edición Especial*, septiembre de 1985. México, Fondo de Cultura Económica, de 1985 a 1988; “Después de la tragedia. La ciudad que queremos”, en *Nexos* Núm. 94. México, Edición Especial, septiembre de 1985; Bassols Batalla, Angel, “Los sismos de septiembre ¿Clave para el futuro de México?”, en *Problemas del Desarrollo* Núm. 62/63. México, UNAM, Vol., XVI, mayo-octubre de 1985, p. 59-73; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía*, México, octubre de 1985; Manzanilla, Linda, “Relación de los sismos ocurridos en la ciudad de México y sus efectos”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año XLVIII, abril-junio de 1986, p. 265-282; Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, *Si hubiera otro terremoto en la Ciudad de México. Alternativas para la acción ciudadana*, México, Documento de Investigación, Tomo I, 1991, p. 2-15

¹⁶⁶ Cfr., Pliego Carrasco, Fernando, *Op. cit.*, p. 97-141; Cuellar Vázquez, Angélica, *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro*, México, 1993, p. 18-19.

¹⁶⁷ De acuerdo con Murray Eldelman, “usualmente las acciones políticas tienen un lado simbólico, el cual llama la atención.” Durante la organización de los damnificados se evocaron emociones asociadas con la situación y los actos políticos y valoración que efectuó la CUD del problema impactaron a las instancias del gobierno y sus formas tradicionales

CUD convergieron pocas organizaciones de la CONAMUP y se expresaron avances, contradicciones y distintas estrategias de acción política. La OIR-LM, por ejemplo, perdió fuerza entre las nuevas organizaciones sociales producto del temblor. Otros grupos, como la UCP y el Partido de los Trabajadores Zapatistas (PTZ), vieron la oportunidad para insertarse en los trabajos de organización y movilización de los damnificados.¹⁶⁸

Como se indica en la tabla de arriba, la CUD llegó a tener una base social de alrededor de cuarenta organizaciones sociales y fue capaz de movilizar a poco más de 30 mil colonos y damnificados. Los inquilinos de las colonias Guerrero, Morelos, Doctores, Roma, entre otras, fueron la base para organizar a los afectados y se convirtieron en los principales interlocutores con el gobierno para la reconstrucción. El logro más significativo de la CUD fue cambiar la correlación de fuerzas y generar alianzas con partidos políticos en contra del régimen (izquierda) para acceder al debate y participar en la agenda política de la reconstrucción.

Hacia octubre de 1986, y ante la presión social, el gobierno de Miguel de la Madrid reconoció a la CUD-MUP como interlocutora legítima en los procesos de negociación. Las organizaciones pudieron incidir en la definición de lo que se denominó “Convenios de Concertación” y en la formulación de los decretos de expropiación que beneficiarían a las familias de las víctimas y afectados (principalmente en la zona centro).¹⁶⁹ Es importante insistir en que los sismos de 1985, significaron para las organizaciones no sólo la posibilidad de hacer política y pasar de una actitud defensiva a una más ofensiva en el sistema político, sino que les permitió intervenir en procesos de decisión política más amplios. De la misma manera, la CUD rompió con la lógica de confrontación radical que el MUP venía practicando años atrás contra el Estado; en algunas de sus organizaciones se consideró la necesidad de intervenir en política electoral y partidista.¹⁷⁰

de atención ciudadana. De igual forma, durante los procesos de reconstrucción se observó una amplia cantidad de interpretaciones al asunto y símbolos realizados por grupos y el mismo gobierno para manejar el conflicto. Al respecto véase el *Capítulo 1, inciso 1.5. Elementos del proceso de formación de la agenda política*; o bien el trabajo de Edelman Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, p. 1-11.

¹⁶⁸ En efecto, militantes y dirigentes del PTZ, aprovecharon la movilización ocasionada por los sismos de 1985, y fundaron la Unión de Vecinos y Damnificados en la colonia Roma del D.F. *Cfr.*, González Ibarra, Miguel R., *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una lucha historia sobre la lucha social y la participación política en la ciudad de México, 1985-1999*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2001, Véase el Capítulo 2.

¹⁶⁹ Pliego Carrasco, Fernando, *Op. cit.*, p. 117-129; Brachet-Márquez, Viviane, *Las movilizaciones estudiantiles y populares en una perspectiva comparada*, México, Mimeografiado, s/f.

¹⁷⁰ *Cfr.*, Cuellar Vázquez, Angélica, “Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos urbanos del Distrito Federal (una aproximación)”, en Álvarez, Lucía (Coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/la Jornada Ediciones, 1997, p. 272.

Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal (1985)

Organizaciones vinculadas a la CONAMUP	Organizaciones vinculadas al Movimiento de Damnificados (CUD)
Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP); Unión de Colonos de San Miguel Amantla (CHUSMA); Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (UVCG); Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC); Frente de Colonias Populares (FRECOP); Unión de Uniones Trabajo y Libertad A.C.; Unión de Vecinos Ermita-Zaragoza (UVEZ); Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (UCSMT); Colonos de Ixtlahuacán; Unión de Xalpa, Colonia Ampliación Santiago; Unión de Colonos Quezaltóatl (OCOQUET); UCP Ajusco Sto. Domingo USCOVI-Torres; Movimiento Independiente de los Pedregales (MIA); Cooperativa de Vivienda CANANEA; Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda (USCOVI Pueblo Unido); Comité Popular Juvenil; Barrio Norte; Reacomodo Cuernito; Primera Victoria; Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de la Vivienda (UCISV); Cooperativa Vivienda Palo Alto; Unión de Colonos de Cuajimalpa; USCOVI-Liberación del Pueblo; UCP San. Nicolás; Belvedere; Bosques del Pedregal.	Unión de Vecinos Colonia Valle Gómez; Unión de Vecinos Colonia Peralvillo; Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero; Comité de Lucha Inquilinaria del Centro, Unión Popular Inquilinaria Morelos (UPIM-Peña M.); Unión Centro Morelos; Unión Vecinal Porfirio Parra; Campamento Suburbia; Colonia Sn. Simón; Coordinadora Nicolás Bravo; Colonia Obrera "Mudi"; Unión de Vecinos de la Colonia Tránsito; Unión de Inquilinos en Lucha; Movimiento de Solicitantes de Vivienda CANANEA; Unión de Vecinos y Damnificados de la Colonia Faja de Oro y Adyacentes; Unión de Vecinos de Colonia Centro; Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro; Unión de Inquilinos Martín Carrera; Albergue Unidad Santa Fe; Frente Unico de Colonos; Colonia Emiliano Carranza; Centro Cultural Tepito; Unión de Colonos Asturias; Unión de Vecinos de la Colonia Doctores; Unión de Uniones Trabajo y Libertad A.C.; Colonos de la Magdalena Mixuca; Unión de Vecinos Ermita-Zaragoza; Unión de Vecinos y Damnificados "19 de Septiembre" Roma ; Grupo Azcapotzalco; Asociación Civil de San Miguel Amantla; Frente de Familias Damnificadas de la Colonia Narvarte; Fuerza Unida del Centro; Asociación de Inquilinos 1413 de la Colonia Aeronáutica Civil; Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco; Asociación de Vecinos e Inquilinos de la Colonia Alvaro Obregón; Coordinadora de Residentes del ISSSTE Tlatelolco; Frente de Residentes de Tlatelolco; Asociación de Residentes de Tlatelolco; Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Popular, Unión de Damnificados Independientes de la Colonia Morelos; Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos de Tlatelolco.

Fuente: Elaborado con base en Pradilla Cobos, Emilio (Coord.) *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México. 1985 y el futuro*, México, UVyD "19 de Septiembre", 1996, p. 60-61.

Después de estos terremotos, el gobierno federal y la regencia de la ciudad se vieron presionados por amplios sectores de la población, incluyendo los propios partidos políticos, para que accedieran a discutir públicamente la participación ciudadana en el DF. No obstante que el movimiento de damnificados no incluía en su pliego petitorio demanda democrática alguna, éste contribuyó con la amplia movilización al proceso de apertura política que se estaba concibiendo. Ciertamente, desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, este consideró la posibilidad de abrir la agenda de discusión sobre la reforma política.¹⁷¹ Su

¹⁷¹ Cfr., Frutos Cortés, Moisés...*Op. cit.*, p. 62-63.

actitud, en gran medida, obedecía al descontento observado por amplios sectores de la población y ante la gravedad de sus condiciones sociales y económicas.¹⁷²

Con una población que hacia el final de los años ochenta, se aproximaría a los ocho millones en el D.F.,¹⁷³ los problemas sociales no sólo aumentaron la presión al gobierno, sino que generaron una mayor exigencia para abrir espacios de discusión sobre la viabilidad económica y el desarrollo urbano. Durante su campaña, De la Madrid había realizado ya planteamientos sobre la idea de liberalizar políticamente a la ciudad, y dejaba ver la posibilidad de elegir a los funcionarios de las 16 delegaciones políticas, así como crear órganos de participación plural. Se llegó a considerar que existía la urgencia de analizar el acelerado crecimiento poblacional, la concentración de actividades económicas, entre un amplio número de temas como la seguridad pública, salud, agua, transporte, entre otros, agregando a todo esto la necesidad de crear espacios de participación ciudadana en la estructura gubernamental, para la solución de necesidades de manera más legítima y efectiva.¹⁷⁴

Luego de asumir su cargo, Miguel de la Madrid, por medio de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), ordenó la elaboración de una agenda política para la ciudad de México. Lo que se contemplaba era crear una nueva jurisdicción política en el área metropolitana, que sustituiría al DF, cuyo gobierno estaría regido por los principios de elección y gobierno directo que la Constitución garantizaba para los demás estados del país. En el fondo, se reconocía desde el gobierno la necesidad de evitar cualquier crisis política en la capital. Asimismo, este anuncio se vinculaba al interés por facilitar el rumbo económico y la estabilidad de la ciudad en atención a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI).¹⁷⁵

¹⁷² Cfr., Foweraker, Joe, “Movilización popular y cultura política en México”, *Op. cit.*, p. 22.

¹⁷³ El mayor crecimiento poblacional en la ciudad de México se dio principalmente entre 1950 y 1980, y las tasas de incremento anual fueron descendiendo desde 4.8 en los años 50 hasta 0.29 en los 90, mientras la población pasó de 4,870,000 habitantes en 1960 a 8,591,309 en 2000. Respecto a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la población pasó de 5,233,000 habitantes en 1960 a 16,922,000 en 1995, y a 17,786,983 habitantes en el 2000. Estos datos son relevantes como posibles indicadores del aumento en la demanda de servicios y del exceso de urbanización en el centro del país. Cfr., Scheingart, Martha, “Infraestructura y servicios urbanos en la Ciudad de México”, en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, *et. al.*, *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2002, p. 468-469.

¹⁷⁴ Davis, Diane, “Protesta social y cambio político”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1988, p. 95.

¹⁷⁵ Frutos Cortés, Moisés...*Op. cit.*, p. 67.

El debate aumentó hacia los comicios de 1985. Los partidos políticos de oposición al régimen fueron los encargados de insistir en sus campañas electorales, sobre la necesidad de abrir la discusión de la reforma política en la agenda pública de la capital. En un contexto marcado por el deterioro del nivel de vida de la población y el rápido crecimiento del sector informal en el país (sobre todo el comercio ambulante y la inseguridad pública) producto de los programas de austeridad económica, el PRI mantuvo aun su hegemonía en las elecciones intermedias, pese a la insatisfacción social y a los reclamos sobre la discusión de la política urbana.¹⁷⁶ Para atenuar la presión, en noviembre de 1986, el regente de la ciudad, Ramón Aguirre, compareció ante la Cámara de Diputados y anunció la posibilidad de someter a consulta popular la participación ciudadana en el gobierno capitalino.¹⁷⁷

La necesidad de introducir cambios en el nivel de la representación y participación política en la capital del país, obedecía no sólo a la necesidad de abrir espacios de expresión a los sectores populares, sino para mantener la correlación de fuerzas con los partidos políticos. En lo que respecta al MUP, su conexión con la esfera electoral fue aumentando después de los sismos de 1985. Muchos de los dirigentes de los damnificados establecieron lazos con partidos y organizaciones políticas de izquierda, a fin de potenciar sus demandas y lograr posicionarse mejor ante los comicios electorales de 1988. La revisión de su estrategia política con el Estado les llevó a plantear posiciones relacionadas con el cambio político, así como inmiscuirse en temas de la agenda política formal conectados con la reforma del Estado y del Distrito Federal.¹⁷⁸

Debido a la cantidad de conflictos generados en materia poselectoral y urbanos, finalmente el régimen de la ciudad envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa para ampliar la representación de los ciudadanos del Distrito Federal en el gobierno capitalino. Esta acción derivó en la constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1987, donde se daba rango constitucional a la posibilidad de participación institucionalizada a sus habitantes.

La Asamblea tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como para generar condiciones para el debate y propuestas sobre el

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p. 69.

¹⁷⁷ Tavera Fenollosa, Ligia, “Desafiando la bases simbólicas de la exclusión: movimientos sociales y sociedad civil”, en *Perfiles Latinoamericanos* Núm. 14, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 135-136.

¹⁷⁸ Foweraker, Joe, “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades* Núm. 26, Op. cit., p. 21.

desarrollo político y urbano de la entidad. Ante esto, algunos sectores del MUP que venían congregándose en la CUD, aprovecharon el momento para convertirse en actores políticos demandantes de espacios de representación no sin antes expresar su descontento por la limitada función del nuevo órgano político. Por lo general, las organizaciones urbanas manifestaron que la creación de la ARDF era una salida coyuntural del gobierno federal y una válvula de escape para aligerar las tensiones políticas existentes entre el gobierno, los partidos políticos y diversos sectores sociales. Desde el gobierno, el nuevo órgano político aceptaba abrir el tema de la participación política de los ciudadanos a cambio de conservar aún la estabilidad y el control político.¹⁷⁹

Después de las elecciones federales de 1988, y del arribo de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia del país, se originó nuevamente una amplia movilización política que aumentó el descontento por los limitados mecanismos de participación política y el aislamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones. De hecho, el voto en la ciudad favoreció al candidato de la oposición Cuauhtémoc Cárdenas y puso al descubierto la inconformidad social y política acumulada de una parte significativa de la ciudadanía. Por vez primera, el régimen de la ciudad veía disminuida su votación y su control político.¹⁸⁰

En este proceso, la parte más activa del MUP, la CUD, presentó fracturas en su vinculación partidista que la llevaron a su disolución en 1987. En esta coyuntura, algunos dirigentes se dieron a la tarea de formar la Asamblea de Barrios de la ciudad de México y lograron concentrar a poco más de 4 mil familias con la esperanza de adquirir una vivienda. Estos hechos generaron no sólo una nueva lógica de acción política, sino que propició un mayor interés para ingresar a la lucha electoral por la vía de una relación más intensa con los partidos políticos (PRT y PRD).¹⁸¹

En suma, durante la segunda mitad de los años ochenta la experiencia de vinculación del MUP con los partidos trajo como consecuencia acuerdos formales y alianzas que lo

¹⁷⁹ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Aportaciones del Movimiento Urbano Popular", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, julio-septiembre de 1994, p. 93-100; Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 78-79; Davis, Diane, "Protesta social y cambio político", *Op. cit.*, p. 113-116.

¹⁸⁰ Sobre los resultados y los porcentajes de votación durante esta elección véase Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés, *Prontuario de Resultados: elecciones federales de 1988*. México, Fundación Arturo Rosenblueth, 1991. Para el caso específico del Distrito Federal véase Frutos Cortés, Moisés, *El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos*, México, Tesis de Lic. en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, especialmente el Capítulo 5.

¹⁸¹ El PRD fue formado mayo de 1989, después de la elección federal y de las intensas convocatorias que realizó Cuauhtémoc Cárdenas entre los movimientos sociales y de la sociedad civil, a fin de construir una opción política alternativa bajo la ideología de izquierda para disputar el poder al régimen priísta.

obligaron a revisar su estrategia política en detrimento de su identidad original. Debido a la movilización originada por los sismos y a la presión ejercida en favor del cambio democrático, algunos dirigentes lograron ser postulados para cargos de elección popular y participaron de forma más activa en la política local. En la elección de 1988, el MUP postuló al mayor número de candidatos a cargos de elección popular (ARDF y Cámara de Diputados) aunque con poca efectividad para el triunfo. Pese a esto, lo más relevante es que el MUP resaltó la importancia de la participación de los ciudadanos en los procesos de definición de políticas y en el cambio político.

En efecto la estrategia de participación de las organizaciones pasaría a identificarse cada vez más con la actividad de los partidos políticos, la gestión pública urbana y la actividad de asociaciones civiles. De hecho durante la década de los ochenta los movimientos sociales pierden terreno como eje explicativo de los procesos de cambio político y en su lugar aparecen nuevas formas de expresión del asociacionismo civil, sobre todo de las clases medias urbanas que promueven otras formas de participación política y ciudadana. Este hecho contribuyó no sólo a profundizar elementos teóricos sobre la noción de ciudadanía con respecto a su relación con el Estado, sino vino a complejizar el bagaje conceptual utilizado en los movimientos sociales y de las teorías relacionadas con la sociedad civil.¹⁸²

2.4. Movimientos sociales y participación política-electoral en los noventa

La situación excepcional, causada por los sismos de 1985, en la Ciudad de México, abrió una veta muy amplia para la participación política del movimiento de damnificados y las asociaciones vecinales. Estos grupos optaron por adherirse al movimiento por la democracia y la defensa al voto en el Frente Democrático Nacional en 1988. Entre líderes y militantes activos del MUP la idea de cambio político hacia la democracia empezó a ganar espacio en

¹⁸² Cabe destacar que estas formas de asociacionismo son variadas e incluyen amplios sectores de la vida social que van desde grupos de autoayuda, mutualista y filantrópico, hasta asociaciones y organizaciones civiles y de carácter no gubernamental con diferentes estructuras y misiones ante la sociedad, y como un reflejo de los diferentes espacios y formas de acción colectiva. Por un lado, estas expresiones no buscan la confrontación con el Estado, sino actuar en espacios públicos que contribuyan a la atención de problemas sociales, así como demandar una acción gubernamental más oportuna y eficiente. Por otro, hay que matizar que tampoco están exentas de corrientes ideológicas, políticas o religiosas en sus procesos de constitución internos y en sus discursos hacia el exterior, sino las relaciones sociales y políticas que promueven con diferentes actores les permite incrementar sus habilidades y estrategias de intervención en lo público y lo político, así como impulsar nuevos temas hacia la agenda de gobierno. De hecho, su papel (como resultado de la diversidad, comunicación y opinión pública generadas) vendría a incrementar su actividad sociopolítica hacia la década de los noventa en nuestro país, en especial en la ciudad de México. Cfr., Olvera Rivera, Alberto, "El concepto de movimiento social: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996)" en Durand, Jorge, *Movimientos sociales: desafíos teóricos y metodológicos*, México, Universidad de Guadalajara, 1999b, p. 109-138.

sus actividades de gestión y en su estrategia para intervenir en un amplio abanico de temas en el espacio político y urbano.¹⁸³

A un año de iniciado el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las organizaciones del MUP vivieron su segunda incursión en el ámbito electoral y se reorganizaron para enfrentar al PRI. De inmediato la intención del gobierno de Salinas y del regente de la entidad, Manuel Camacho Solís, no fue sólo la recuperación del régimen y de su partido, sino mantener el control y la estabilidad política. Además, se intentaron impulsar un proceso de reforma política ante la insatisfacción social y la complejidad de los problemas urbanos.

Con este objetivo, el PRI recompuso sus alianzas con algunos sectores marginales (comerciantes ambulantes, solicitantes de vivienda, entre otros) y alentó al sector popular bajo un nuevo emblema de acción al transformar la CNOP en Ciudadanos en Movimiento (UNE), y luego en Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (FNOC). Al mismo tiempo, desde la cúpula del poder, se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con la finalidad de proporcionar apoyo directo y asistencial a las necesidades e intereses de grupos sociales marginados en el país y donde se podían recuperar espacios perdidos en el terreno de la dominación y legitimación.¹⁸⁴

La ejecución de estas medidas por parte del régimen y del partido oficial, afectó considerablemente a las organizaciones del MUP, ya que se presentaron divisiones y desacuerdos para lograr una posición acoplada hacia la agenda política. En este marco, se fundó en 1990, el Partido del Trabajo (PT) por dirigentes y militantes de lo que aún quedaba de la CONAMUP, así como algunos comités de defensa popular localizados en el norte del país donde se venía impulsando el PRONASOL con gran ímpetu ante el avance electoral del Partido Acción Nacional (PAN).¹⁸⁵

¹⁸³ Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular” *Op. cit.*, p. 6-7.

¹⁸⁴ Cfr., Haber, Paul Lawrence, “El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos populares”, *Op. cit.*, p. 346-361; Frutos Cortés, Moisés, *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997*, *Op. cit.*, p. 102-103; y Foweraker, Joe, “Movilización popular y cultura política en México”, *Op. cit.*, p. 23.

¹⁸⁵ “Durante 1986, el Comité de Defensa Popular (CDP) de Durango participa con el PRT en las elecciones locales siendo la primera experiencia de alcance estatal de una organización emanada del MUP en franca disputa del poder político dentro de las estructuras de la democracia representativa. Este ensayo político electoral formaba parte de una estrategia para crear un año después el Partido Nacional de Pueblo. En 1989 el CDP solicita a la Comisión Estatal Electoral su registro como Partido del Trabajo, formalizada hasta 1991, conjuntamente con el CDP de Chihuahua, el FPTL de Monterrey y otras organizaciones de Zacatecas, Torreón y Valle de México.” Rodríguez Velásquez, Daniel, *Op. cit.*, p. 13.

En la ciudad de México, la ANAMUP, encabezada por la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19)-Frente del Pueblo (FP), intentó rearticular fuerzas urbanas y convocó a la formación de un frente popular en contra de la política oficial y la situación política del D.F. Asimismo, criticó la subordinación que estableció el PRD para las organizaciones sociales populares. De cara a las elecciones, el FP postuló a candidatos propios en el PRT y mutó hacia una concepción política y social menos radical.¹⁸⁶ De igual forma, diferentes organizaciones como la ABOV, UPNT, UCP y la UPREZ, participaron como facciones y grupos de presión al interior de los partidos que les brindaron espacio para expandir diversos temas sobre la democratización y encauzar el registro de sus candidatos en el PRD y el PT.¹⁸⁷

Las elecciones de 1991, no fueron el proceso transparente y confiable que indicó el gobierno de Salinas. En todo momento se observó una simbiosis entre el aparato electoral (IFE) y el gobierno. La alta votación que logró el PRI en el D.F., estuvo acompañada por el triunfo en varias regiones del país donde se obtuvo una votación baja en 1988. De hecho, el triunfo del PRI le permitió controlar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁸⁸ Apenas 2 de 14 candidatos, provenientes del MUP, lograron obtener un lugar en la ARDF por la vía plurinominal en el PRD. Para la Cámara de Diputados se logró que de 10 candidatos 4 obtuviesen un lugar de representación por el mismo partido.¹⁸⁹

El recuento posterior a la elección sumió en una crisis de identidad política a varias organizaciones del MUP como consecuencia de las derrotas que sufrieron sus candidatos y por la impotencia de no poder modificar su relación política con el PRD y con el gobierno. En lo inmediato, los resultados de la elección advirtieron la necesidad de un mejor trabajo de organización política y la formulación de propuestas más claras respecto de la agenda política nacional y local. Si bien, el cambio de estrategia política hacia lo electoral y la

¹⁸⁶ En mayo de 1990, se constituyó el Frente del Pueblo (FP) con base en la identificación política e ideológica de organizaciones sociales como la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19), la Unión de Vecinos e Inquilinos de Peralvillo (UVIP), la Organización Independiente de Cuauhtémoc (OIC), la Unión de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (UCAI-CCAT) y la Unión Popular Nueva Tenochtitlán (UPNT). El FP resume una etapa importante del MUP y de los damnificados en la ciudad. *Cfr.*, González Ibarra, Miguel R., *Op. cit.*, p. 83-89; 142-151.

¹⁸⁷ *Cfr.*, Farrera, Araujo, Javier, "El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México", en Duran Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México, Op. cit.*, p. 104.

¹⁸⁸ *Cfr.*, Dresser, Dense, "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en Cook, Maria, Middlebrook, Kevin, Molinar, Juan, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica, Op. cit.*, p. 241-247.

¹⁸⁹ *Cfr.*, Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 106.

vinculación partidista implicaban una mayor aceptación de las reglas del sistema, esto no significó para algunos dirigentes abandonar las acciones de protesta y movilización. Por el contrario, la recurrencia a marchas y negociaciones informales con los partidos, les llevó a ejercer prácticas clientelares (relacionadas con la gestión de viviendas) que años atrás el propio MUP había criticado al PRI y al gobierno.¹⁹⁰

La desarticulación del MUP capitalino fue cada vez más evidente ante la inclinación de algunos de sus líderes de sumarse a la construcción del PRD. Aunque este partido mantuvo espacios para beneficiar a grupos y militantes de las organizaciones más exitosas del MUP, en realidad existía poco consenso para lograr unidad y fortalecer semejante relación. Por otra parte, el impacto del PRONASOL, como contrapeso a las organizaciones independientes, obligó a los dirigentes del MUP a asumir una posición conjunta frente al fortalecimiento del PRI y el gradual *desdibujamiento* del movimiento como actor social.¹⁹¹

Por ejemplo, organizaciones como el Frente del Pueblo y el PRT llamaron a la unidad para reimpulsar al MUP y enfrentar la política privatizadora y neoliberal del gobierno de Salinas.¹⁹² Un hecho innegable en los procesos de reorganización del MUP fue la falta de recursos económicos para la movilización y su recurrente táctica de interacción con instituciones políticas para mantener su actividad política. Si los dirigentes querían mantener una relación con los partidos y presionar al gobierno local para exigir la atención a demandas y el acceso a servicios sociales de sus organizaciones, se debía potenciar el trabajo de intercambio político con otros actores sociales en los espacios de poder y decisión.

190

De acuerdo con Juan Manuel Ramírez, “este tipo de relación socio-política es una forma de adquirir consenso y crear redes de fidelidades por medio de la incentivación o el intercambio de bienes y servicios; es decir, consiste en la permuta de prebendas por apoyo político [...] Desde su origen, la creación y funcionamiento de las organizaciones urbano populares en apoyo al gobierno priísta se realizaba con base en el manejo clientelar de los recursos públicos. El MUP se propuso actuar fuera desde estos parámetros, pero lo logró parcialmente; planteaba que dichos recursos no son propiedad del gobierno, sino de la nación, vía la tributación social o el crédito de instancias internacionales, respaldados por la capacidad económica del país [...] Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *El Movimiento urbano popular en México: Acciones reivindicativas y políticas desde la economía informal*, Working Paper Series Núm. 01-09h, Princeton University, november 2001 [<http://cdmd.princeton.edu/papers/wp0315b.pdf>], p. 21-22.

¹⁹¹ Cfr., Cuellar Vázquez, Angélica, “Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos urbanos del Distrito Federal..” *Op. cit.*, p. 282.

¹⁹² Urrutia, Alonso y Víctor Ballinas, “Los partidos políticos ante los retos de la gran ciudad”, en *Perfil de la La Jornada*, México, D.F., 12 de agosto de 1991, p. I-IV.

Propuestas de las organizaciones hacia la agenda política (sistémica e institucional)

Organización	Propuestas y demandas
UCP	- Democratizar las Juntas de Vecinos y los consejos de colaboración vecinal.
Partido Obrero Socialista/Partido de los Trabajadores Zapatistas	- Constituir el Estado del Valle de México, con una división municipal, donde todas las autoridades fuesen elegidas mediante sufragio libre, secreto y universal. - Una Asamblea Constituyente que defina la Constitución Política de la nueva entidad, con la participación de todas las organizaciones sociales, de campesinos, de vecinos y barrios. - Cámara Legislativa Local, cuyos integrantes puedan ser postulados por cualquier organización social y política. - Legislación electoral local sin tantas restricciones. - Formación de concejos municipales que vigilen el cumplimiento de planes de gobierno.
CUD	- Reforma urbana integral. - Participación y organización ciudadana libremente. - Autoridades electas por los ciudadanos del DF. - Creación de nuevas instancias de participación para los movimientos populares.
Asamblea de Barrios	- Apertura democrática. - Luchar contra el corporativismo y las formas de control social y político. - Constitución del estado 32 de la federación. - Ampliar facultades a la ARDF. - Realizar un referéndum que decida sobre el gobierno de la ciudad, la vida municipal y el congreso local. - Reivindicar la elección directa (del gobernador local) como elemental principio democrático. - Restituir los derechos de los ciudadanos sobre la base de un gobierno propio, sin la injerencia del Ejecutivo Federal. - Garantizar la libertad del voto, elecciones limpias y libres. - Participación directa con los partidos políticos en la democratización de la ciudad de México.
ANAMUP Esta organización se constituyó como una coordinadora, aglutinando a agrupaciones pertenecientes a la CONAMUP, la UGOCP y la CUD.	- Reforma urbana radical: suelo, vivienda, servicios y equipamiento. - Restitución de los derechos políticos a los habitantes del DF. - Libertad de organización y movilización de colonos, de manera independiente del Estado y de los partidos. - Combatir la afiliación forzosa.
Frente del Pueblo Esta organización se fundó por miembros de la UVyD-19	- Legislatura local que sustituya a la ARDF. - Convocar a un referéndum para constatar la vigencia de los postulados constitucionales que atañen al DF. - Que los vecinos decidan si la ciudad se constituye o no en un estado más de la federación. - Reconocimiento político y jurídico de las organizaciones que lo soliciten.

Fuente: Elaboración con base en los documentos básicos de las organizaciones sociales identificados en sus manifiestos de acción.

Para 1992, una vez que el PRI lograra controlar de nuevo la ciudad, Manuel Camacho, regente en turno, retomó el debate sobre la reforma política.¹⁹³ Otra vez, desde el gobierno se marcaron tiempos y se reconoció nuevamente la necesidad de ampliar espacios de participación a fin de atenuar los conflictos sociales que afectaban la estabilidad política. La necesidad de una agenda de reforma política fue adquiriendo mayor relevancia en la opinión pública, al conocerse el papel cada vez más marginal que habían jugado los órganos de colaboración vecinal y ciudadana desde 1989. Los temas del debate para partidos y organizaciones del MUP ligadas a ellos (ABOV, UPREZ, UCP y FP, principalmente) se concentraron básicamente en tratar de convertir al D.F., en el Estado 32 con la finalidad de restituir los derechos políticos de sus habitantes.

Así, se enfatizó en la necesidad de constituir un órgano legislativo, crear organismos municipales y revisar aspectos básicos sobre la reforma urbano-democrática de la administración pública. Cabe indicar, que en el discurso gubernamental había un reconocimiento a la ineficacia de las instancias de representación ciudadana y se proponía “abrir mayores espacios a la sociedad civil [...] en las actuales condiciones no hay instancias que sean reconocidas como suyas por las organizaciones sociales.”¹⁹⁴

Hacia 1993, después de varios intentos de negociación entre el gobierno y representantes de los partidos en la Asamblea del D.F., se acordó revisar los temas de la agenda política en mesas de discusión (*concertación*). No obstante, mientras que el PRI no apoyaba la creación del Estado 32, una fracción del PRD, encabezada por Marco Rascón y Javier Hidalgo (provenientes del MUP) decidieron abandonar las mesas de debate y convocaron a la creación de foros populares por considerar limitadas las propuestas del gobierno. Esta última idea fue alentada por organizaciones sociales de la extinta ANAMUP e incluso partidos políticos que deseaban ser tomados en cuenta en el proceso de reforma y que se sentían marginados de las reuniones entre los líderes partidistas.¹⁹⁵

¹⁹³ Hasta su cuarta comparecencia en la ARDF, en abril de 1992, Manuel Camacho indicó la necesidad de la reforma política en el D.F. En esa ocasión dijo que “El reto está en establecer la forma propia de gobierno que permita a la ciudad ser sede de los Poderes Federales, capital de la República, y contar con un gobierno local, que le asegure nuevas formas de responsabilidad del poder público y de representación política.” *Cfr.*, Discurso de Manuel Camacho Solís el 21 de abril de 1992 en la II ARDF”, en *Cuadernos de la reforma política de la ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos*, México, DDF, 1992, p. 11-15, citado por Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 125-126.

¹⁹⁴ Frutos Cortés, Moisés, *Ibidem; Perfil de la Jornada*, México, D.F., 3 de marzo de 1992, p. III. *Anexo*.

¹⁹⁵ Fue el caso de las organizaciones que integraron el Frente del Pueblo (en especial la UvyD-19) y que constituyeron la ANAMUP. Al igual que el PARM, el PDM y el PEM, el FP sufrió los efectos de la maquinaria oficial después de las elecciones de 1991, donde se les limitó en las discusiones sobre la reforma política. *Cfr.*, González Ibarra, Miguel R., *Op. cit.*, p. 146-147.

El 21 de marzo de 1993, se realizó un plebiscito convocado por un grupo de asambleístas de distintos partidos políticos. Mediante esta consulta se preguntó a los capitalinos respecto de la forma de gobierno deseable para la entidad y sobre la posibilidad de elegir a sus autoridades y representantes en un cuerpo legislativo propio. Al término de los sufragios, donde participaron más de 331 mil ciudadanos, el 84% de los votos se pronunció a favor de la elección de gobernantes y se expresó la demanda de un congreso local.¹⁹⁶ De esta forma, lo que reflejó el plebiscito no sólo fue el interés de la población por elevar su calidad de vida, sino su deseo de una mayor participación en los asuntos políticos. Asimismo, la consulta ciudadana reactivó con mayor fuerza el tema de la reforma política para el D.F., y registró un precedente importante en apoyo de la movilización política autónoma de los capitalinos y la cultura política en ascenso.¹⁹⁷

Hacia septiembre de 1993, en periodo extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados finalmente aprobó la reforma política del D.F., con 306 votos del PRI, PAN y PARM. Al respecto, las fracciones legislativas del PRD, PPS y PFCRN consideraron que hubo un avance, pero pobre e insuficiente. A pesar de que todas las fracciones políticas en la ARDF estaban convencidas de la necesidad de ampliar las facultades de la Asamblea, la reforma aprobada determinó la creación de un Estatuto de Gobierno para el D.F., de acuerdo con el cual el Jefe de Gobierno sería nombrado por el Ejecutivo Federal con la aprobación y ratificación de la Asamblea; este mismo, sería escogido de entre los miembros del partido con mayoría en el nuevo órgano legislativo.¹⁹⁸

El debate sobre la reforma política se prolongó hasta 1994, y se siguieron manifestando posiciones encontradas sobre los cambios. Básicamente, la discusión entre los partidos políticos se centró en las capacidades legislativas de la ARDF y en los mecanismos de elección directa del Jefe de Gobierno. Al año siguiente, el asunto de la reforma aumentó con la creación de los “consejos ciudadanos” como “nuevas” instancias de participación ciudadana para el D.F. La ley los definía como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana y se constituiría uno por cada delegación. Si bien esta figura no se consideró como un avance democratizador, la opinión pública la calificó como una salida política institucional del régimen ante las exigencias de apertura. Es importante señalar, que

¹⁹⁶ Sobre los resultados del plebiscito véase *La Jornada*, 22 y 23 de marzo de 1993.

¹⁹⁷ *Cfr.*, Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 129.

¹⁹⁸ *Ibidem.*, p. 123; también véase *Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, periodo extraordinario, 3 de septiembre de 1993, p. 681.

el proceso electoral para elegir a estos consejos se distinguió por la falta de interés y desconocimiento entre la población, y además de que se “excluyó” a los partidos políticos generó un abstencionismo del 85%.¹⁹⁹

Debido a la movilización ciudadana que arrojó el plebiscito de 1993 y a la insistencia en las limitaciones de la reforma, el nuevo regente de la ciudad, Oscar Espinoza Villarreal, convocó a un nuevo proceso de negociaciones que trataba de dar continuidad al proceso de liberalización política.²⁰⁰ Después de varios debates y desacuerdos, los partidos políticos finalmente coincidieron en al menos cinco grandes temas: 1) la elección directa del jefe de gobierno del D.F., en 1997; 2) la ampliación de facultades legislativas y políticas de la Asamblea; 3) el establecimiento de formas de participación y consulta ciudadanas directas (plebiscito, referéndum e iniciativa popular); 4) elección directa de los delegados políticos; y 5) el establecimiento de una coordinación de las zonas conurbadas. Hacia diciembre de 1996, el Congreso de la Unión aprobaría la nueva reforma política para el D.F.²⁰¹

En términos generales, más que a verdaderos impulsos democratizadores, la reforma estuvo acotada por el régimen otorgando prioridad al principio de gobernabilidad. La reforma mostró, que desde el gobierno existía una clara resistencia para desprenderse de los mecanismos de control político que históricamente le habían permitido ejercer el poder en el D.F., de una manera antidemocrática. Pese a esto, la votación del PRI desde 1976, no volvería a alcanzar un porcentaje igual o mayor al 50% de la votación local.²⁰² Como hemos dicho, desde los sismos de 1985, la participación política fue en ascenso y organizaciones sociales como el MUP y otras organizaciones civiles y no gubernamentales en formación se mostraron más decididas para inmiscuirse en asuntos públicos y políticos.

Hasta este momento se ha destacado la actividad del MUP en 1991, y en el proceso de reforma política observado en el D.F., entre 1992 y 1996. No obstante, es necesario destacar el papel de las organizaciones sociales urbanas y sus logros en los procesos electorales de 1994 y 1997, así como matizar sobre la relevancia de su actividad política y social.

¹⁹⁹ Cfr., *La Jornada*, México, D.F., 13 de noviembre de 1995; *El Cotidiano* Núm 75, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, marzo-abril de 1996.

²⁰⁰ Cfr., Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 129; *La Jornada*, México, D.F., 20 de diciembre de 1994.

²⁰¹ Cfr., Perschard, Jacqueline, “La reforma política del Distrito Federal después de 1994”, en Álvarez, Lucía, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, *Op. cit.*, p. 226-227.

²⁰² Cfr., Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 145-150.

Como se indicó, durante el sexenio de Carlos Salinas, el MUP experimentó cambios profundos que acabaron por acotar al movimiento y adaptarlo a las nuevas condiciones políticas para sobrevivir. Durante la primera mitad de los años noventa, el MUP pasó de un movimiento relativamente homogéneo, radical y anti-sistema a un conjunto de organizaciones urbanas movilizadas y con una interacción más frecuente con el sistema político.²⁰³ El MUP sufrió no sólo fracturas y divisiones, sino que sus dirigentes se inclinaron por la vinculación partidista y electoral como un método de lucha para el cambio social. A través del intercambio político, fundamentalmente en el PRD, PRT y PT, los dirigentes encontraron la posibilidad de articular un discurso más moderado privilegiando la política abierta y electoral, y exigiendo el respeto a los derechos sociales y políticos de los habitantes de la entidad.

Las organizaciones del MUP vivían una crisis constante de adaptación, sin embargo, la idea del movimiento social no desapareció.²⁰⁴ Organizaciones como el Frente del Pueblo y la UPREZ se consideraban aún parte de un movimiento social pese a la falta de cohesión y unidad política entre las organizaciones. Al mismo tiempo, sus dirigentes estaban cada vez más interesados en la gestión política local y en la acción electoral dejando de lado el trabajo conjunto con las bases para la formación ideológica, la movilización progresiva y el cambio revolucionario.²⁰⁵

No obstante, rumbo a los comicios de 1994, la participación del MUP se volvió importante en el marco de los acontecimientos políticos y sociales que se presentaron en este

²⁰³ El gobierno de Carlos Salinas obtuvo beneficios de la división que se presentó en el MUP en 1989, y que hacia 1994, le permitió contrarrestar la influencia del movimiento cardenista. Después de los intentos infructuosos en las elecciones de 1988 y 1991, el MUP entró a una etapa de involución del movimiento social. La inserción de algunos de sus líderes en la institucionalidad partidista fue un hecho y se apostó a una doble lógica que operó contra sus necesidades y demandas socioeconómicas. La primera fue considerar que era tácticamente prioritario participar en los partidos de oposición y lograr algunas candidaturas para sus dirigentes; después de “ser gobierno”, se podrían lograr cambios en las políticas sociales. La segunda, fue actuar más como partido que como movimiento. Su capacidad de enfrentar y canalizar demandas fue menor acusando un reflujo en sus actividades a nivel regional y nacional. *Cfr.*, Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *El Movimiento urbano popular en México...Op. cit.*, p. 7-8.

²⁰⁴ *Cfr.*, Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 136.

²⁰⁵ A lo largo de la década de los noventa, las organizaciones sociales perdieron presencia que años atrás habían logrado en el sistema político. Según Daniel Rodríguez, “en los pocos debates políticos e ideológicos se evadió hablar acerca de aspectos centrales de la transición política inconclusa, entre otros: las relaciones contradictorias entre lo social y lo político, entre lo popular y lo ciudadano, entre ser oposición y gobernar; entre el discurso y la práctica; además de aspectos relacionados con el propio movimiento y sus reivindicaciones: entre luchar por las demandas y administrar los logros, las contradicciones entre tener empleo e ingreso suficiente y pagar los créditos de vivienda, entre los discursos convocando a la unidad y el divisionismo imperante, entre el individualismo y el sentido de pertenencia a la comunidad, entre la toma de decisiones y la representación.” Por otra parte, y si bien el tema sobre la democracia fue central para el MUP, su pragmatismo por lograr la satisfacción de las necesidades sociales con frecuencia contrastó con su identidad colectiva y de organización social. *Cfr.*, Rodríguez Velázquez, Daniel, “El Movimiento Urbano Popular y su conversión...”, *Op. cit.*, p. 14-15.

proceso. En primer lugar, destaca el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZNL) y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la república en la ciudad de Tijuana. En segundo lugar, y como resultado de los acontecimientos anteriores, se generó una amplia discusión en la agenda pública y política respecto de los procesos de diálogo para la paz y una nueva reforma política federal impulsada por el gobierno.²⁰⁶ En esta elección los actores centrales del proceso fueron los partidos con mayor presencia nacional (PRI, PAN, PRD) y se observó un incremento en la participación electoral a través de la postulación de candidatos de varios partidos de menor presencia (PT, PPS, PFCRN, PARM, PDM y PVEM).

Así, mientras el PRI enfrentó la elección más difícil de su historia por el asesinato de su candidato y la debilidad institucional, en el PRD se presentaron conflictos internos que exhibieron un partido dividido por sus dirigentes, pero en apoyo a su candidato a la presidencia Cuauhtémoc Cárdenas.²⁰⁷ Algunas organizaciones del MUP afines ideológicamente al PRD (ABOV, UPREZ, UCP, AIV) trataron de ejercer influencia para la recomposición institucional del partido. Sin embargo, las propias organizaciones sufrieron pugnas y desacuerdos. La ABOV, por ejemplo, se dividió en al menos tres corrientes que argumentaban nuevas tácticas y posiciones para el trabajo político.²⁰⁸ Por otro lado, las organizaciones del Frente del Pueblo formaron alianza con facciones de organizaciones políticas (FP-UNIOS, PRD, PPS) desde una visión más radical hacia el sistema de partidos y electoral.²⁰⁹

Con el surgimiento del EZLN en el sureste del país, diversas organizaciones sociales, asociaciones culturales, intelectuales, organizaciones civiles y no gubernamentales en el país,

²⁰⁶ Cfr., Alvarez, Lucía, *Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998, p. 237-244.

²⁰⁷ Cfr., Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997. Véase la Introducción.

²⁰⁸ En efecto, en la Asamblea de Barrios se produjo una escisión que derivó en la Asamblea de Barrios Patria Nueva (ABPN), Asamblea de Barrios-Independiente (AB-I), y Asamblea de Barrios de la Ciudad de México (ABCM).

²⁰⁹ De acuerdo con Bruh, Kathleen, “la lealtad [o conexión] de este tipo de movimientos populares hacia el PRD se puede explicar por al menos tres motivos: 1) una afinidad ideológica y táctica mayor que con otros partidos; 2) motivaciones estratégicas del movimiento de la ciudad; y 3) la existencia de incentivos selectivos disponibles para los líderes del MUP.” Cfr., Bruh, Kathleen, “The Seven-Month Itch? Neoliberal Politics, Popular Movements, and the Left in Mexico”, en Chalmers, A. *et al.*, *The New politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 150, citado por Frutos Cortés Moisés, *Op. cit.*, p. 136, 138. [los corchetes son nuestros]. Es necesario acotar, por otro parte, que aunque el FP no coincidía con los planteamientos de la elección del PRD, éste apoyo la campaña de Cárdenas otorgando un voto crítico. Concretamente, se dijo: “un voto crítico al PRD sin necesidad de sumarse a la organización, sólo lograr la difusión de nuestros programas y de la organización para ganar gente. Un voto útil en contra del partido en el poder contra un gobierno indeseable por autoritario.” Cfr., *Notas para la Política Electoral*, emitido por la dirección política del FP-UNIOS en diciembre de 1993, p.1-9.

se pronunciaron en apoyo al movimiento guerrillero y acudieron a Chiapas para participar en la denominada Convención Nacional Democrática realizada en agosto de 1994. En este acto, las organizaciones del MUP estuvieron activas en la difusión de las demandas del EZLN. Un recuento sobre el papel de las organizaciones sociales en la elección indica que fue muy sobresaliente, sobre todo si se considera que apenas una década atrás el movimiento se pronunciaba por una participación independiente y radical de sus organizaciones e incluso promovía el abstencionismo electoral.²¹⁰

Sin duda, la relación con los partidos políticos no sólo cambió, sino que el intercambio político promovido por algunos dirigentes del MUP arrojó la posibilidad de ascender a cargos legislativos y de gobierno. Pese a esto, el mayor reto de las organizaciones no era tanto la vinculación electoral, sino lograr la adecuación de su concepción política a la realidad del país. Aunque los dirigentes atendieron ciertas demandas locales de las organizaciones, se definió con mayor fuerza la inserción y estrategia a seguir en el ámbito de la democracia representativa.²¹¹

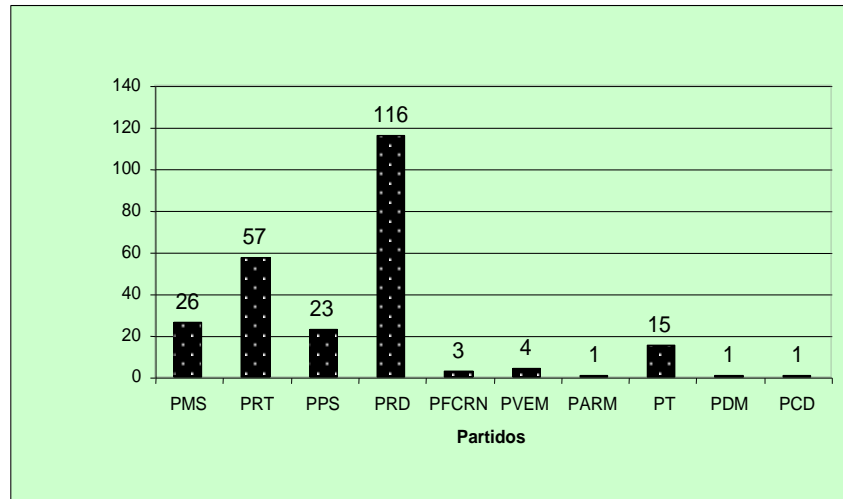
Como se muestra en el gráfico posterior, en un tiempo relativamente corto, el MUP fue ganando espacios partidistas y de representación política. Con las elecciones vecinales de 1995 y con las negociaciones sobre la reforma política de la ciudad de México de 1993 y 1996, algunos de sus principales líderes vinculados al PRD obtuvieron la postulación y después un cargo legislativo. Del mismo modo, participaron ágilmente en diferentes comisiones y comités de trabajo de la Asamblea del D.F., así como impulsaron temas para el debate político sobre la democratización de la entidad, la reforma urbana y del Estado. Por ejemplo, de 16 comisiones donde participaban representantes del MUP en 1991, se pasó a 27 en 1994, manteniéndose en cuatro el número de comités. Para 1997, el número se incrementó llegando a 34. Es importante indicar que los cargos que se obtuvieron en la ciudad se

²¹⁰ *Cfr.*, Tamayo, Sergio, “Espacios Ciudadanos”, en *Revista Ciudades Núm.*, 55, México, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2002, p. 51; Tamayo, Sergio, “La participación ciudadana: un proceso”, en *Revista Mexicana de Sociología* Nú. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, octubre-diciembre de 1997, p. 178.

²¹¹ En general las organizaciones provenientes del MUP no pudieron ofrecer opciones ante distintos problemas en las comunidades y sus líderes optaron por la vinculación partidista y, en esta lógica, fueron absorbidas por el sistema político. Así, las alianzas partidarias impidieron consolidar procesos de organización ciudadana ciertamente autónoma. Por otro lado, la tradición ideológica socialista en el MUP, cedió el paso a dispersos planteamientos democrático-liberales, sobre todo en lo que tiene que ver con la democracia representativa. *Cfr.*, Rodríguez Velázquez, Daniel, “El Movimiento Urbano Popular y su conversión...”, *Op. cit.*, p. 16-17.

debieron en gran parte a las candidaturas que el PRD reservó para los candidatos externos y plurinominales.²¹²

Candidatos del MUP en los partidos políticos (1988-2000)



Fuente: Elaboración con datos de Frutos, Moisés, Op. cit., p. 138.

Con la reforma política de 1996, la Asamblea del D.F., adquirió nuevas facultades que le permitieron legislar en diversas materias de la administración pública. Además, y como parte de la reforma electoral federal, se modificaron los distritos electorales buscándose un mayor equilibrio demográfico. A partir de esta modificación, el D.F., perdió 10 de 40 distritos electorales federales quedando en 30. En el ámbito local, se establecieron 40 distritos. Bajo este nuevo escenario, algunos dirigentes del MUP participaron otra vez en el PRD y apoyaron la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno en 1997, donde se lograron mayores posiciones en la elección de diputados federales y a la Asamblea Legislativa.²¹³

En esa elección de 1997, el PRD obtuvo la mayoría en los 30 distritos federales y en 37 de los 40 locales. El PRI quedó en segundo lugar y el PAN pasó a ser la tercera fuerza electoral en la capital.²¹⁴ Las delegaciones con mayor actividad electoral y presencia del

²¹² Sobre la lista de candidatos del MUP, véase Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 138. (Anexos)

²¹³ Sobre el proceso de reforma política en el Distrito Federal en el marco de la reforma política federal véase Álvarez, Lucía, *La Sociedad Civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*, *Op. cit.*, p. 164-170.

²¹⁴ En el proceso electoral de 1997, el éxito electoral y la legitimidad alcanzada por el PRD se logró mantener hacia el 2000, pero en esta última ocasión haciendo frente a una oposición más fuerte (PAN). Las cifras en 1997, indican que para Jefe de Gobierno se obtuvo el 48% de los votos para el PRD, 25.6% para el PRI y 15.6% para el PAN. En el 2000,

MUP se identificaron en Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan e Iztapalapa.²¹⁵ El triunfo abrumador del PRD se explica, no sólo por las reformas legales que posibilitaron y motivaron la participación de las organizaciones sociales en la agenda política electoral, sino por la misma transformación de las formas de organización y representación de los ciudadanos. Además, la acción de las organizaciones sociales del MUP vinculadas al PRD incrementó su participación electoral y, por otro lado, constituyó una nueva oportunidad de lucha social para sus agremiados por la vía partidista y legislativa.

Es necesario recalcar que, pese a el triunfo del PRD en 1997, y con ello el de las organizaciones sociales que reivindicaban el cambio por la vía electoral, la consolidación y repunte del MUP en la ciudad no fue posible debido a que las relaciones con la dirigencia del partido y con funcionarios recién electos se caracterizó por pugnas, malos entendidos y desacuerdos frecuentes ante las nuevas posiciones políticas asumidas. Organizaciones como la UVyD-19, el Frente del Pueblo, la UPREZ²¹⁶ y la Frente Popular Francisco Villa (FPFV), entre otras, manifestaron constantemente su rechazo a los métodos corporativos y de vinculación del nuevo gobierno y se pronunciaron por mantener la lucha extralegal en todos los espacios a fin de que sus demandas de antaño fuesen consideradas en la agenda de gobierno.²¹⁷

Sin duda, la inserción de militantes y dirigentes en la arena legislativa y de gobierno, fueron las causas del distanciamiento con las bases sociales y el olvido de la participación ciudadana. Este hecho generó entre las organizaciones independientes del MUP una nueva crisis de identidad política que disminuiría la actividad cohesionada de las organizaciones y que ya se venía observando desde 1994. Por el contrario, en las actividades de la ALDF y del

los resultados favorecieron con el 37% de los votos al PRD, 33% al PAN y 22.1% al PRI. En la Asamblea Legislativa, en el primero de estos comicios el PRD logró el 45% de los curules, el PRI el 23.6% y el PAN el 18.1%; para el 2000 estas cifras se modificaron sustantivamente siendo para el PRD el 34.5% de los diputados, para el PAN el 33.4% y para el PRI el 28.8%. *Cfr.*, Álvarez, Lucía, *Ibidem.*, p. 184.

²¹⁵ Al respecto véase el cuadro sobre porcentaje de resultados electorales por delegación (1997-2000), en Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 153. *Anexo.*

²¹⁶ Respecto a la UPREZ y sus relaciones con el PRD en este periodo véase el trabajo de Durán Ferman Guadalupe, *Organización partidaria y participación política: el caso de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata*, México, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1998.

²¹⁷ En resumen desde 1988, 1991, 1994 y ahora en 1997, el papel del Frente el Pueblo en el PRD fue muy limitado. Se apoyó, pero se discrepó de los mecanismos de relación del PRD hacia las organizaciones del MUP independientes. No obstante, que el trabajo social les permitió acercarse al ámbito político a través de la lucha electoral, principalmente, su posición de alianza con el PRD estuvo marcada por pugnas existentes en su dirección y con las diversas concepciones del trabajo político y de la vinculación partidista. Curiosamente, la dirigencia, más que la organización en su conjunto, asumió en los diferentes comicios una actitud de mayor a menor intensidad y radicalidad política. Así, su estrategia fue más defensiva que ofensiva hacia los partidos u organizaciones políticas, a pesar de adecuarse políticamente y de inclinarse hacia una posición cada vez más moderada en su interacción con las instituciones políticas en general. *Cfr.*, González Ibarra, Miguel R., *Op. cit.*, p. 188.

gobierno, se observó una presencia notable de ex dirigentes o miembros del MUP en diversos ámbitos de la vida política, participando en casi todas las comisiones de trabajo, pero manteniendo poco contacto con las bases sociales que los apoyaron.²¹⁸

De igual forma, el ascenso de militantes sin experiencia administrativa se observó en varias direcciones del gobierno central, así como en varios puestos medios y operativos de las delegaciones políticas donde obtuvieron el triunfo. Sin duda, la tendencia a la burocratización de los líderes y su institucionalización cada vez más fuerte en el PRD y en el gobierno, dejaron de lado diversos temas de cambio social y de gestión reivindicativa que las organizaciones demandaban con urgencia y situó en primer plano los asuntos urbanos y políticos prioritarios que demandaban los capitalinos.²¹⁹

Una recopilación de los logros que obtuvo el MUP en el ámbito electoral (ARDF y Cámara de Diputados) entre 1988 y 2000²²⁰, indica una tendencia a la baja en la postulación de candidatos y en su posibilidad de triunfo. 1988 representó el punto más alto en cuanto el número de candidatos pertenecientes al MUP (71), pero fue la elección menos exitosa en cuanto a cargos conseguidos.²²¹ En 1991, el PRT y el PRD se consolidan como los partidos con mayor apertura hacia las organizaciones sociales. En esta ocasión 2 representantes procedentes del MUP llegan a la ARDF por la vía plurinominal; en la Cámara de Diputados de 31 sólo 4 fueron los que llegaron por la misma vía con en el PRD. En lo que respecta al proceso electoral de 1994, de 10 asambleístas electos por el PRD a la Asamblea del D.F., 7 descendían de diferentes organizaciones del MUP.

Para el caso de la Cámara de Diputados sólo se obtuvo un lugar de 7 propuestas posibles del movimiento y por la vía de la representación proporcional. Cabe destacar, que el PT fue el instituto político que apoyó a más militantes del MUP ante la ausencia del PRT. En suma, “de los 41 candidatos a los diferentes cargos, solamente 8 miembros del MUP los obtuvieron: una efectividad de casi el 20%. En relación al total de candidatos surgidos del movimiento en estos procesos (247), en 1994 ganaron únicamente el 12.7%; tres puntos porcentuales más que en 1991.”²²²

²¹⁸ Al respecto véase Participación de miembros del MUP en las comisiones y comités de la I Asamblea Legislativa en Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 154. *Anexo*.

²¹⁹ *Cfr.*, Ramírez Sáinz, Juan Manuel, “La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular”, *Op. cit.*, p. 6-9.

²²⁰ La lista completa de candidatos del MUP en el PRD y su participación en las elecciones entre 1988 y 2000, se recuperan del trabajo de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.* [lista de cuadros y apéndice al final del trabajo].

²²¹ *Ibidem.*, p. 157-159.

²²² *Ibidem.*, p. 158.

La elección de 1997 fue la cúspide de participación electoral más alta para el PRD y por consiguiente para el MUP, ya que de 22 candidatos postulados del movimiento el 100% logró el triunfo y ocuparon su cargo por la vía de mayoría relativa en la ARDF. Para la Cámara de Diputados se postularon 6 dirigentes del MUP, los cuales alcanzaron el triunfo por la misma vía de mayoría. En suma, de 30 espacios buscados se lograron 28; un porcentaje del 44.4% en relación a la suma de todos los cargos obtenidos en cinco procesos electorales. El mismo impulso se observó en la elección del año 2000, donde la participación del MUP bajó relativamente poco con el 33.4% de candidatos electos.²²³ Este último dato indica no sólo la alianza vigente que se tiene entre el PRD y ciertas organizaciones del MUP, sino que muestra las posibilidades de éxito y permanencia en la política electoral no son tan malas o ajenas a las organizaciones populares. En gran medida, la actividad disgregada de las organizaciones les permitió alcanzar logros que de manera conjunta no se obtuvieron años atrás.²²⁴

Con el triunfo electoral del PRD en 1997, y su continuidad en el 2000, ciertas organizaciones del MUP se han venido constituyendo como aliados del PRD. Su actividad y gestión en lo social (construcción de vivienda popular) sigue siendo la actividad permanente que los impulsa a incidir y participar en la toma de decisiones como parte de un proyecto político más amplio. Si bien se considera al gobierno electo como democrático, paradójicamente se disiente de su responsabilidad social y se critican sus acciones por las tendencias corporativas, clientelistas y de subordinación de las organizaciones que en mucho se asemejan al viejo estilo priísta de gobernar.

Pese a esto, es notable que diversas organizaciones del MUP se sientan “cobijadas” por el nuevo gobierno y hayan estrechado cada vez más sus lazos con el partido, el cual les ha permitido registrar candidatos e incursionar con dirigentes en la arena electoral. Del mismo modo, y con base en el ascenso a cargos legislativos y de gobierno, ocurrió que los dirigentes tuviesen la oportunidad de promover iniciativas e incidir en el debate de políticas públicas más equitativas y justas a las demandas de los diferentes sectores sociales.

Finalmente, no se puede decir que la crisis o parálisis de las organizaciones del MUP sea permanente, ya que las desigualdades sociopolíticas y económicas en el país y los conflictos generados por la dinámica urbana en el D.F., son precisamente el caldo de cultivo

²²³ *Ibidem.*, p. 158-159.

²²⁴ Véase en el anexo la tabla de organizaciones del MUP vinculadas al PRD en el Distrito Federal (1997-2000).

que potencia la movilización social ante la ineficacia de la gestión pública.²²⁵ Lo que sí resultó claro, es que la conexión y el trabajo político de las organizaciones sociales con el PRD constituyeron la característica más relevante que experimentó el MUP en estos años, y que puede definirse como el paso de un movimiento reivindicativo y sectorial a otro de carácter civil y prodemocrático. En el siguiente punto se profundizará más esta situación, así como se destacará el papel de otros grupos sociales y organizaciones civiles en los procesos de cambio y alternancia política.

2.5. Participación política y agenda de gobierno hacia 2003.

Los comicios de julio de 1997, y la elección presidencial del año 2000, representan un acontecimiento decisivo en la vida política del país. Entre los analistas resulta coincidente la tesis sobre la consumación de un paso definitivo hacia el cambio en el régimen político local y la inauguración de la alternancia política con el ascenso al poder de un partido de centro-izquierda: el PRD.²²⁶ En gran medida, esta postura se deduce por los numerosos esfuerzos realizados durante las últimas tres décadas, por distintos actores sociales a favor de la democratización del país. Sin duda, el arribo al gobierno del PRD constituye un punto de encuentro de aquellos actores que, por caminos paralelos o diferentes, lograron instituir distintas iniciativas encaminadas a la apertura de la agenda política institucional y hacia una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En este sentido, “los procesos de la gestión urbana, los sismos de 85 y la reforma política fueron el laboratorio para la gestación de una ciudadanía más plena y que se hizo presente desde los años ochenta, en los contornos de la sociedad civil y del gobierno.”²²⁷ El surgimiento de movimientos sociales (en especial del MUP), el establecimiento de la ARDF, la instalación de mesas de consulta y debate para la reforma política, el plebiscito de 1993, las movilizaciones vecinales, la formación de nuevas asociaciones civiles y políticas producto del descrédito de los partidos políticos tradicionales, entre otros hechos, representan

²²⁵ Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, Impacto de las organizaciones populares en México: 1980-2002, Working Paper Series Núm. 03-17b, Princeton University, agosto 2003. Documento en web: [<http://cdmd.princeton.edu/papers/wp0315b.pdf>].

²²⁶ Al respecto véase el trabajo de Álvarez Enríquez, Lucía, “La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, *Et. al.*, *¿Una ciudad para todos? Op. cit.*, p. 531-565.

²²⁷ *Ibidem*, p. 532.

expresiones de un cambio político sustantivo operado en estos años, y son indicadores que ponen de relieve la entrada en escena de la ciudadanía en la vida pública local y nacional.

La reforma política en la capital constituye el eje para la articulación entre las iniciativas ciudadanas y la agenda institucional. En 2003 son varios los avances identificados en este sentido que dan cuenta de la construcción decidida para la formación de un gobierno propio y la ampliación de los derechos políticos de sus ciudadanos. Pese a esto, se trata también de avances limitados que fundamentalmente se ubican en la esfera electoral, dejando inconclusos aspectos vitales de reforma en la organización político-administrativa y de gobierno (ALDF).²²⁸

La participación ciudadana, componente medular de los procesos de cambio político, se identifica en los espacios de colaboración institucional y de consulta en la Asamblea Legislativa y en las secretarías del gobierno. Subsiste, además, un vasto tejido extra institucional de organizaciones civiles con actividades en áreas del desarrollo local (colonos, vecinos, ecologistas, comerciantes, feministas, defensores de derechos humanos, trabajadores, profesionistas, entre muchos más) que expresan la demandas de numerosos actores involucrados en la problemática urbana e interesados en formar parte en los asuntos de interés público.²²⁹

En la capital, como en otras ciudades del país, la dinámica urbana y el crecimiento demográfico han puesto la atención sobre la importancia de una gestión estatal descentralizada y abierta a la participación de sus habitantes donde el control y la fiscalización sean los ejes de la eficiencia y legitimidad de la acción pública. Por mucho tiempo, la agenda política se definió desde el gobierno incorporando la opinión pública y la exigencia social en instancias mediadoras de control político y corporativo.²³⁰

²²⁸ *Ibidem*, p. 533.

²²⁹ Alberto Olvera ha identificado varias formas de asociacionismo civil que se expresan en grupos caracterizados por actividades de tipo económico-gremial, de tipos políticos formales, religiosos, político-ciudadanas de tipo informal, de tipo cultural, de asistencia privada, entre otras. Cada tipo de asociación es el resultado de algún proceso histórico de emergencia de formas de identidad y de acción colectivas que en su momento definieron un campo de conflicto. Por otra parte, y aunque muchas asociaciones permanecen en el campo de lo privado, sus actividades tienden a relacionarse con los sistemas económico y político de la sociedad. Otras organizaciones más formalizadas buscan constituir espacios de intervención en asuntos públicos y políticos. *Cfr.*, Olvera, Alberto, *Las contribuciones de la sociedad civil a la ciudadanía social: el caso de Alianza Cívica*, Ponencia presentada a ISTR-LAC de Chile en 1999, p. 6-10.

²³⁰ *Cfr.*, Incháustegui Romero, Teresa, “Distrito Federal”, en González Casanova, Pablo, y Cadena, Roa, Jorge (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas...Op. cit.*, p. 251-257. Sobre el tema de los servicios urbanos en la ciudad véase Scheingart, Martha, “Infraestructura y servicios urbanos en la Ciudad de México”, en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, *et. al.*, *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo..Op. cit.*, p. 466-483.

Sin embargo, como resultado de la reciente movilización social, creemos que esta relación está cambiando y denota la necesidad de abrir espacios políticos e institucionales acordes a las necesidades de la realidad política. De entrada, el discurso del nuevo gobierno intentó mantener el clima de respeto a la pluralidad, reconociendo la gran complejidad de los cambios urbanos para fortalecer las libertades e interacción con la ciudadanía. No obstante, los mayores esfuerzos se concentraron en instituir legalmente a las organizaciones que demandaban una mayor representación territorial y la apertura de los órganos de consulta, comités y grupos de trabajo para la deliberación ciudadana que trataban los problemas urbanos.²³¹

Constituye un hecho que en los últimos años se haya agudizado el conflicto derivado de las políticas económicas neoliberales y de la desigualdad, porque los habitantes con distintos niveles socioeconómicos conviven en un espacio relativamente pequeño. La pobreza urbana, la marginación y la inequidad social son rasgos que aún distinguen a un gran número de habitantes y donde diferentes grupos sociales y civiles se han organizado para exigir que sus intereses y demandas específicas sean tomados en cuenta por la política gubernamental. De hecho, una parte significativa de la política social se relaciona con la población realmente excluida; niño, joven, personas afectadas con VIH Sida, adicciones, entre otros, muestran el profundo y creciente deterioro del tejido social urbano.

Del mismo modo, la transformación de los ámbitos privado y público es un tema fundamental para la convivencia armónica de sus habitantes y refleja la disparidad de la atención gubernamental. Es muy común encontrar la apropiación privada de espacios públicos, desde el comercio ambulante hasta las calles que son utilizadas por transportes informales o bien la ocupación privada de espacios comunes en las unidades habitacionales que con frecuencia son causa de conflictos entre los vecinos.²³²

Ahora bien, y dado que anteriormente el Gobierno de la capital era un Departamento del Gobierno Federal, sus instrumentos de política social resultaron no sólo limitados, sino que dependían en gran medida de recursos provenientes de programas federales. Esta situación ha propiciado la demanda al actual gobierno (de procedencia perredista) de una reorganización más sólida del aparato gubernamental y administrativo, así como la búsqueda

²³¹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Ibidem.*, p. 533-534.

²³² *Cfr.*, Jusidman, Clara, “La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”, en Álvarez Enríquez, Lucía, *Ibidem.*, p. 97-123.

de modalidades financieras para encauzar la atención social con recursos privados alternos y la colaboración ciudadana para enfrentar la problemática específica de cada una de las delegaciones políticas.²³³

En este sentido, es posible señalar dos planos donde se percibe el tema de la participación política de la ciudadana y que varía regionalmente de acuerdo a los problemas sociales que enfrenta la entidad en su conjunto. Por un lado, la participación en lo político²³⁴ tiene que ver con la formulación de opciones o las decisiones de interés público, es decir con las actividades y decisiones del gobierno en la agenda y definición de políticas públicas. En este caso se identifican aquellas relaciones e intercambios políticos generados entre organizaciones sociales y civiles, gobierno y partidos, y que, bajo una lógica de interlocución, manifiestan su deseo de influir en la toma de decisiones y en asuntos de relevancia pública y política; y por la otra, la participación en la gestión pública, considera la generación de bienes y servicios públicos por medio de empresas privadas en la cogestión de políticas con actores sociales beneficiados con servicios públicos y en la discusión de temas para el rediseño de programas sociales.

Evidentemente, este ámbito remite a una relación de carácter instrumental donde las organizaciones sociales, el gobierno y el sector privado operan a partir de la negociación de demandas e intereses específicos. En otro sentido, la participación se ubica en la intervención de los ciudadanos en órganos públicos (consultores, colaboradores, supervisores, entre otros) a fin de promover políticas y actividades no sólo de gestión, sino de seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración de acciones de gobierno en ciertas tareas.²³⁵

Desde el actual régimen político el deseo de participación es creciente y la actividad de diferentes asociaciones civiles y organizaciones para restituir equilibrios y generar condiciones para un mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad es muy evidente.

²³³ Cfr., Moreno H., Pedro, Claudia Ortiz, Rocío Murillo, “Los retos del desarrollo social para un gobierno de izquierda. Esbozo para realizar un balance de la política social del GDF, 1997-2000”, en Álvarez Enríquez, Lucía, *Ibidem.*, p. 125-150.

²³⁴ “Lo político” se entiende como “la característica esencial de la totalidad social; no es posible ubicarlo en alguna esfera específica de la sociedad; es una subdimensión de todas las dimensiones sociales existentes; es estructural a toda realidad social; representa elementos que provienen de la propia existencia social de los hombres; en suma, representa una dimensión inherente y propia del sujeto social, cuya característica más elemental es su capacidad de crear, modificar, determinar la forma que ha de tener su propia existencia.” Véase Vega, Juan Enrique, “Política y Estado: Apuntes e hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones”, en Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984, p. 167-169.

²³⁵ Cfr., Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. cit.*, p. 534-536.

Algunos estudios han detectado al menos cinco modalidades básicas donde se muestra la relación actual entre el gobierno y la ciudadanía: a) la relación directa de consulta para el gobierno; b) la relación entre redes de organizaciones civiles y el gobierno; c) el desarrollo conjunto de programas específicos; d) el impulso de proyectos específicos; y e) las consultorías de apoyo a la gestión gubernamental.²³⁶ Se puede derivar que estas conexiones muestran la definición de espacios más precisos para la intervención ciudadana, pero también indican la relativa apertura institucional en la gestión de gobierno.

El impulso de una agenda de colaboración por parte de organizaciones civiles tuvo su manifestación en la elaboración de la “Plataforma de Organismos Civiles” en 1997. Mediante este mecanismo fueron impulsadas distintas iniciativas para la interlocución de las organizaciones con el gobierno y posteriormente se institucionalizaron para incrementar su participación en políticas y desarrollar proyectos complementarios a la acción pública. De igual forma, la función de consultorías de gestión o evaluación a la gestión pública por parte de diferentes organizaciones dio pie para revalorar la importancia de la organización administrativa y se enfatizó en debatir las relaciones centralizadas que limitaban la implementación de programas y la atención ciudadana. Un ejemplo de lo anterior, lo constituye la acción de organizaciones sociales y civiles en la definición de proyectos de vivienda y en la vigilancia para disminuir los métodos de selección y control político que tradicionalmente se realizaban en la adjudicación de los beneficiarios.

Existen algunas experiencias recientes de la aplicación de este mecanismo en demarcaciones políticas donde la planeación de programas parciales para el desarrollo urbano contempló la participación ciudadana en sus procesos internos de trabajo y en sus mecanismos de consulta y mediación, a fin de garantizar una mejor funcionalidad gubernamental. De la misma manera, existen casos que demuestran la inserción cada vez mayor de organizaciones sociales y civiles en proyectos de coinversión y cogestión en materia de salud, alimentación, desarrollo urbano, empleo y proyectos productivos, culturales y recreativos.²³⁷

Si bien es importante el avance registrado en la participación de organizaciones civiles en los procesos de gestión pública, es necesario señalar las limitaciones de los

²³⁶ Cfr., Canto, Manuel (Coord.), *Evaluación de la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social, México*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, 2000, citado por Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. cit.*, p. 536; 563.

²³⁷ Cfr., Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. cit.*, p. 538-547.

mecanismos existentes de relación política con organizaciones de tipo social. Las experiencias recientes de organismos civiles en ocasiones no han encajado en los esquemas planteados por el gobierno y, frecuentemente, se han realizado mediante los procesos tradicionales de gestión. En primer lugar, destaca la falta de una comunicación eficaz entre el gobierno con las organizaciones para la atención de necesidades básicas relacionadas con la ejecución de programas sociales.

Cabe indicar, que desde hace varias décadas se ha corroborado la necesidad de abrir espacios de participación (tanto de las autoridades como de los ciudadanos) y generar mecanismos de interlocución más transparentes para el diseño y ejecución de políticas de gobierno y que han transitado de una concepción corporativa y autoritaria a una más concertada y democrática. La vía tradicional de participación fueron los consejos ciudadanos y luego los actuales comités vecinales como espacios institucionales de representación territorial y de la gestión de demandas sociales. Sin embargo, debido al poco interés de la población y a la falta de difusión del gobierno en este ámbito, la actividad de tales órganos devino en un fuerte abstencionismo electoral y en un desconocimiento pleno de la ciudadanía sobre su función e importancia.²³⁸

Un dato relevante constituye el hecho de que en 1999, existían 1301 comités vecinales de los cuales sólo el 85% había tomado protesta y el 79% mantenían alguna relación con las delegaciones políticas. Su intervención en asuntos públicos se limitó a reuniones periódicas, recorridos de trabajo, seguridad pública, uso de suelo, entre otros temas. En gran medida, los comités vecinales nunca llevaron a cabo las responsabilidades que les indicaba la Ley de Participación Ciudadana (LPC); la mayoría desconocía este documento. Además, al desarrollar su función gestora de las demandas ciudadanas, se observó escasa relevancia en su actividad; prevalecía aún una cultura de organización vecinal tradicional, poco proclive a la participación social en las colonias, barrios, unidades habitacionales de la ciudad.²³⁹

²³⁸ Cfr., Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.* p. 129.

²³⁹ Estas aseveraciones se confirman hacia el 23 de mayo de 2004, donde de acuerdo con un documento elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana del GDF a cargo de Eduardo Cervantes, en las 16 delegaciones políticas de la entidad se registró a mil 262 comités vecinales de los mil 300 que se eligieron en 1999. El promedio de personas que integran estos comités es de 4.5, aunque se detectó que existen 91 comités que no tienen ningún integrante. Además, se descubrió que de 191 comités sólo tienen 2 integrantes y 191 más están integrados por tres personas. Otros 172 logran sumar 4 y 146 más llegan a 5. Por otro lado, se detectó que 556 comités no se reúnen, pero no se informa desde qué fecha, 217 lo hacen una vez a la semana y 110, una vez cada tres meses. También se reporta que la población considera que en 423 comités la integración de sus miembros es regular, en 237 es mala y en 268 más no existe y en 5 no se tiene información. Finalmente, se ubicó que en 838 casos (71.5%), la gente acude a los comités ya sea a exponer sus problemas o

En la actualidad, los comités vecinales son espacios muy deficientes para la discusión de problemas sociales y públicos. Se ha observado que su función ha sido crear vínculos políticos entre autoridades, representantes y líderes comunitarios donde el beneficio electoral de mediano y largo plazo es favorable al partido o gobierno que los promueve. Ante la inexistencia de cabildos o espacios de consulta efectivos, podemos señalar que los comités vecinales no constituyen un elemento clave para la incidencia ciudadana en las decisiones de gobierno y funcionan como dispositivos para la legitimidad de acción gobierno o de la acción partidaria.

Por otro lado, en estos espacios no existen mecanismos eficientes por medio de los cuales se discuta la problemática general de la demarcación territorial; además, su existencia no garantiza que su manejo sea democrático, incluyente y equitativo. De este modo, al inferir que existen una serie de inconsistencias en el funcionamiento de los comités vecinales aludimos directamente a aspectos conflictivos y vacíos que tiene la LPC y que no incorpora otros espacios y ámbitos en que tiene lugar la participación política (organizaciones sociales y civiles, consejos consultivos, movimientos sociales, entre otras), ni permite la identificación de otros actores sociales como interlocutores en los procesos de gestión pública local.²⁴⁰

Según Lucía Álvarez, “desde la perspectiva de la gobernabilidad, es indudable que hace falta una organización con representación partidaria o ciudadana que establezca un contrapeso en el ámbito delegacional, y que ejerza control sobre los actos de gobierno del delegado en turno.”²⁴¹ En este sentido, los avances políticos registrados en la ciudad y la propuesta del actual gobierno capitalino para la construcción de una “Ciudad incluyente y participativa”, constituyen un esfuerzo loable para una mejor relación entre las organizaciones civiles y el gobierno. En la medida que existan objetivos y acciones compatibles, podríamos decir que existe un avance en los espacios de interlocución y deliberación de políticas públicas con un reconocimiento pleno de las organizaciones como actores fundamentales en la definición de asuntos públicos. Al respecto, el campo de la política de desarrollo social es donde más actividad se registra y donde diversas

buscar una solución. Respecto de las asambleas o reuniones vecinales que realizan los comités, se encontró que 716, no efectúan estas actividades, en 444 sí y en 11 no se tiene información. Cfr., Martínez, Alejandra, “Diagnostican fallas de los comités vecinales”, en *El Universal*, México, 23 de mayo de 2004, p. C-1; Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. cit.*, p. 548-550.

²⁴⁰ Cfr., *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, Capítulo I-III.

²⁴¹ *Ibidem.*, p. 551-552.

organizaciones civiles han coincidido de manera notable con las acciones de corresponsabilidad con el gobierno.²⁴²

Si bien, es cierto que para el 2003, existe ya un mejor marco de interlocución en la relación entre las organizaciones y el gobierno, no obstante, es necesario señalar que muchas acciones que impulsan las primeras no logran incidir ni alcanzar (en la mayoría de los casos) una participación plena en los procesos de decisión e implementación de políticas y puesta en operación de programas. La propia Álvarez señala que: “el cúmulo de instancias y espacios abiertos y la propia estrategia central para la participación ciudadana resultan más coherentes con el perfil y las acciones de ciertas organizaciones civiles que con las características de otro tipo de organizaciones, en particular con las de carácter social.”²⁴³

En efecto, a las organizaciones sociales (como las aglutinadas en los movimientos urbano populares desde los años setenta) básicamente se les consideró desde una perspectiva más orientada a la negociación política y a la atención de demandas puntuales, y no como sujetos activos en la definición de políticas y en la toma de decisiones.²⁴⁴

Como hemos visto, la relación del MUP con el gobierno y la sociedad ha pasado por varias etapas. Inicialmente este movimiento fue objeto de incertidumbre y de desconfianza (1968-1979), sus organizaciones eran consideradas como sujetos que ponían en riesgo la propiedad, tanto privada como pública del suelo urbano y como disruptores de la estabilidad social. Más tarde, sus demandas fueron adquiriendo legitimidad (1980-1985) y sus causas recibieron el apoyo social. Por otra parte, el MUP no sólo fue el portavoz de necesidades e intereses propios, sino también de los manifestados por otros sectores de la población urbana. Su cambio de estrategia hacia lo electoral (1986-1997), significó una redefinición de alianzas con otros actores sociales y con el mismo régimen político.²⁴⁵

La vinculación de los líderes y organizaciones del MUP con partidos políticos de izquierda (PRT, PPS, PT, PRD) les llevó a establecer acuerdos formales, postulando

²⁴² Cfr., Jusidman, Clara, *Op. cit.*, p. 111-121.

²⁴³ *Ibidem.*, p. 559.

²⁴⁴ Según Silvia Bolos en 1997 y 2000 destacan diferentes formas de inclusión de grupos sociales y de individuos en las políticas gubernamentales: una hacia las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los ciudadanos independientes que consistió en la consulta y colaboración en la elaboración de políticas públicas, elaboración de propuestas, promoción de actividades, seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración en acciones de gobierno en ciertas áreas; no obstante, la estrategia del GDF estuvo diseñada más para las ONG y los organismos civiles que para la enorme mayoría de los habitantes de la ciudad, organizados o no”; es decir, se privilegió la atención a organismos que comparten las reglas del sistema. Cfr., Bolos, Silvia, *Aspectos relevantes de algunos de los espacios institucionales de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal (1997-2000)*, Documento en web: www.iglom.iteso.mx/HTML/CongresoII/mesa10/mesa.

²⁴⁵ Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular” *Op. cit.*, p. 4-5.

candidatos a puestos de elección popular y en ciertos casos ascender a esferas legislativas y de gobierno. La estrategia de participar en la política electoral y de incidir en la definición de nuevas políticas sociales *desde* el gobierno ha significado un desdibujamiento de las organizaciones como promotoras del cambio social. De hecho, la fuerza orgánica y la capacidad reivindicativa y radical mostrada en los años ochenta fueron cambiando gradualmente hacia una actitud de simple participante en proyectos ciudadanos, promovidos por otros grupos y organizaciones civiles con el gobierno.

Después de 1997, es claro que la involución del MUP se debe a su incursión en la participación política que lo desplazó hacia el sistema de partidos y redujo a sus integrantes a electores y privilegió la representación política. De igual forma, su incursión ofensiva en lo político significó la contracción de su fuerza organizativa y reivindicativa, además de aminorar su contribución al proceso de transformación democrática de las estructuras sociales y políticas de la ciudad.²⁴⁶

Es fundamental establecer, que la democratización e innovación de la sociedad, producidas por los propios actores y movimientos sociales como el MUP, es un fenómeno relativamente nuevo tanto en México como en América Latina. En gran medida, el aporte del MUP se centró en el rechazo al corporativismo y al clientelismo como elementos del régimen autoritario para conservar su relativa estabilidad y legitimidad política.²⁴⁷ También las organizaciones sociales e independientes respecto del gobierno y del partido oficial, mostraron una amplia conciencia de la importancia de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos ante el Estado; se ocuparon de construir redes de acción ciudadana y movilización para intervenir en el debate e influir en la apertura de la agenda política.

En estos procesos no existe un desarrollo lineal ni homogéneo de las organizaciones del MUP. Su capacidad de organización tampoco es la misma en torno a los problemas urbanos y de la democratización. En la actualidad la vinculación de las organizaciones sociales es cada vez más frecuente con las de carácter civil. Los principios que se han establecido van en defensa de su autonomía, diálogo y crítica, pero también han aceptado colaborar en programas con el gobierno. De igual forma, es viable que exista un mayor interés por lograr un reconocimiento institucional, aunque se utilicen métodos de lucha y protesta extralegales para exigir su inclusión en la agenda política.

²⁴⁶ *Ibidem.*, p. 8.

²⁴⁷ *Cfr.*, Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", *Op. cit.*, p. 137.

A diferencia de los frentes y de las grandes coordinadoras de los años ochenta (CONAMUP, COSINA, CNTE, entre otras), que eran clasistas y sectoriales y que operaron como gestoras de demandas reivindicativas, las organizaciones sociales y civiles recientes son pluriclasistas e intersectoriales. Operan con base en la constitución de redes donde lo vital no es la permanencia de la estructura, sino los logros de las acciones y objetivos que se realizan coyunturalmente. Esta tendencia implica un cambio en el modelo tradicional de acción colectiva y significa una aportación de las organizaciones que tienen como propósito la democratización de la vida pública. En algunos casos, la creación de redes ha dado origen a movimientos de corte civil y político que plantean demandas y llevan a cabo labores de política ciudadana. También han incidido en el surgimiento de nuevos grupos de presión y acciones colectivas que luchan por objetivos de carácter electoral y defensa del voto.²⁴⁸

En México las principales expresiones organizadas son Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (COCD), Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Alianza Cívica (AC), Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (RNOCDH), entre otras. La mayor parte de ellas se crearon en los años noventa y en su composición predominan grupos de sectores medios, populares y medianos empresarios. Asimismo, su acción es desplegada con base en objetivos temáticos y coyunturales, así como en la movilización política independiente que se realiza en diversos ámbitos de la esfera pública.²⁴⁹

Estos indicadores advierten modos informales de innovación y de democratización de la sociedad, producidos por los grupos sociales y movimientos ciudadanos. No obstante, sus aportes buscan diferenciarse de la relación corporativa y clientelar que por muchos años habían practicado el Estado con las organizaciones sociales. Si bien es cierto que las organizaciones sociales afirman su autonomía y constituyen redes sociales de intercambio y reciprocidad, también construyen espacios públicos para la expresión de la opinión pública ciudadana. Además, las organizaciones civiles no solamente comparten problemas sociales y propuestas de solución, sino que existe un predominio cada vez mayor por mantener la interlocución con las autoridades de gobierno para participar en la definición de las políticas públicas.

²⁴⁸ *Ibidem.*, p. 144.

²⁴⁹ *Ibidem.*, p. 148-151.

Un hecho importante lo constituye la defensa de la institucionalidad democrática y la propuesta del rediseño de instituciones que proponen estas organizaciones. En los últimos años son varios los actores sociales que han planteado reformas para legislar y reglamentar nuevos usos políticos. Las principales propuestas versan sobre aspectos relacionados con el ejercicio de derechos políticos (en particular electorales) y el acceso a la información.

Por ejemplo, las consultas públicas llevadas a cabo por Alianza Cívica y Poder Ciudadano en 1994 y 1999, cuando todavía estas expresiones no estaban reglamentadas por la ley; el programa “Adopte un funcionario”; y, la vigilancia de la agenda del 2000 por el Frente Ciudadano, a fin de monitorear el ejercicio del poder. Estas son evidencias que tuvieron un carácter instituyente y un alto valor vinculante; además, poseen una función innovadora y, de alguna forma, democratizadora del sistema político.²⁵⁰

En las últimas tres décadas, la actividad de las organizaciones sociales estuvo centrada principalmente en la ciudad de México. Su actividad fue un factor relevante en los procesos de apertura política. A pesar de que el marco político e institucional vigente otorga una mayor posibilidad de interlocución entre las organizaciones y el gobierno, existe la necesidad de promover una reforma política que otorgue mayores espacios de representación y participación a la ciudadanía. En el Distrito Federal aún es visible la existencia de una estructura administrativa centralizada, con formas de operación tradicionales, caracterizada por la concentración de poder y decisión en la autoridad y escasamente proclives a incorporar la participación ciudadana.

También es notoria la brecha de comunicación que separa a algunas autoridades de sus gobernados y que cancela una relación congruente en materia de participación ciudadana. Ante la ausencia de una política integral de desarrollo urbano, es menester involucrar a los distintos sectores sociales en los procesos de gestión pública para enfrentar articuladamente la complejidad de los asuntos públicos.²⁵¹ En este sentido, el papel de las organizaciones sociales se torna cada vez más incierto dada la inercia de cogestión corporativa y el uso de programas sociales con fines electorales.

Si bien es difícil definir con precisión las prácticas partidistas de las que no lo son, con frecuencia las organizaciones sociales reproducen en su interior los mismos vicios que critican a los partidos y al gobierno. Hay que recordar que en la mayoría de las

²⁵⁰ *Ibidem.*, p. 151-152.

²⁵¹ Álvarez Enríquez, Lucía, “La política gubernamental en materia de...”, *Op. cit.*, p. 557-560.

organizaciones prevalece la influencia de líderes carismáticos, reuniones y asambleas supeditadas por él, acuerdos prácticamente establecidos y relaciones con partidos o funcionarios públicos donde existen compromisos y vínculos políticos. De aquí que sea necesario revisar el control social que existe sobre estas organizaciones. Muchas ONG's y MUP's están reclamando el derecho a fiscalizar la acción de gobierno, a la vez que aceptan el monitoreo de sus programas de trabajo.²⁵²

Es cierto que en la democracia es un sistema de derechos positivos, pero ésta no crea automáticamente las condiciones sociales y económicas requeridas para que tales derechos se ejerzan de manera efectiva. En el caso de la relación entre las organizaciones sociales y el gobierno local, existen factores que denotan un avance importante de la participación no institucionalizada en la democratización de la entidad. El MUP, a través de ciertas organizaciones, ha sido protagonista en los procesos de reforma política y su fuerte incidencia le ha permitido jugar un papel relevante en los ámbitos de intercambio político-electoral.

A diferencia de organizaciones cívicas constituidas legalmente y que trabajan en red, las organizaciones del MUP se encuentran desvinculadas entre sí y presentan una fusión constante. Ante la falta de cohesión ideológica, las organizaciones sociales han sido cooptadas e incorporadas a grupos y facciones de partidos políticos y, en otros casos, se han sumado a la constitución de agrupaciones políticas locales, no sólo para posicionarse mejor ante los escenarios electorales, sino para tener la posibilidad de insertar sus demandas en alguna agenda política o electoral.

Aunque existen logros políticos y reivindicativos de algunas organizaciones habría que confrontar en qué medida se ha dado su impacto en la estructuración de las políticas y en las relaciones de poder. Lo anterior no significa que minimicen las experiencias de movilización, ni que se reste importancia a las organizaciones del MUP aún existentes, por el contrario, las condiciones económicas desiguales en que vive la mayoría de la población en la capital es precisamente la fuerza que anima la formación de movimientos sociales hacia el cambio social y político.

²⁵² Cfr., Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", *Op. cit.*, p. 159.

CAPÍTULO 3

CONFLICTO, MOVILIZACIÓN SOCIAL Y AGENDA POLÍTICA: TRES CASOS DE ESTUDIO.

Este capítulo tiene como objetivo general analizar la actividad de la *Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo (UVyD-FP)* en la política de reconstrucción de vivienda en la colonia Roma entre 1985-1990; el papel de las *Asociaciones de Comerciantes Ambulantes* ante el Programa de Reubicación del Comercio Informal en la zona del Centro Histórico en 1990-1994; y las acciones del *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH/SIDA (FRENPAVIH)* para el acceso a los programas de salud en México entre 1997-2003.

Los objetivos particulares que se persiguen en este capítulo son: ubicar puntualmente el origen de los temas referidos; delimitar la formación de los actores; y presentar el desarrollo de los conflictos, a fin de deducir elementos para el análisis de los mecanismos de movilización y participación impulsados para intervenir en la agenda política.²⁵³

Los dos primeros asuntos, relacionados con la *reconstrucción de vivienda* y el *comercio ambulante*, corresponden a temas bien delimitados en el ámbito de la política de la ciudad de México e ilustran casos importantes de movilización social en el acceso a la agenda política. En vivienda se recupera la experiencia de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, como organización de damnificados en la ciudad de México, que luchó por la ampliación de los decretos de expropiación y reconstrucción de vivienda en la colonia Roma.

En el caso del ambulante, y debido a que el conflicto inmiscuye a varias organizaciones localizadas en el Centro Histórico, se describe la procedencia de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial, y de la Unión Cívica Comercial. Ambos grupos, ligados al sector oficial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), participaron en la

²⁵³ De acuerdo con nuestra hipótesis de trabajo, creemos que la movilización de las tres entidades —aunque con diferente origen, conflicto y mecanismos de protesta— con movimientos urbanos, partidos políticos, organizaciones ciudadanas, funcionarios públicos, entre otros actores, coadyuvó a presionar, negociar e intercambiar intereses con el gobierno y, en esta medida, se generaron espacios (aunque limitados) para debatir en los procesos de formación de la agenda en el comercio informal, la reconstrucción de vivienda y la atención médica en materia de Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (en adelante VIH o SIDA). Esta sección recupera aspectos histórico-descriptivos como base para el capítulo posterior.

ejecución de la política para la reubicación de comerciantes en el área del Centro Histórico en los años referidos.²⁵⁴

El tercer caso, que incluye al FRENPAVIH y al VIH/SIDA, ejemplifica la discusión de que no todos los asuntos necesariamente obtienen acceso a la agenda local, sino que son los actores, por medio de diferentes mecanismos de presión, quienes involucran a la opinión pública y obligan la acción del gobierno federal (salud) en el marco de la agenda política nacional.

La propuesta de presentar tres experiencias con diferente origen, contexto y movilización social, es necesaria para mostrar cómo la relación y participación social en los procesos de formación de la agenda trascienden la naturaleza del propio problema. Como hemos dicho, se busca indagar sobre aquellos mecanismos políticos (directos e indirectos) que inciden en la fijación formal de la agenda de las autoridades locales o federales.

No está de más recordar que la metodología utilizada en este apartado comprende la recuperación histórica, el análisis cualitativo y la interpretación personal con base en textos, documentos, entrevistas, diarios y otras fuentes. A partir de este tipo de datos se explora la gestación de los conflictos que ilustran una forma diferente para arribar a la agenda sistémica e institucional.

Finalmente, la acción política-estratégica, impulsada por las tres organizaciones, permitirá tener elementos para el análisis (*Capítulo 4*) y distinguir su orientación hacia la agenda política. Las tres organizaciones se consideran entonces ejemplos representativos de la actividad política de las organizaciones sociales y civiles entre 1985 y 2003.

3.1. La Vivienda, el Comercio Informal y el VIH-Sida en el contexto de los problemas públicos en México y la ciudad de México.

El Distrito Federal es una entidad peculiar dentro de la República Mexicana. Aunque territorialmente es la entidad más pequeña del país (1,489.86 k²), es en ella donde se ha asentado la ciudad de México (en adelante México o DF), una de las urbes más pobladas del

²⁵⁴ Si bien en el inciso 3.3., se exponen las referencias de varias organizaciones identificadas en el Centro Histórico de la ciudad de México que participaron en menor o mayor grado en el conflicto y la política de reubicación hacia el comercio ambulante en los años referidos, para el *Capítulo 4*, sólo se recupera la experiencia de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial, A.C., (ACLyC) de la dirigente Alejandra Barrios Richard, a fin de comparar elementos de movilización y participación política en programas de gobierno con respecto a las organizaciones UVyD-19-FP y FRENPAVIH.

mundo. Pese a su limitación territorial, el DF es el espacio político, social, económico y cultural más importante de la nación. En este sitio convergen diferentes procesos de concentración de la población que la han distinguido de forma preponderante como el eje del desarrollo local y nacional. La ciudad se diferencia por una composición demográfica sumamente heterogénea, conformada por grupos sociales muy diversos, así como por actividades muy variadas entre su población.²⁵⁵

Al igual que otras entidades, el DF experimenta una gran acumulación de problemas asociados con la gestión pública. La gran concentración urbana llevada hasta sus extremos, y las actividades económicas de todo tipo y nivel de inversión, manifiestan hoy desventajas comparativas en términos del abasto, agua, transporte, contaminación, etcétera. La entidad en los últimos 20 años ha observado el surgimiento de grandes corporaciones multinacionales que han alcanzado una gran influencia en la agenda de la política económica local, donde sus actividades han contribuido a una mayor disparidad en la conformación de obras públicas, zonas comerciales y habitacionales de gran valor.²⁵⁶

Tan sólo en el centro de la ciudad, la expulsión de la población hacia la periferia muestra un fuerte contraste entre el fomento de las actividades comerciales y de servicios, y por el otro, de aquellas destinadas a la vivienda que demanda la población. De alguna manera, el mapa de este conglomerado es no sólo desmedido, sino que muestra una entidad marcada por la segregación y la exclusión. Al mismo tiempo, se observa en ella un paulatino debilitamiento de lo público a medida que se expande.

Como ya se ha explicado, por mucho tiempo la ciudad careció de un gobierno elegido por sus propios habitantes. Esta condición impidió que muchos procesos urbanos y sociales se desarrollaran de forma autónoma. Los problemas que en ésta se presentaron tenían en consecuencia una repercusión nacional, afectando las estructuras políticas corporativas y la balanza del poder político. No obstante, con el desarrollo económico y los problemas de la crisis urbana, la transformación política vino a impulsar una nueva configuración de las relaciones entre los actores sociales y el gobierno.

²⁵⁵ Al respecto véase Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998, p. 25-54.

²⁵⁶ Una compilación más reciente de los asuntos públicos en la capital se encuentra en Nivón Bolán, Eduardo, “La ciudad de México en la globalización”, en Patricio Navia y Marc Zimmerman (Coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des) orden mundial*, México, Siglo XXI, Editores, 2004, p. 403-433.

En este marco, el desarrollo de diferentes movimientos sociales se empalmó con el ascenso de la sociedad civil autónoma y otros actores sociales que reivindicaron la figura del ciudadano poseedor de derechos y deberes frente al Estado, fuente de legitimidad y de poder público.²⁵⁷ Si bien la participación de la sociedad en procesos de decisión es cada vez más notable, y de alguna manera coadyuva en la reconstrucción del tejido social afectado por el corporativismo y las reformas económicas, es un hecho que muchas organizaciones en el momento actual ya no se dirigen sólo a lo estrictamente reivindicativo, sino expresan su sentir hacia el cambio de régimen político donde por muchos años prevalecieron relaciones de control y subordinación.²⁵⁸

Por otro lado, aunque los procesos de transformación democrática no están concluidos, la capital sigue siendo el lugar donde se formulan y adoptan las principales decisiones del país, y donde se ubican los actores políticos más relevantes. Por ello, no resulta extraño que concentre una gran cantidad de demandas, conflictos políticos y urbanos en los que intentan participar y expresarse grupos, organizaciones y líderes tipo. Además, los procesos de movilización y protesta social han sido más evidentes dados los altos costos sociales y contradicciones de los programas de ajuste del proyecto económico neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid y continuado hasta nuestros días (2006).

En este sentido, la gestión pública impulsada por el primer gobierno de centro-izquierda hacia a partir de 1997, se distingue por la atención de demandas y reclamos de ciertos sectores ciudadanos que pretenden participar en el debate y ejecución de programas sociales dadas las limitantes de espacios de expresión y consulta (como los Comités Vecinales).²⁵⁹ Conjuntamente con los temas financieros, técnicos y jurídicos, existen problemas complejos y retos de definición de la participación social que la crisis económica ha acrecentado. Como hemos dicho, las desigualdades socioeconómicas en la entidad son notables entre sus habitantes, los cuales padecen un sin fin de problemas relacionados con el ingreso, acceso a servicios públicos, vivienda, uso de suelo, empleo, educación, cultura,

²⁵⁷ Cfr., Olvera Rivera, Alberto J., “Representación, participación y sociedad civil en México: el caso de Alianza Cívica”, en Hémond, Aline y David Recondo (Coords), *Dilemas de la Democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Instituto Federal Electoral, 2002, p. 95-100.

²⁵⁸ Cfr., Foweraker, Joe, “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades* No. 26, México, Puebla, abril-junio, 1995, p. 21-23.

²⁵⁹ Cfr., Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. Cit.*, p. 245-250; Martínez Assad, Carlos “La Ciudad de México y el cambio incumplido”, en Solís, Raúl y Miguel Brazdresch (Coords.), *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales, 2002, p. 163-179; también véase *Capítulo 3*, Nota 126

comercio ambulante, y la proliferación de enfermedades cardíacas y contagiosas, entre otros problemas, que generan fragmentación, conflictos, demandas e incluso violencia de diferente magnitud.

Por su relevancia y complejidad, se destacan las cuestiones de la vivienda, la propagación del comercio informal y el contagio con el virus del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Los tres temas están presentes, de alguna manera, en la agenda local y nacional. En el primer caso, el tema de la *vivienda*, es un problema público generado básicamente por el aumento de la concentración demográfica y urbana, así como por la falta de planeación gubernamental de largo plazo observada por todos los gobiernos del Distrito Federal. En este tema, es muy frecuente encontrar problemas derivados del déficit de espacios habitacionales, la oferta y la regulación de la vivienda en renta, así como de tipo inquilinario. A estos problemas se suman los conflictos por el abastecimiento de agua, luz y servicios en general. Todos ellos son factores que se agravan con el crecimiento desmedido de los municipios conurbanos que rodean a la entidad constituyendo lo que se denomina como zona metropolitana.²⁶⁰

No obstante que el crecimiento de la ciudad ha disminuido, aún se presenta una fuerte demanda de vivienda en las zonas colindantes donde se observa una fuerte reactivación de este sector. La petición es muy superior a la oferta, hecho que ha generado la sobreutilización de las zonas centrales e intermedias a partir de cambios en el uso de suelo habitacional. Por otra parte, la renta de vivienda es cuatro veces más alta que en otras ciudades y presenta poca o nula regulación. Ante tal circunstancia, y ante la imposibilidad de rentar o adquirir un espacio habitacional por la vía legal, muchas familias han optado por resolver esta necesidad a través de la creación de asentamientos ilegales, autoconstrucción y alquiler informal con espacios mínimos y deficientes para la habitación.

La ausencia de una planeación integral y de mecanismos eficaces que permitan adquirir el suelo necesario para atender las demandas de vivienda, han limitado el papel del gobierno en la solución del problema. En gran parte, el mercado privado de la vivienda es la única alternativa para aquellos sectores medios que todavía pueden gozar de un crédito con

²⁶⁰ Al respecto véase el trabajo de Villavicencio, Judith, “La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual”, en Eibenschutz Hartman, Roberto (Coord.), *Bases para la planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1997, p. 259-313.

base en la estabilidad de sus ingresos laborales. Sin embargo, este hecho deja fuera a miles de habitantes con menos recursos y con problemas de empleo.²⁶¹

Desde 1984, surgieron algunas formas para canalizar las demandas de vivienda a través de grupos de solicitantes y proyectos de autogestión. Pero, con los sismos de 1985, se modificaron muchas de las dinámicas originales ante la presión de los sectores afectados y grupos populares organizados. Hacia finales de los años ochenta, la política habitacional del Estado se caracterizó por un impulso relativamente importante dirigido a sectores de bajos ingresos con la participación de organismos públicos, creados con un sentido social. Los mecanismos y acuerdos financieros realizados entre organizaciones de afectados por los sismos y el gobierno, fomentaron la creación de viviendas de bajo costo y la participación de promotores inmobiliarios privados. En ese periodo se diseñaron programas especiales para zonas expropiadas y delimitadas en el Centro Histórico, uno de estos fue el aplicado en la colonia Roma-Doctores de la Delegación Cuauhtémoc.²⁶²

En estas zonas las soluciones ofrecidas por el gobierno fueron limitadas dada la magnitud del desastre y las demandas acumuladas. Ciertamente, la política de vivienda tuvo un papel activo en la promoción e instrumentación de alternativas estableciendo condiciones para el acceso nunca antes observadas. Otros sectores de la población debieron mantenerse como inquilinos en viviendas deterioradas aún localizadas en las áreas centrales y medias de la capital. En muchos casos, la movilización de organizaciones populares permitió la creación de programas de autogestión que significaron nuevas demandas para el gobierno.

En síntesis, la política de regularización de tierra, la reparación o renovación de viviendas para sectores populares, así como la generación de vivienda nueva en zonas controladas son problemas públicos de hace muchos años que están presentes de forma permanente en la agenda política de la entidad. Aunque las políticas estatales han contribuido a disminuir el problema, es evidente que el déficit y la demanda de vivienda están por encima de las acciones de gobierno. Este fenómeno acentúa la necesidad de contar con mejores esquemas de planeación regional donde se atienda la demanda de los sectores sociales y se

²⁶¹ Cfr., Villavicencio, Judith, *Ibidem.*, p. 267-275. También véase García, Peralta Nieto, Beatriz, “La política de vivienda”, en Ortega, Carlos y Moisés Castillo (Comps.), *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 1996, p. 133-141.

²⁶² Sobre este caso en específico, véase el trabajo de Azuela de la Cueva, Antonio, “De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa Habitacional Popular”, p. 53-73, en *Estudios Demográficos y Urbanos* Núm. 1. México, El Colegio de México, Vol. 2, enero-abril de 1987; y el trabajo de Mora Reyes, José, *La Regeneración Habitacional del Centro Histórico en el Centro de la Ciudad de México*, México, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola, 2003.

sume a grupos y organizaciones a la discusión del tema con mayor fuerza, a fin de procurar una mejor distribución del ingreso, mejorar las condiciones de acceso a crédito y tratar de controlar el aumento de los conflictos de este tipo.

Respecto al tema del *comercio informal o ambulante* y su propagación particularmente en el Centro Histórico, cabe destacar que es uno de los temas añejos en la conformación de las actividades comerciales de la capital. En todo el mundo, las actividades comerciales realizadas por grupos y personas al margen de la legalidad han sido objeto de análisis entre los estudiosos de los asuntos metropolitanos.²⁶³ Existe un amplio número de interpretaciones y consideraciones sobre esta cuestión, sin embargo, podemos decir que la informalidad es el conjunto de actividades en las que se realizan diversas transacciones de bienes y/o servicios que no se registran en los indicadores y estadísticas contables del país, de entre las que se destaca el comercio informal o ambulante.²⁶⁴

En este lugar de la ciudad, la economía informal ha sido (en su vertiente de comercio informal o ambulante de alta rentabilidad y de subsistencia a través de los llamados mercados sobre ruedas, tianguis bazar, concentraciones de ambulantes y puestos fijos y semi-fijos) una actividad histórica. Pero, fue en el periodo 1990-1994, en el que el nivel de empleo resultó afectado por la situación económica y causaron el crecimiento y multiplicación de esta actividad. En alguna medida, los residentes de la capital han estado en contacto con la economía informal en todo tipo de lugares públicos: parques, avenidas, hospitales, escuelas, estaciones de autobuses, accesos al Sistema de Transporte Colectivo Metro, explanadas públicas, conciertos, aceras, recintos de esparcimiento deportivos y culturales, entre muchos otros. Esta expansión, y los problemas que ha generado, llevaron a que el comercio informal y el ambulante se convirtieran en un asunto de primer orden en las agendas de gobierno de las autoridades.²⁶⁵

Al igual que la vivienda, el problema del ambulante forma parte del mapa que caracteriza a una ciudad marcada por la segregación y exclusión. Los diferentes espacios

²⁶³ Cfr., Monnet, Jerónimo, Juliette Bonaffé (Coords), *Memoria del Seminario El Ambulantaje en la Ciudad de México: investigaciones recientes*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 2005.

²⁶⁴ Entre las síntesis importantes se encuentran: De Soto, Hernando, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, México, Editorial Diana, 1991; Schatan, J., Pass, D., y Álvaro Orsatti (Comps.), *El Sector Informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fundación Friedrich Naumann, 1991; y Smith, Stellié, "La Economía Informal", *Economía Metropolitana* No. 2, México, Fundación Cambio XXI, Vol. 1, abril de 1993, p. 1-14.

²⁶⁵ Un trabajo que apunta en la misma dirección es el de Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *El Movimiento Urbano Popular en México: acciones reivindicativas y políticas desde la economía informal*, Princeton University, Papers Series No. 01-09h, november 2001, Documento localizado en la Web <http://cmd.princeton.edu/papers/wp0315b.pdf>

públicos que fueron destinados para residentes de la ciudad, se encuentran en la actualidad cercados por la informalidad. Plazas y parques de la zona central de la capital son aprovechados a diario por un ejército de personas que se empeñan por vender sus mercancías con una mezcla de estrategias formales e informales. Tan sólo en los sitios aledaños al primer cuadro de la ciudad, los lugares de concentración de vendedores ambulantes son espacios donde la disputa entre lo público y privado cobra una importancia central en la dinámica urbana.

Si bien, es cierto que las actividades informales pueden ser una “válvula de escape” y alivio a la situación económica de muchos de los habitantes de la ciudad (ante la falta de empleos bien remunerados), también es verdad que su crecimiento desmesurado y el surgimiento de líderes y organizaciones ha dado lugar a serios enfrentamientos con el gobierno ante la regulación y control del problema. Al menos la utilización de áreas públicas para el comercio, y la competencia desleal con el comercio organizado, provoca serios problemas sociales donde la autoridad ha asumido la cuestión como un asunto vital en la funcionalidad urbana.

En la zona identificada como Centro Histórico de la ciudad de México se agrupa a una parte considerable de vendedores ambulantes que durante años se han esforzado por permanecer de manera irregular integrándose en asociaciones, ligas y coordinadoras de comerciantes de la vía pública. Aunque el problema se ha conceptualizado como un fenómeno económico y social relevante entre las autoridades, en los últimos sexenios su existencia y reproducción cuestiona el diseño y ejecución de las políticas públicas urbanas.²⁶⁶

Por ejemplo, en diciembre de 1990, el gobierno de la capital se mostró decidido a erradicar el comercio ambulante del Centro Histórico y a disminuirlo gradualmente en el resto de las delegaciones capitalinas. El entonces Secretario General de Gobierno, Manuel Aguilera Gómez, declaró que “no se permitiría el ambulante en el Metro ni tampoco en 20 calles del Centro Histórico.”²⁶⁷ Sin embargo, unos meses después, en 1991, el mismo Aguilera Gómez y otros funcionarios de gobierno, al ser “destapados” como candidatos del PRI al Senado de las República, apoyaron las acciones de los grupos de ambulantes bajo la

²⁶⁶ Cfr., González Ibarra, Miguel R., *Análisis de la Política Pública hacia el Comercio Informal del Centro Histórico de la Ciudad de México, 1990-1993*, México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1996, p. 65-82.

²⁶⁷ Cfr., *La Jornada*, México, D.F., 20 de Diciembre de 1990.

lógica del clientelismo político, por lo que el problema permanecería con claras tendencias políticas que, finalmente, favorecieron al PRI en agosto de 1991.

Cabe mencionar que, entre los distintos segmentos de gobierno y de la sociedad civil, el problema se percibe conforme a la lógica particular de sus intereses. Por ejemplo, para los comerciantes establecidos, agrupados en la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la práctica es condenable debido al tipo de bienes y/o servicios que se expenden al margen de la legalidad. Por otro lado, grupos de ambientalistas destacan el deterioro de las áreas públicas para la recreación y esparcimiento ciudadanos, así como la insalubridad en que se desenvuelven esas zonas comerciales ambulantes en sitios públicos e históricos.²⁶⁸

De cualquier manera, el comercio informal es un fenómeno producido por los impactos económicos y la concentración socio-demográfica excesiva. Las acciones de gobierno más recientes ocurrieron en 1992, 1994 y 1997. En estos años se llevó a cabo la formación de la agenda, la ejecución y el rediseño de una política pública para resolver el problema; se determinaron acuerdos con los grupos de comerciantes ambulantes del primer cuadro de la ciudad, bajo la Coordinación de Abasto y Distribución (COABASTO) del entonces Departamento del Distrito Federal, conocida como Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

En la actualidad el tema se distingue por un debate poco formal en los círculos legislativos y en las agendas de los partidos políticos. Con frecuencia se nota que los vendedores ambulantes son una fuente de apoyo político-electoral importante. Por otra parte, las reformas a la ley en la materia no sólo son insuficientes, sino que es común que la normatividad sea evadida por las mismas autoridades responsables de atender y controlar su expansión en las calles de la zona centro. El escenario inmediato se caracteriza por conflictos recurrentes entre gobierno y ambulantes, que ponen en duda el diseño de la política local en el contexto de los problemas sociales que aquejan a la metrópoli.²⁶⁹

De manera paralela al desarrollo de los movimientos urbanos, estudiantiles y ciudadanos, se ha observado la presencia cada vez mayor en la agenda pública de grupos, movilizaciones y protestas que han puesto de manifiesto cierto tipo de carencias entre la

²⁶⁸ Cfr., *Estudio Nacional sobre el Comercio Informal*, México, Publicación de la Confederación de Cámaras Nacional de Comercio (CONCANACO-Servitur), 1993, p. 17-19.

²⁶⁹ Durante las entrevistas realizadas en los meses de agosto y noviembre de 2004, a funcionarios a cargo del programa de regulación del comercio informal, así como a legisladores del PRI, PAN y PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dichas aseveraciones son fueron expresadas de forma constante en su posición respecto al tema.

sociedad civil. Tal es el caso del Virus de Inmunodeficiencia Adquirida-SIDA (*VIH/SIDA*), así como de otros temas ligados a la homosexualidad, la lucha por los derechos humanos y la ecología; temas que se han insertado en el debate público y que han logrado acceder de forma directa a la agenda de las élites médicas y de funcionarios del gobierno federal.

Cuando en 1981 fue identificado el SIDA, se originó uno de los debates más intensos en la historia de la medicina moderna. Los rasgos de la enfermedad (tales como su transmisión por vía sanguínea, sexual, perinatal, su carácter pandémico, su alta letalidad, los altos costos directos e indirectos de su tratamiento, la falta de recursos para la prevención y terapéuticos efectivos) ligados al estigma y discriminación, así como prejuicios sobre la sexualidad y marginalidad (homosexualidad, prostitución, uso de drogas, entre otras), colocaron a quien la padece bajo una fuerte restricción social y moral. Pronto, el síndrome pasó de ser considerado como problema estrictamente biomédico, a definirse como un asunto público. Desde esa fecha, las recomendaciones de diferentes organismos internacionales como de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), fueron las de la elaboración de estrategias de atención y prevención ante el aumento del número de casos y muertes registradas en el mundo.²⁷⁰

En el caso de México, y en el marco de los procesos de la actividad de organizaciones de la sociedad civil, numerosos grupos pusieron de manifiesto la demanda de igualdad de trato ante la ley y la construcción de formas organizativas en torno al problema. De un discurso contestatario se viró hacia la definición del problema y la elaboración de estrategias de denuncia-presión para que el gobierno actuara de forma inmediata.

Con el tiempo, diversas organizaciones, grupos de autoayuda, centros de atención patológica, psicológica, emocional y hasta espiritual se constituyeron como elementos compensatorios y asistenciales dadas las limitaciones de las instituciones de salud pública locales. De igual modo, y con la intención de contrarrestar la actividad en la agenda pública de los grupos de homosexuales, otras organizaciones como Pro-Vida, asociaciones de padres de familia y algunos sectores de la Iglesia Católica, declararon que el problema tenía que ver con asuntos de orden moral por encima de recomendaciones médicas, sugiriendo la abstinencia sexual y la fidelidad de la pareja.

²⁷⁰ Cfr., Salinas Hernández, Héctor Miguel, *Incidencia de los Organismos No Gubernamentales en el Proceso e Incorporación del SIDA a la Agenda de Gobierno*, México, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1998, p. iii-vii.

Cabe destacar que desde 1983, se empezaron a gestar diversos grupos de homosexuales (*lésbico-gay*) en la ciudad de México, Tijuana y Guadalajara, a fin de hacer frente al SIDA. Aunque la actividad de estas organizaciones no fue homogénea y las que trabajaban en el tema poseían diversas limitaciones para su gestión, sus tareas propiciaron en el mediano plazo la creación formal de programas médicos y de prevención. En poco tiempo, las relaciones no sólo llamaron la atención en la agenda de los medios de comunicación, sino que generaron vínculos poco armónicos con el gobierno, distinguiéndose por desacuerdos y movilizaciones en contra de los encargados de los procesos de decisión en la materia.²⁷¹

El gobierno federal creó el Comité Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CONASIDA) por decreto presidencial. Más tarde, el 30 de noviembre de 1987, el sida se acotó como un problema de salud pública y originó que, en 1988, el Comité fuese transformado en Consejo conservando sus siglas.²⁷² En un inicio, el gobierno evaluó la situación a nivel nacional respecto de la infección y estableció criterios para su diagnóstico, tratamiento, prevención y control, aunque de una forma limitada, y continuó con las actividades de coordinación y evaluación con normas internacionales en 1991.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el Consejo trabajó fundamentalmente con recursos provenientes de la OMS, se le integró a la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud (SSA). Durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), y ante el desarrollo de la enfermedad (más de 9 mil personas en potencia y 400 mil infectados con el virus del VIH), el Consejo recibió un presupuesto limitado, y no fue sino hasta el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) cuando se formuló una reforma destinada a ampliar sus facultades y atribuciones.²⁷³

Durante la década de los noventa, inicia un proceso relevante de organización social que llevaron a cabo principalmente las personas afectadas con el virus. Entre 1995 y 2000, las movilizaciones más importantes fueron impulsadas por el Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH/SIDA (FRENPAVIH) para exigir a la Cámara de Diputados el acceso a la atención y medicamentos. Más tarde se creó un Fideicomiso (FONSIDA) para atender la

²⁷¹ Cfr., Huerto Sequeiros, Jorge, *El papel de la movilización comunitaria en el acceso a antirretrovirales en América Latina y el Caribe*, Mimeografiado, s/f; y Lunsden, Ian, *Homosexualidad, Sociedad y Estado en México*, México, Sol Ediciones/Canadian Gay Archives, 1991; Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, *Op. Cit.*, p. 176-177.

²⁷² Saavedra, Jorge, *Acceso a medicamentos antirretrovirales en México*, México, Fundación Mexicana para la Salud, A.C., 2000, p. 123-157.

²⁷³ Salinas Hernández, Héctor Miguel, *Op. Cit.*, p. v.

enfermedad. Sin embargo, el FRENPAVIH siguió presionando para que el CONASIDA operara como órgano desconcentrado de la SSA, y trató de impulsar el fortalecimiento y actividad “autónoma” de los Consejos Estatales de SIDA (COESIDAS), que fueron creados desde 1989 para dar servicios especializados a la población no asegurada y promovió diferentes Congresos en Acapulco, Veracruz y Oaxaca.

Para el 2001, y en continuidad con los procesos de descentralización en el sector salud impulsados desde 1996, fue promovido el cambio de CONASIDA a Centro Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA (CENSIDA)²⁷⁴; se realizan modificaciones a la norma y la estructura organizativa; y, se abre la oportunidad de participación política de organizaciones civiles en el debate del problema desde el mismo Consejo. “De entrada se promovió la presencia de 4 Vocales de la sociedad civil y, hacia 2003, se incrementó el número a 8. Actualmente, entre los grupos que intervienen en el organismo se encuentran el FRENPAVIH, MEXSIDA, OМУSIDA, SISEX, REDSIDA, DEMYSEX, Programa Alianza México y Consejo de ONG’s de Jalisco, principalmente.”²⁷⁵

En el 2003, la actividad del CENSIDA operó con políticas enfocadas básicamente a la prevención y control de la epidemia, toda vez que en México, entre 1983 y 2003, se registraron 72 mil 864 casos.²⁷⁶ Las entidades con mayores tasas acumuladas fueron Baja California, el Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz. Si bien el Consejo y los Consejos Estatales trataron de funcionar y disminuir el avance de la enfermedad, la eficacia de los mismos no se dio de manera homogénea, ya que la coordinación y el trabajo planteado por las organizaciones se distinguieron por conflictos permanentes en el trabajo conjunto. Este hecho se debió principalmente a las medidas acotadas a ciertos espacios de participación y representación, sobre todo en los comités de seguimiento, coordinación y transparencia de los que formaban parte.

²⁷⁴ El CONASIDA se creó por decreto presidencial el 24 de agosto de 1988, buscado coordinar el esfuerzo de los sectores público, social y privado en la prevención y control de esta epidemia. Para fortalecer su funcionamiento, el gobierno federal reformó su estructura el 5 de julio del 2001 y el 22 de agosto del mismo año instaló su nueva integración la cual preside el Secretario de Salud, Dr. Julio Frenk Mora, auxiliado por una Secretaría Técnica y 30 Vocalías. Las vocalías están ocupadas por las Secretarías de Educación Pública, de Marina y la Defensa, IMSS, ISSSTE, el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, el Instituto Nacional de la Nutrición, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Fundación Mexicana para la Salud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, El Colegio de México, el Grupo Temático Onusida-México y varias direcciones generales de la Secretaría de Salud, así como cuatro secretarías de salud de las entidades federativas y 8 redes de organizaciones civiles.

²⁷⁵ *Entrevista realizada al Luis Manuel Arellano, Jefe de Departamento en Apoyo a Organizaciones Civiles del CENSIDA*, México, DF, 20 de diciembre de 2004.

²⁷⁶ *Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA e ITS en México, 31 de diciembre del 2003*, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, Documento localizado el 22 de noviembre de 2004, en la sección de documentos de la página Web del Consejo en <http://www.salud.gob.mx/conasida/documentos.htm>

Desde 1997, se detectó la existencia de más de 300 organizaciones con trabajo en VIH/SIDA. De ellas, más del 50% se concentraba en el área metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Sus actividades se centraron en la atención médica directa, así como en la creación de bancos de medicamentos específicos (antirretrovirales como el saquinavir, stavudina, ritonavir, indinavir, entre otros) que estuvieron disponibles mucho antes de su venta comercial en las farmacias. El hecho de que muchas organizaciones tuvieran a su cargo a personas viviendo con el VIH/SIDA, provocó cambios constantes en sus dirigentes y activistas para lograr un acceso más eficaz a los tratamientos. De igual forma, las organizaciones promovieron diversas iniciativas y manifestaciones ante la opinión pública destinadas a combatir el estigma y discriminación asociada a la enfermedad.²⁷⁷

En suma, las primeras respuestas de la sociedad civil no fueron propiamente contra el SIDA, sino contra la discriminación de los afectados. Esta etapa fue de reacción, denuncia y enfrentamiento con las instituciones de gobierno (1983-1988). La segunda fase, se distingue por el crecimiento de organizaciones y su labor en la defensa de los derechos de las personas con la enfermedad (1989-1996). Una tercera fase, se caracterizó por la formación de redes de organizaciones con trabajo en SIDA, y la movilización para influir en la formación de una agenda política de acceso a la atención médica y medicamentos (1997-2001). Para el 2003, el trabajo de ONG's se observó poco cohesionado en el país y algunos grupos, sobre todo aquellos que se asumían como representantes de la sociedad civil, lo hicieron de forma institucionalizada desde el mismo CENSIDA.

Recapitulando, en el estudio de la definición política de los temas de vivienda, comercio ambulante y VIH/SIDA, es posible que por medio de una revisión más específica de organizaciones podamos indagar más puntualmente sobre los procesos de participación y representación política que rodean a los tres movimientos. Si bien el análisis de la estructuración y los mecanismos que hacen posible su inserción a la agenda política conlleva a revisar múltiples aspectos (lo jurídico, lo político, organizacional y hasta lo ideológico y moral), en el siguiente inciso tratamos de acotar el origen y las características de las organizaciones de estudio, a fin de generar mayores elementos explicativos y orientar la exposición de los conflictos de las organizaciones de estudio en su interlocución con la política institucional.

²⁷⁷ Cfr., Saavedra, Jorge; Carlos Magis Rodríguez, *Et. Al., Costos y Gastos en Atención Médica del SIDA en México*, México, Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA, 1998, p. 27-29.

3.2. Origen, identidad y cultura política de las organizaciones: UVyD-19, ACLyC y FRENPAVIH

Después de los sismos de 1985²⁷⁸, y una vez constituida la Coordinadora Nacional de Damnificados (CUD), una de las organizaciones que trabajó intensamente en la organización de los afectados fue la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19).²⁷⁹ Esta organización surgió de las familias afectadas por el sismo. Su zona de trabajo se limitó principalmente a las colonias Roma, Doctores, Centro Histórico, Santa María la Ribera y Narvarte de la Delegación Cuauhtémoc. Su centro de trabajo se localiza en la calle de Jalapa 213 en la colonia Roma.

Según José Salas, militante de la UVyD-19, “la organización se fundó en 1985, como resultado de los sismos presentados en el país; formó parte del movimiento de damnificados a través de la CUD; trabajó en las negociaciones y acuerdos con el gobierno para la reconstrucción de viviendas en las zonas afectadas. Alejandro Varas, fundador y líder carismático de esta organización, tenía una amplia trayectoria en la gestión de proyectos de vivienda popular y en la participación política partidista. Él participó en organizaciones remotas como el Partido Obrero Socialista, Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido de los Trabajadores Zapatistas de ideología marxista-leninista, así como en la formación de alianzas con organizaciones políticas de izquierda como el PRD.”²⁸⁰

El principal objetivo de esta unión de vecinos fue el de "organizar y nuclear a todas las familias que carecen de un techo digno y que el gobierno no les da respuesta a esta necesidad tan elemental a pesar de ser un derecho de todo ciudadano.”²⁸¹ Germán Hurtado indica que “los objetivos de la organización se enfocaron hacia la articulación de una mayor fuerza social durante los sismos de 1985, y por la demanda de vivienda y la dotación de servicios públicos hacia la población más necesitada.”²⁸² En este mismo sentido, Lucas Álvarez, dirigente y fundador de la Unión Inquilinaria de Lucha Popular y del Frente del

²⁷⁸ Un trabajo más amplio que recupera la investigación bibliográfica generada después de los sismos y la experiencia en particular de la organización se encuentra en González Ibarra, Miguel, *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una historia sobre la lucha social y la participación política en la Ciudad de México, 1985-1990*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2001.

²⁷⁹ La Unión de Vecinos y Damnificados existe fundada desde el 5 de octubre de 1985, sin embargo, a partir de 1990, sus actividades se confunden y se comprenden más como parte de su transformación política a través del Frente del Pueblo (FP) y de la organización Unidad Obrera y Socialista (UNIOS). Organizaciones tipo movimiento (redes) que aglutinan a varias organizaciones de carácter urbano popular y sindical radicadas en el centro, sur y norte de la ciudad de México, así como grupos dispersos en los estados de Veracruz, Guanajuato y Estado de México, entre otras. Al respecto véase la página Web: <http://www.unios.org.mx>

²⁸⁰ Entrevista realizada a José Antonio Salas, México, D. F., 13 de Octubre de 2004.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Entrevista realizada a Germán Hurtado, México, D. F., 7 Agosto; 2 de Septiembre, 2004.

Pueblo en la zona del Centro Histórico y Norte de la capital, señaló que "si bien la organización se abocó a la reconstrucción de viviendas destruidas por los sismos de 1985, hoy día (agosto 2003), la organización y un sector específico de sus dirigentes se dedica a sacar adelante los proyectos de vivienda inconclusos que el gobierno prometió; principalmente los campamentos localizados en terrenos y edificios considerados de alto riesgo y que son ocupados por miembros o militantes de la organización."²⁸³

Aunque los dirigentes de la organización justifican su ideología con base en la reconstrucción de vivienda, sus antecedentes y participación política en organizaciones sociales, políticas o civiles es una muy heterogénea. Por ejemplo, mientras que Alejandro Varas tenía una relativa experiencia política en grupos y partidos políticos de izquierda, Germán Hurtado, Lucas Álvarez y el mismo José Antonio Salas, adquirieron experiencia en organizaciones de lucha estudiantil, movimientos urbanos dispersos y en la formación de grupos de autogestión de vivienda popular.

Las organizaciones en las que participaron fueron la Unión Popular Valle Gómez (UPVG), San José Ticomán y la Unión de Colonias Populares (UCP) y el Instituto de Comunicación y Educación Popular (ICEPAC); esta antecedente de la actual Unión de Vecinos de la colonia Doctores integrante de la UVyD-19. Datos de los dirigentes, indican que en el momento de que se fundó la UVyD-19:

"se empezaba a sentir los efectos de la crisis económica de 1982, y ésta repercutió o se acentuó después de los sismos de 1985; [además] había un creciente empobrecimiento de los amplios sectores populares y de trabajadores [...] se observaba "un ambiente de inseguridad, alcoholismo y drogadicción en la zona -Tepito, Roma, Doctores, Centro Histórico- [...] así como "no había organización de vecinos o grupos dedicados al trabajo social" [...] "el nacimiento y génesis inicial de la UVyD-19, se vio influido por el trabajo, relación y experiencia de los líderes en organizaciones políticas como el Partido Obrero Socialista (POS), el Movimiento Revolucionario de Pueblo (MRP), el Partido Comunista de México (PCM) e incluso en organizaciones populares identificadas en la vivienda y el comercio ambulante en la zona."²⁸⁴

Por otra parte, fue fundamental el trabajo de organización vecinal con la población afectada. Según José Antonio Salas, los objetivos de la UVyD-19 no han variado desde sus orígenes ya que siguen siendo "lograr el derecho a tener una vivienda popular digna, fortalecer la asociación, así como mantener su independencia política-social y mantener el proyecto o trabajo cultural entre sus agremiados." Para otros, como Lucas Álvarez, es

²⁸³ Entrevista del autor realizada a *Lucas Álvarez Olvera*, México DF, 25 de Agosto; 24 de Septiembre, 2004.

²⁸⁴ Entrevistas realizadas por el autor a los dirigentes *José Salas*, *Germán Hurtado* y *Lucas Álvarez*, *Ibid*.

menester "crear conciencia y través de la conciencia de la gente actuar colectivamente para lograr sus demandas y construir más la organización." ²⁸⁵

Cabe aclarar que para éstos dirigentes el responsable de atender la situación de la vivienda y las demandas de su organización, es el gobierno local a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el Instituto de Vivienda (INVI), y los fideicomisos creados por el gobierno federal en la Secretaría de Desarrollo Social; a ellos se les consideran como interlocutores directos para la gestión de vivienda y acceso a los servicios públicos.

Respecto a la estructura y características de los integrantes, la UVyD-19 presenta una amplia heterogeneidad en su composición. Las principales áreas en que se organiza la Unión se identifican en la Dirección y Coordinación General, en la Gestión Social de Vivienda y en Comités específicos que revisan la situación nacional en política, economía y sociedad, enfatizando en la ciudad de México. Cuentan además, con un Centro de Cultura (que funge como educación popular) que dedica sus esfuerzos a impartir cursos a la comunidad interesada de la zona.

Según los estatutos de la Unión, vigentes en el 2003, la duración del Comité Directivo es de 2 años, el cual se elige a través de la convocatoria a un Congreso Ordinario o la Asamblea General de Representantes. La manera en que se elaboran planes y programas de acción tiene que ver justamente con el nombramiento de las comisiones en la Dirección para que éstas presenten proyectos, se discutan y trabajen en las bases para enriquecer las propuestas. Esta Dirección (Coordinación General) es la instancia que, aunque de forma centralizada y en mi opinión muy vertical y sectaria, convoca a asambleas y reuniones de trabajo. Si bien los mecanismos de discusión y voto (que se realizan a mano alzada) se practican con poca regularidad, existe poco trabajo serio de autocrítica y revisión de planes entre la dirección y los miembros en general.

Al igual que muchas otras organizaciones, en constante cambio y redefinición, la Unión de Vecinos ha formado grupos de trabajo por zonas, colonias y calles. El objetivo de este modelo de bases es el mantener una red de trabajo y comunicación para la gestión, movilización y protesta social, cuando éstas últimas son requeridas para presionar a las autoridades responsables de atender sus peticiones. De hecho, la Unión cuenta con un registro detallado sobre predios para proyectos de reconstrucción en los que se forman

²⁸⁵ *Ibíd.*

comités y células de gestión social siempre enlazadas con un coordinador por zona-delegación y entidad responsable.

De acuerdo con José Salas, "la Unión cuenta con poco más de 800 afiliados (datos de agosto de 2003 y que distan mucho de las poco más de 1,500 personas registradas en 1985, para la organización vecinal y la reconstrucción de viviendas), los cuales provienen de diferentes delegaciones de la capital (principalmente Cuauhtémoc); asimismo, entre sus afiliados se distinguen en su mayoría obreros, comerciantes ambulantes, amas de casa y empleados y profesionistas, entre otros."²⁸⁶

En este orden, la participación de los miembros en actividades de dirección y gestión es muy limitada, pero importante. De acuerdo con José Salas, 4 personas trabajan en la dirección, 2 en la administración, 7 en la coordinación general, 3 en la operación, 4 realizan trabajo de tiempo completo y 3 de medio tiempo perciben un sueldo. La cohesión de la organización no ha sido fácil. La dirección de la Unión a lo largo de 18 años de existencia, desde su constitución en 1985, se ha preocupado por formalizar una estructura relativamente estable. Las bases del trabajo de organización política se distinguen por una estructura centralizada desde su dirección, lo cual contrasta con lo señalado por sus documentos básicos, así como en el discurso de pluralidad y apertura de sus dirigentes. Según José A., Salas, "la crítica se da de forma amplia y fraternal, a veces dura, como resultado de informes y balances del trabajo."²⁸⁷

La UVyD-19 es una organización que se funda durante los sismos de 1985, y participa activamente en el movimiento de damnificados a través de la CUD. Sin embargo, sus dirigentes ya venían trabajando con grupos y organizaciones políticas de izquierda desde antes del terremoto. Su ideología, aunque es muy diversa e incluso bifurcada entre sus dirigentes, se distingue de otros grupos por su inclinación a la izquierda social.

En la actualidad subsiste un fuerte pragmatismo que conduce su acción colectiva y las relaciones políticas con otros actores en la entidad. Si bien sus motivos fueron en otra época lograr el acceso a la vivienda popular, hoy día sus dirigentes se concentran en temas y espacios donde lo reivindicativo ha dado paso a un fuerte interés por lograr mayor representación y participación en la política de la entidad, pero de forma más institucionalizada y siempre con la posibilidad de disentir con el gobierno.

²⁸⁶ Entrevista a José Salas, *Op. Cit.*

²⁸⁷ *Cfr.*, González Ibarra, Miguel, *Op. Cit.*, p. 55-65.

Con respecto a las organizaciones y grupos de comerciantes ambulantes, son varios los actores, líderes y datos que se identifican en la problemática de la economía informal en la ciudad de México. Según datos de la CANACO entre 1989 y 1993, se registró un crecimiento de más de 146 mil vendedores ambulantes. Para 1998, la misma Cámara detectó a más de 600 mil personas en el sector. Por su parte, la Confederación de Comerciantes Ambulantes de la República Mexicana estableció que, en 1997 había 70 mil vendedores en las vías públicas aglutinados en aproximadamente 4 mil organizaciones reconocidas, de las cuales más del 60 por ciento pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien ya se ha hecho referencia a los orígenes de este fenómeno, su cuantificación muestra una seria dificultad para determinar el número exacto de ambulantes que a diario se multiplican en el país.²⁸⁸

En el periodo comprendido entre 1990 y 1994, básicamente se reconoce a dos grupos de interés en el tema: las organizaciones de comerciantes de vía pública y las de comerciantes establecidos. Los primeros se pueden ubicar a través de un frente amplio de diversas organizaciones que, históricamente, se han vinculado al sector popular del PRI en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Los segundos tienen una amplia representatividad bajo la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la CANACO del DF, a través de PROCENTRICO y la Asociación de Comerciantes Establecidos del Centro. Ambos grupos, dado su tamaño y representatividad, cuentan en la actualidad con recursos económicos importantes como para apoyar a partidos y candidatos durante campañas electorales, así como para presionar a las autoridades públicas en el debate del tema.

Los comerciantes establecidos han tenido una estructura organizacional sólida y su lucha contra la competencia desleal, ejercida por el comercio de vía pública, es uno de los símbolos utilizados en su acción política. Al respecto, la defensa de los bandos (ley en la materia) y su aplicación, ha motivado desde hace varios años el diseño de estrategias y tácticas con el objetivo de mantener una relación favorable con el gobierno de la ciudad y participar en diferentes propuestas e iniciativas políticas de forma más efectiva entre los círculos legislativos locales y federales. Por otra parte, se han fomentado acciones indirectas

²⁸⁸ Cfr., *La Jornada*, México DF., 18 febrero 1998, p. 68; *El Financiero*, México, DF., 8 de marzo de 2000, p. 45; *La Crónica*, México DF, 8 marzo de 2000, p. 4.

a través del uso de los medios masivos (radio, televisión y prensa local), dando a conocer las desventajas que tiene el adquirir productos ilegales en el comercio informal y/o ambulante.

Por su parte, las organizaciones de comerciantes en vía pública se dividen en dos grupos: uno de líderes del Centro Histórico, identificados como alineados (disciplinados); y otro, integrado por dos facciones de líderes no alineados (disidentes), conformados en la denominada Alianza Metropolitana de Organizaciones Populares (AMOP) y en el Movimiento Gremial Unificado (MOGUN). Aunque existen diversas clasificaciones de los líderes existentes, Josefina Valenzuela identificó en 1993 que en el Centro Histórico existían 24 agrupaciones con poco más de 14 líderes ejerciendo un control de más de 7 mil 600 puestos de vía pública en la zona.²⁸⁹ Sin embargo, Gustavo Gutiérrez de la UAM, identificó que entre 1997 y 2000, los ambulantes se agruparon entorno de los líderes siguientes:

- entre los disciplinados se ubicó a Benita Chavarría, *Asociación de Comerciantes en Pequeño. Semifijos No Asalariados Benito Juárez*; Guillermina Rico y Silvia Sánchez Rico, *Unión Cívica Comercial de la Antigua Merced, A.C*; Magdalena Acuña, *Unión Cívica de Comerciantes Ambulantes del Centro y Chapultepec*; Miguel Ángel Huerta, *Asociación Comercial Deportiva y Cultura para Débiles Visuales, A.C*; Maricela González, *Asociación de Comerciantes que Ejercen sus Actividades en la Vía Pública 16 de Septiembre, A.C*; Martín Guzmán Antolino, *Organización Nacional Popular de Invidentes y Videntes Emiliano Zapata, A.C*; Miguel Galán, *Unión de Comerciantes en Objetos Varios de Tepito, A.C*; Teresa López Salas, *Unión Nacional de Comerciantes Fijos y Semifijos Teresa López Salas*; Gloria González, *Asociación Nacional de Invidentes Melchor Ocampo, A.C*; David Zaragoza, *Consejo de Vendedores Ambulantes*; y Guadalupe Rentaría, *Unión de Vendedores no Asalariados de la Alameda Central*;
- entre los disidentes, se ubicó en la AMOP a Jorge García Rodríguez (*Coordinador*); Alejandra Barrios Richard, *Asociación Legítima, Cívica y Comercial, A.C*; Francisco Padilla, *Artesanos y Vendedores del Centro*; Félix Trejo, *Unión Libre de Comerciantes Meave Aldaco, A.C*; y Clara Cerón, *Tianguis de Buenos Aires*; y
- finalmente, en el MOGUN se detectó a Ignacio Contreras (*Coordinador*); Guadalupe Duarte, *Frente Unificado del Comercio de la República Mexicana Guadalupe A.C*; Edgar López

²⁸⁹ Cfr., Valenzuela, Josefina, “El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México”, en *Economía Metropolitana No. 2*, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Vol. 1, Abril de 1993, p. 15-21.

Nájera, *Federación Nacional de Comerciantes Ambulantes. Grupos de Senectud y No Asalariados*; y Salomón Aguilera, *Coordinador Popular de Azcapotzalco*.²⁹⁰

Aunque es posible que existan más líderes en la zona, producto de las rupturas y desacuerdos, consideramos que esta relación es la que más se acerca a la realidad y al registro que maneja el programa de gobierno. Para fines de este trabajo, recuperamos los principios y la actividad de la Asociación Legítima Cívica y Comercial a cargo de Alejandra Barrios Richard, así como destacamos brevemente el trabajo de la Unión Cívica y Comercial de la Antigua Merced de Guillermina Rico.²⁹¹ Ambas dirigentes históricamente han sido consideradas como las de mayor peso político por el número de agremiados. Además mantienen un fuerte liderazgo y capacidad de gestión en contra de las diferentes acciones de gobierno que han pretendido controlar el problema en la zona del Centro Histórico.

La Asociación Cívica, Legítima y Comercial, A.C.,²⁹² surgió en 1978 y fue fundada por Alejandra Barrios Richard. Es una organización de carácter urbano popular. Sus orígenes se remontan a la actividad comercial informal practicada por sus familiares (padres) en los años setenta en las calles de Perú, Tacuba, Circunvalación e Izazaga, en las colonias de Tepito y La Lagunilla del Centro Histórico. De acuerdo con los datos encontrados, en el momento en que se fundó la organización, el desempleo y el interés de las personas por sobrevivir a través de la venta de diversos productos en la vía pública fue decisivo para aglutinar una organización más firme y formalizada.

Esta asociación inició sus actividades con poco más de 40 personas en 1978 y en 1982 logró constituirse legalmente como Asociación Civil registrando a poco más de 120 personas. Los objetivos fueron exigir el respeto de sus agremiados y demandar a las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc y Venustiano Carranza del DF el cese de la represión. Una vez constituida la Asociación, su dirigente se abocó a entablar pláticas con funcionarios delegacionales, a fin de registrarla en el padrón de comerciantes ambulantes. En su desarrollo el apoyo de militantes del PRI, como de vecinos y estudiantes de la zona fue

²⁹⁰ La lista se recuperó de los anexos del trabajo de Gutiérrez de Hoyos, Gustavo, *Política Pública para el Comercio en Vía Pública. Gobierno de la Ciudad de México, Gestión 1997-2000*, México, Mimeografiado, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2002.

²⁹¹ Cabe indicar que Guillermina Rico falleció el 5 de septiembre de 1996, dejando a su hija Silvia Rico el control de la organización. Con la muerte de Rico se cerró un ciclo de cuatro décadas de liderazgo, alianzas y enfrentamiento con regentes, de activismo político en favor del PRI. *Cfr.*, *La Jornada*, 5 de septiembre, p. 32.

²⁹² Existe una página web de la Asociación y su dirigente en <http://alejandrabarrios.org.mx> (nota: el sitio dejó de funcionar en diciembre de 2005, estuvo activo desde 2003).

definitivo para mantener la vida y el trabajo inicial de la organización. Como reconoce Alejandra Barrios:

"[...] el PRI ayudó mucho para formalizar la organización; recurrí al Partido, porque desde chica siempre fui prístia [...] la Asociación nació y se concibió con fines de beneficio social y de apoyo a los vendedores o comerciantes ambulantes en la vía pública [...] mi inclinación política hacia el PRI marcó la identidad política a seguir por los miembros de la organización."²⁹³

La actividad política de la lideresa ha sido no sólo añeja, sino activa en diferentes comités y organismos públicos. Además, ha mantenido vínculos con diputados, delegados políticos y representantes de los sectores populares del PRI; su liderazgo, coto de poder y control data de poco más de 25 años. En octubre de 2003, la Asociación tenía el registro de poco más de 7 mil personas, entre estudiantes, comerciantes, vecinos y amas de casa. Se dice que su estructura orgánica la conforman un Presidente, un Secretario General, un Tesorero y los responsables de cobranzas, vigilancia y apoyo a los comerciantes en la vía pública.

Aunque se plantea la realización de asambleas cada año, el trabajo de gestión de la organización se concentra en la Dirección y su Secretario, los cuales convocan a juntas para discutir temas de interés de los miembros y de su actividad comercial informal, además de administrar los recursos que se generan.²⁹⁴ Al respecto, se reconoce que:

"cada uno de los comerciantes registrados en la Asociación, destinan una ayuda de 50 pesos a la semana como cuota voluntaria; y por otro lado, cuando la delegación da los permisos de venta en la vía pública, la gente paga su derecho de piso en la Tesorería."²⁹⁵

De esta forma, el presupuesto principal de la Asociación proviene de sus miembros a través de las cuotas, eventos y rifas. Sobre los posibles vínculos generados con otras organizaciones y fundaciones de apoyo, se encontró que la organización no ha tenido la intención de solicitar ayuda o vincularse con estos organismos. Por el contrario, ésta ha realizado donaciones en especie a casas hogares localizadas en el centro y otras colonias de la ciudad.

Actualmente la sede de la Asociación se ubica en la calle de Bolivia No. 5, en pleno corazón de la ciudad, donde además cuentan con un Centro de Desarrollo Infantil y de Atención para Mujeres. En general, el predio cuenta con los recursos básicos de oficina para

²⁹³ Entrevista del autor realizada a *Alejandra Barrios*, ACLyC, México, D.F., (Reclusorio Oriente), 15 de Octubre, 2004.

²⁹⁴ Si bien la dirigente indicó dicha cifra, en realidad es difícil precisar este dato, ya que existen referencias que indican que la organización registra entre 4 mil y 7 mil ambulantes. Al respecto véase Nájjar, Alberto, "Expedientes Negros. Los Dueños de la Calle", en *Suplemento Masiosare, La Jornada*, México DF, 28 de Marzo 1998.

²⁹⁵ *Entrevista, Op. Cit.*

su funcionamiento administrativo y de gestión social. En este sitio Alejandra Barrios reconoce que:

“la influencia de la organización ha crecido de forma importante desde la década de los años ochenta; su radio actual se delimita en las calles de Tacuba, Madero, Motolinía, Lázaro Cárdenas (poniente), Salto del Agua, Palma, 5 de Mayo, Balderas, Estaciones del Metro Hidalgo, Insurgentes, Chilpancingo y Chabacano, principalmente.”²⁹⁶

Respecto a la Unión Cívica y Comercial de la Antigua Merced (Unión Cívica), encontramos que esta organización y su lideresa Guillermina Rico fue pionera en la organización de vendedores en la vía pública localizados en las calles aledañas al Mercado de la Merced y el Zócalo. Sus orígenes se remontan a los años setenta, con la venta de verduras en las calles de Roldán y Manzanares. Su conformación inicial fue de 30 personas, pero datos de 1996, indican que llegó a aglutinar entre 9 y 12 mil personas.²⁹⁷

De militancia priísta, pero con una gran participación en el sector popular del PRI, *Doña Guille*, como la apodaron sus agremiados, aportó más de 12 mil votos seguros durante las elecciones celebradas en 1991 y 1994. El liderazgo en la organización la llevó a relacionarse con altos funcionarios de gobierno incluidos regentes de la entidad como Ernesto P. Uruchurtu, Ramón Aguirre, Manuel Camacho, Manuel Aguilera y Oscar Espinosa. Así, en permanente y constante fricción para mantener su hegemonía en el Centro Histórico, Rico fue soporte de la escenografía de campañas políticas y actores oficiales y también un recurso notable del partido durante las jornadas electorales. Al igual que Alejandra Barrios, la formación política de los miembros de esta organización se distingue por una fuerte relación vertical y subordinada a su dirigente.

Durante el trabajo de campo, se descubrió la existencia de imágenes de priístas a los que se apoyó durante sus gobiernos. A Doña Guille también se le puede observar en fotografías al lado de personajes como Luís Donald Colosio y Ernesto Zedillo. Entre los miembros de esta organización aún se conserva un gran respeto hacia su persona a pesar de que su muerte ocurrió en septiembre de 1996. Al igual que Alejandra Barrios, con quien cimentó un vínculo de compadrazgo y amistad, Rico fue el prototipo del cacicazgo urbano cobijado desde el poder, aunque sus inicios hayan sido tan difíciles, como lo fueron también los días finales. En efecto, durante los años ochenta y con la agudización de la crisis económica, miles de personas se incorporaron a su organización. En poco tiempo,

²⁹⁶ *Ibidem.*

²⁹⁷ *La Jornada*, México DF, 5 de septiembre de 1996.

Guillermina Rico fue consolidando el más importante liderazgo de comerciantes ambulantes hasta adueñarse de las calles más rentables del Centro Histórico. Algunos diarios, caracterizaron a Rico de la siguiente manera:

“Entre la corrupción, donativos al gobierno de la ciudad, el férreo control de sus agremiados y su fidelidad priísta llevada hasta la ignominia transcurrió el liderazgo de Guillermina Rico, cuyos mejores años fueron 1985 y 1991 [...] en agosto de 1993, acorralada por el gobierno firma lo que marcó el principio de su decadencia: el acuerdo por el cual aceptaban retirarse del Centro Histórico de la ciudad e incorporarse a las plazas comerciales construidas para los ambulantes.”²⁹⁸

Hacia 1994, ante la tolerancia del entonces regente de la ciudad Manuel Aguilera, la Unión Cívica fue recuperando espacios comerciales con el argumento de que las plazas eran obsoletas por las nulas ventas. La crisis de 1994, y el contexto electoral de ese momento, permitieron un regreso gradual de Rico a las calles prohibidas por el bando de gobierno para el comercio ambulante. Sin embargo, en 1995 el gobierno de Oscar Espinosa arremetió contra la Unión y se produjeron varios enfrentamientos violentos en las calles del centro. La prensa en su oportunidad destacó y resaltó como un nuevo conflicto de intereses entre el gobierno y los ambulantes. Pese a éstas diferencias con el gobierno, en 1996 las organizaciones de Guillermina Rico, Alejandra Barrios y Benita Chavarría (otra de las dirigentes con mayor número de agremiados) lograron constituirse como las más importantes en la zona del centro, siendo calificadas como la “triada” de representantes de los vendedores de vía pública de mayor importancia e interlocución con el gobierno.²⁹⁹

En síntesis, las lideresas de estas organizaciones se distinguen por poseer formas de trabajo vertical. Subsisten relaciones de subordinación de los agremiados al líder, esto implica que las decisiones sobre la posición del grupo las asume su dirigente. Por otra parte, el líder se apoya en supervisores y coordinadores de calle para orientar, y mantener la comunicación con los miembros de la organización ante una posible embestida de la autoridad. Asimismo, existen grupos dentro de la propia organización, que se encargan de administrar las calles y mantener relaciones con expertos en materia jurídica, a fin de ampararse ante posibles decomisos de mercancía o detenciones de sus afiliados.

Un hecho innegable, es que la designación de los supervisores la realizan las lideresas con base en vínculos familiares o de lealtad. En este sentido, las formas de trabajo tanto de Alejandra Barrios como de Guillermina Rico operaran a través de familiares y gente de

²⁹⁸ Cfr., Ballinas, Víctor, “Cortejo de Vendedores Ambulantes”, en *La Jornada*, México DF, 5 de septiembre de 1996.

²⁹⁹ Cfr., Nájjar, Alberto, “Expedientes Negros. Los Dueños de la Calle”, *Op. cit.* P. 2, 7.

confianza. Puede afirmarse que la relación se da en torno a un eje de “confianza-dependencia”, de tal forma que la distribución de tareas se hace en función de criterios que permitan al líder garantizar su ascendencia entre los propios miembros de la organización.

Por otra parte, la participación de los vendedores al interior de estas dos organizaciones, es muy restringida. Al respecto, se pudo observar que muchos de los supervisores se limitan a concurrir a sesiones o actos públicos, delegándose de forma directa en el líder (o en su secretario) los temas de interés y el pago de cuotas. También se descubrió que la comunicación interna es muy limitada y áspera ante la preferencia que se da a ciertos vendedores y coordinadores de zonas y calles por parte de la dirigente.

Si bien es cierto que la dirigencia de la organización procura dar trato igualitario a todos los vendedores, encontramos que a los ambulantes identificados como “toreros” (nombrados de esta forma porque se les permite vender en lugares específicos y en ciertas horas) se les subestima respecto de los vendedores con puestos fijos que comercializan una mayor cantidad de productos. La gestión de cada organización varía en razón de las ventas y acuerdos establecidos con la autoridad, así como a las facilidades que existen en fechas específicas para la ubicación (por ejemplo diciembre y enero) de los giros comerciales y que explica, en gran parte, la centralización de funciones en el líder respecto a sus agremiados.

Es importante señalar, que estas organizaciones de ambulantes han sido consideradas como *clientelas políticas*. El uso de las calles es intercambiado por votos con los ambulantes y con el público en general con quienes tienen contacto. Por ello, no resulta extraño que la invasión de calles en la zona central sea fomentada por los mismos representantes políticos y dirigentes de los partidos políticos (PRI y el PRD en la actualidad), sobre todo cuando disputan los cargos legislativos y de gobierno.

No debemos olvidar que, tanto el comercio establecido como el comercio informal, se conforman como grupos de interés que, con diferentes estrategias, han tratado de incidir en las políticas públicas de la zona. El comercio en vía pública lo organiza un grupo que tiene intereses propios, el de sus líderes, sin embargo, su actividad se confunde como un problema de interés público, al tiempo que su presión es de carácter político-moral. Su forma de lucha deviene en corrupción y la intimidación, la protesta y el sabotaje a las acciones de gobierno.

Por su parte, el comercio establecido es un grupo de presión que utiliza la persuasión, dada su mejor posición económica, para presionar a políticos e incidir en la definición de acciones más enérgicas contra el ambulante. Ambos grupos, han nutrido la agenda del

gobierno local con meros discursos y posiciones que lejos de formular acciones lógicas en beneficio del interés público, han cultivado relaciones destinadas a salvaguardar y defender sus propios intereses

Con relación al Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-SIDA (FRENPAVIH³⁰⁰) el periodo que va de 1983 a 1994, se caracterizó por la aplicación de estrategias económicas neoliberales por parte del gobierno federal, hecho que marcó la gestación de la organización. En efecto, en este periodo la política social en materia de salud consideró el tema del VIH-SIDA como un asunto de debate en la agenda sistémica, sin embargo, las personas infectadas con el virus poco pudieron hacer para expresar su opinión ante las medidas impuestas por los funcionarios de gobierno ante la intolerancia y prejuicio mostrado en el manejo informativo de la enfermedad.

Como se dijo antes, el surgimiento de liderazgos y organizaciones ligadas al tema del VIH/SIDA, data de la década de los años setenta. En poco tiempo, la expansión del virus y el ascenso del tema entre la opinión pública provocaron que diversos grupos dedicaran sus esfuerzos al trabajo de prevención, apoyo moral y psicológico para los infectados. No obstante, debido al avance de la enfermedad, las acciones de estas organizaciones se inclinaron hacia el ámbito federal de gobierno.

Estos esfuerzos iniciaron con la organización política de redes de ONG's que se mantuvieron unidas por el trabajo enlazado de varios grupos, sin que por ello renunciaran a sus estructuras y principios locales. Uno de los antecedentes del FRENPAVIH, fue la Red Nacional de Comunicación y Solidaridad contra el SIDA, surgida en 1991, y conformada por ONG's autónomas. Otra, fue la Red Latinoamericana de Organismos No Gubernamentales con trabajo en SIDA, conformada en ese mismo año y la Red Nacional de Sistemas de Apoyo en SIDA, integrada por 18 organismos civiles en Ahuantepec, Morelos, en julio de 1994. Del mismo modo, la constitución de Mexicanos con el SIDA en 1991, integrada por 14 organizaciones del Distrito Federal, Nezahualcóyotl, Tijuana, Guadalajara y Mérida fueron intentos organizativos relevantes en la lucha contra el SIDA.³⁰¹

El primer caso de SIDA se registró en México en 1981. Sin embargo, no fue sino hasta 1989 que las ONG's de tipo liberal más formalizadas hicieron los primeros intentos por demandar al gobierno acciones concretas contra el avance de la enfermedad.. Hacia 1995, en

³⁰⁰ Para un conocimiento general del FRENPAVIH, consúltese la página electrónica <http://www.frenpavih.org.mx>

³⁰¹ *Cfr.*, Salinas Hernández, Héctor Miguel, *Op. Cit.*

una fase de mayor coordinación, el activismo de las organizaciones se reorientó hacia un planteamiento más político y de defensa (*advocacy*) jurídica. Al respecto, la actividad de Mexicanos contra el SIDA fue representativa, a través de sus labores de asistencia médica, siendo secundada por la Fundación Mexicana de Lucha contra el SIDA.

Aunque el trabajo de estas organizaciones se considera importante, desafortunadamente sus esfuerzos de articulación para la búsqueda de apoyo económico e incidencia en las políticas fueron muy breves debido a desacuerdos y desatención en el trabajo de integración política. Estos hechos afectaron la proyección, relevancia y calidad de sus integrantes, aunque sí motivaron a otros organismos para que continuaran en la lucha contra el síndrome.

Cabe decir, que el trabajo de las organizaciones civiles, se ha destacado por promover acciones más de carácter humanitario que de tipo político-ideológico. Al respecto, Mauricio Ramos, exPresidente de la Fundación Mexicana para la Lucha contra el SIDA, señala que:

“Pese al trabajo humanitario, este por sí sólo no sirve, ya que debe ir acompañado por una acción política coordinada y clara que presione al Estado; si no existe una política pública concreta es que no existe una ideología básica en los planteamientos de las ONG’s.”³⁰²

Como podemos deducir, el contexto que rodea el surgimiento del FRENAPVIH tiene que ver justamente con la existencia y desarrollo de las ONG’s que venían articulando diferentes ejes temáticos y de promoción destinados a la participación en la agenda política federal de salud y gradualmente en las del ámbito local. El surgimiento del Frente lo podemos ubicar en una segunda fase, considerada como reactiva y de coordinación, vinculado a la visibilidad y a la movilización de la gente. Esta ocurrió en julio de 1996, con la realización de una conferencia médica sobre SIDA realizada en Vancouver, Canadá, cuando se potenció nuevamente el interés de ciertos individuos por rearticular acciones conjuntas en la lucha contra la enfermedad.

A raíz del descubrimiento de nuevos fármacos que favorecían el sistema inmunológico permitiendo extender y dar una mayor calidad de vida, un grupo de personas (entre las que destacaron Mauricio Ramos, Jorge Huerdo, Arturo Vázquez y Hugo Estrada) iniciaron una serie de consultas entre grupos de autoapoyo y fundaciones con la finalidad de conocer las condiciones en las que vivían los afectados por el virus. En poco tiempo, los

³⁰² *Entrevista realizada a Mauricio Ramos en el Centro de Atención para Personas con VIH La Condesa del Gobierno del Distrito Federal, México DF, 28 Octubre 2004.*

encuentros de las personas infectadas (PVV's) configuraron los congresos nacionales y panamericanos de VIH/SIDA.

Durante 1995, se reunieron 81 personas de diferentes entidades. Tales intentos organizativos quedaron plasmados en documentos y memorias de trabajo editadas por una organización civil denominada *Espiral*, la cual fungió como una parte técnica de asesoría.³⁰³ Finalmente, en 1996 se constituyó el FRENPAVIH como una organización tipo movimiento social. En su consigna inicial el Frente proclamó:

“que todos los mexicanos que vivimos con VIH o hayamos desarrollado SIDA tengamos acceso en forma suficiente y permanente a los medicamentos específicos y colaterales, servicios de hospitalización especializada de manera oportuna y de calidad, control y seguimiento por médicos especializados con experiencia en este campo de la medicina y tener el apoyo psicoterapéutico oportuno.”³⁰⁴

Entre los objetivos del Frente se encontraban: a) obtener atención médica de calidad; b) lograr la incorporación de los medicamentos utilizados en el tratamiento de control de la pandemia, en los cuadros de medicamentos básicos del sector salud; c) recibir un trato digno y respetuoso hacia sus personas y su entorno; d) lograr la modificación de las medidas y disposiciones que atenten contra las anteriores demandas; y e) encontrar espacios para la participación en los procesos de consulta, revisión y autorización de medidas públicas con respecto a la pandemia.

A diferencia de otras ONG's, el FRENPAVIH expresó como meta primordial: incidir en las políticas públicas para elevar la calidad de los servicios de salud, acceso a los tratamientos y medicamentos necesarios para todos los mexicanos que viven con el virus. Además, se propusieron insistir en la elaboración y difusión de campañas preventivas para grupos específicos como a desarrollar proyectos que incrementarán la calidad de vida de las personas con VIH/SIDA.

Según datos obtenidos en nuestro trabajo documental y de campo, el Frente registró una amplia diversidad de integrantes: mujeres, jóvenes, hombres, seronegativos, seropositivos, profesionistas, técnicos, estudiantes, trabajadores, desempleados, homosexuales, heterosexuales y una gran variedad racial, ideológica y económica. Con base

³⁰³ Arellano, Luis Manuel, “La emergencia de una nueva identidad”, texto proporcionado por el autor y remitido a agencianotiese@listas.laneta.apc.org, correo del *Suplemento Letra S* (<http://www.letraese.org.mx>), de la Jornada, el Lunes 8 de Septiembre de 2003, 5:48 pm; y publicado el 4 de septiembre del mismo año.

³⁰⁴ *Documentos Básicos del FRENPAVIH*, Mimeografiado proporcionado por José Méndez, México DF, marzo de 2004.

en este mosaico plural, la representatividad de la organización se articuló en torno al VIH/SIDA y a sus dirigentes: Jorge Huerdo, Hugo Estrada y actualmente José Méndez.

Ellos empezaron a crear vínculos con líderes y coordinadores de grupos de autoapoyo independientes, con derecho habientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con personas que vivían con hemofilia/VIH, con protocolarios del Consejo Nacional de Prevención y Control del SIDA (CONASIDA), con representantes de personas que se encontraban privadas de su libertad, con derechohabientes el Instituto de Seguridad Social de Trabajadores del Estado (ISSSTE), y otros sectores sociales que no tenían ningún tipo de seguridad social.

Los estatutos y el número de miembros que integran la organización, se desconocen con exactitud, se promueve al menos 1 representante en cada uno de los 32 estados y su estructura está conformada por un Consejo o Comité Nacional Directivo.³⁰⁵ De origen, se planteó la delegación de tareas a través de comisiones en Administración y Finanzas, Enlace Nacional e Internacional, y de Movilización y Apoyo.

Respecto al trabajo de tipo operativo y permanente se erigieron comisiones enfocadas al análisis y acción política, comunicación y prensa, y análisis médico, principalmente. Con base en estas comisiones, el Frente ha designado diferentes comisiones que realizan el trabajo general, al contar con representantes para las diferentes comisiones mixtas formadas por algunas instituciones del Sistema Nacional de Salud.

La estructura del Frente se planteó con base en la designación de representantes para cada uno de los estados, los cuales coordinan las acciones de la organización con los diferentes comités estatales de salud en los COESIDAS. Al igual que otras organizaciones que paulatinamente se van fortaleciendo, el Frente también ha recurrido al apoyo de asesores en diversos temas de salud, justicia y seguridad social, así como grupos de intelectuales, abogados, médicos, politólogos y comunicadores que contribuyen en las tareas de gestión social y política.

Por otra parte, al constituirse el Frente por individuos que poseen directa o indirectamente la enfermedad, uno de los recursos que los dirigentes y activistas han adoptado como parte de su estrategia de presión durante sus movilizaciones políticas ha sido

³⁰⁵ En efecto, durante la realización de su IV Congreso Nacional, celebrado en la ciudad de Pachuca, Hidalgo en diciembre de 2004, se registró la presencia de 29 representantes de los 32 estados, excepto de Oaxaca y Puebla.

el uso de pasamontañas blancos, convirtiéndose en un símbolo político y en un emblema fundamental de la organización. Para el FRENPAVIH:

“el cubrir nuestros rostros permite proteger identidades de las personas y al mismo tiempo es un instrumento de protesta contra la estigmatización y prejuicios sociales que aún prevalecen frente a la pandemia.”³⁰⁶

Con respecto a la difusión que realiza la organización, y que se analizará con mayor detalle en el siguiente apartado, el Frente a lo largo de su existencia ha contado con el apoyo de ciertos medios de difusión masivos tales como: los periódicos *La Jornada*, *Reforma*, *El Universal*; las estaciones televisivas como *Canal 11*, *Televisa* y *Canal 22*. No obstante, el principal medio de comunicación ha sido el suplemento *Letra S*, que aparece mensualmente en el diario *La Jornada*, cuyo tema central es el debate e información sobre sexualidad y sida. Es importante señalar que el Frente no cuenta con instalaciones propias, sin embargo, a lo largo de su trayectoria este organismo ha recurrido al apoyo de fundaciones para articular su trabajo. Al menos hasta diciembre de 2003, el domicilio legal de la organización se ubicaba en uno de los edificios localizados de la Unidad Habitacional Plateros, en la zona de la delegación Álvaro Obregón del poniente en el poniente del Distrito Federal.

Sobre el financiamiento de la organización, y aunque en su programa de trabajo se establece que: “no recibimos fondos de ninguna institución nacional e internacional”, y que el principal recurso “es el espíritu de lucha de cada uno de los integrantes”, durante las entrevistas realizadas a los dirigentes se detectó la existencia de apoyo económico del CENSIDA para la realización de sus asambleas ordinarias y para las actividades básicas de gestión social.³⁰⁷

Asimismo, los dirigentes indicaron que otros recursos (dados según en especie) provienen de las aportaciones de proyectos de trabajo generados con organismos no gubernamentales internacionales como el proyecto *Policy Project*, que destina asesoría, capacitación e información a la organización en diferentes temas relacionados con el estigma, la discriminación, entre otros temas, y coadyuva a su trabajo de incidencia política.³⁰⁸

³⁰⁶ *Entrevista a José Méndez*, dirigente del FRENPAVIH, México DF., 15, 20 de agosto de 2004.

³⁰⁷ Al menos esa es la apreciación que pudimos deducir durante las entrevistas y observaciones realizadas durante su IV Congreso realizado en la ciudad de Pachuca, Hidalgo. El Consejo Nacional del Frente tuvo una reunión a puerta cerrada con el Secretario de Salud, Julio Frenk, en esta se acotaron temas sobre apoyos para el pago de hotel, eventos y participación de la organización en el marco del Día internacional del SIDA, el 1 de diciembre 2004.

³⁰⁸ *Policy Project* (México), es una fundación estadounidense tiene como propósito facilitar y proporcionar apoyo técnico en el desarrollo de políticas públicas y herramientas con énfasis en los temas relacionados al género y a la reducción de estigma y la discriminación vinculados al VIH/SIDA. Su página electrónica es <http://www.policyproject.com>

La constitución del FRENPAVIH ocurrió en octubre de 1996. En 1997, la estructura del Frente se consolidó con las primeras movilizaciones radicales en contra de los organismos de salud, entidades públicas y legislativas responsables de analizar y decidir sobre el tema. Para el 2001, y después de efectuar sus primeras asambleas de integración nacional, el trabajo del Frente devino en serias crisis de dirección ante la participación institucionalizada promovida desde el gobierno a través del CENSIDA.

Estas acciones, y las constantes fricciones entre sus coordinadores, significaron el principio del fin como grupo autónomo del gobierno, ya que el Frente para la representación en los organismos de salud tuvo que definir su registro como asociación civil y entrar, de algún modo, a las reglas del sistema por la vía institucional.

En los nuevos intentos de movilización por el manejo de los programas de salud en las entidades, así como por problemas internos en la dirección, del Frente se desprendió el grupo que da origen a una nueva organización conocida como Vanguardia Mexicana para la Lucha contra el SIDA (VAMPAVIH). Si bien la actividad de ciertos grupos civiles en sida ha permanecido en la ciudad y en el resto del país, durante el 2003 lo que caracterizó el trabajo de la organización fue una participación cada vez más ligada a las acciones de gobierno a través del CENSIDA e identificada con las formas y mecanismos de representación oficial.

No obstante, y al igual que la Unión de Vecinos y Damnificados y las Organizaciones de Ambulantes, el surgimiento del FRENPAVIH muestra procesos sociopolíticos y públicos que son construidos con la experiencia de muchas personas y relaciones con diferentes actores para promover la atención, el trabajo y la justicia en aspectos ya no sólo reivindicativos, sino de orden político, moral y hasta con objetivos de cambio social. En el siguiente inciso se explora el desarrollo de cada uno de los conflictos, a fin de resaltar los discursos, acciones y contradicciones que rodean la formación de la agenda en cada uno de los tres temas y actores.

3.3. Sismos, reconstrucción y participación política-partidista: la *Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre* en la colonia Roma, 1985-1990.

El jueves 19 de septiembre de 1985, un sismo de 8.1 grados en la escala de Richter sacudió a la ciudad de México durante 90 segundos. El viernes 20, a las 19:38 horas, un segundo sismo de 7.3 grados volvió a impactar el centro y otras regiones del occidente del país. Los daños provocados por ambos fenómenos se sumaron a la incapacidad del gobierno por articular una respuesta acorde con la urgencia y las necesidades de la población afectada. Sin embargo, la ciudadanía mostró un gran interés en las tareas de auxilio y ayuda a la población afectada.

En la ciudad, los damnificados aparecieron en tres grandes grupos: los de las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Benito Juárez, administrados por el gobierno; los de colonias de clase media como la Roma, Juárez, Narvarte, Condesa, y zonas aledañas; y los barrios del México viejo en Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero, entre otras (donde habitaban familias de escasos recursos, pero con un fuerte arraigo en sus lugares de origen). En poco tiempo, se gestaría un frente amplio e independiente a las propuestas del gobierno.³⁰⁹

El 27 de septiembre de 1985, la CONAMUP y la Facultad de Arquitectura (Autogobierno) de la UNAM convocaron a la formación del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSORE). Su plataforma incluyó impulsar un programa de reconstrucción con la participación de organizaciones populares, y que atendiera prioritariamente las necesidades de vivienda popular. Los primeros días de octubre, se observó un rápido proceso de organización vecinal mediante el que se formaron un gran número de asociaciones y uniones de inquilinos con amplia representatividad de sus bases territoriales. En esa coyuntura, el 5 de octubre, surgió la *Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre* (UVyD-19), en la colonia Roma y zonas aledañas de la Delegación Cuauhtémoc en el centro de la ciudad.

No obstante que en la opinión pública se había formado un consenso en torno a la necesidad social de la expropiación de terrenos afectados por los sismos, el 11 de octubre de 1985, salió a la luz pública un decreto de expropiación que sólo incluía 5,495 predios. Sin embargo, el 21 del mismo mes se consideró que sólo 4,323 eran viables para la rehabilitación

³⁰⁹ Cfr., Urrutia, Alonso y Víctor Ballinas, “La reconstrucción, aún inconclusa después de seis años” en *Perfil de La Jornada* Núm. 2685. México, martes 3 de marzo de 1992, p. VII.

de poco más de 6 mil viviendas.³¹⁰ Estos hechos no sólo tensaron más la relación existente entre los ciudadanos y el gobierno, sino que generaron mayores reclamos entre la población damnificada no incluida en los programas emergentes de reconstrucción, entre ella los vecinos de la colonia Roma, Condesa, Doctores, Buenos Aires, Cuauhtémoc y Narvarte aglutinados en la UVyD-19.

Así, la CUD convocó a formar un frente de organizaciones con el propósito de luchar para hacer respetar sus demandas y sus opiniones en un proceso democrático integral para la reconstrucción. Desde sus inicios los representantes de la CUD siempre se propusieron la trascendencia coyuntural del movimiento. Líderes, como Cuauhtémoc Abarca, indicaron la necesidad de lograr una participación mayor en los procesos de decisión gubernamental donde el derecho al arraigo, la expropiación y restitución de viviendas fuesen el inicio para el cambio democrático de la vida nacional.

Desde octubre de 1985, la CUD desplegó diversas movilizaciones y celebró foros de discusión con el objeto de presionar, diseñar estrategias y cohesionar el trabajo político y organizativo del movimiento. En este sentido, los dirigentes de la UVyD-19, que representaban a familias afectadas por los sismos en las zonas referidas, mostraron su interés en las negociaciones con instancias federales y locales para ser incluidos en los programas de expropiación. En un principio los intentos de interlocución fueron rechazados por las instancias encargadas del registro de viviendas afectadas, además de que se dio la cooptación de algunos de sus líderes promovida desde el gobierno (como en el caso de Alejandro Varas, de la Unión).

La organización realizó trabajo de integración vecinal y la creación de cooperativas de trabajo y apoyo social. Este tipo de actividades se difundieron entre el público y los medios de comunicación como forma de presión a sus demandas. Por su parte, las autoridades civiles y militantes trataron por diversos medios de mantener el control político y organizativo de los damnificados, mediante la presencia de empleados o activistas, la gestoría de trámites y hasta la canalización de recursos internacionales.

Debido a la importancia de los procesos organizativos independientes, el partido oficial, a través de sus sectores populares (CNOP) y con base en las posibilidades de

³¹⁰ Duhau, Emilio, "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos* 1. México, El Colegio de México, Vol. 2, enero-abril de 1987, p. 75-99.

negociación que le ofrecía el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP) y los diferentes organismos, puso en marcha la creación de los llamados Comités de Reconstrucción, centralizados en la Federación de Comités de Reconstrucción, pero que tuvieron muy poca representatividad entre la población afectada.³¹¹

Entre el 20 de marzo y el 13 de mayo de 1986, a más de 5 meses de ocurridos los sismos (luego de diversas movilizaciones de damnificados contra la negativa del gobierno de reconocer de manera integral e incluyente el problema) la CUD y el gobierno suscribieron un *Convenio de Concertación Democrática* para la Reconstrucción. Este documento significó el reconocimiento formal de la Coordinadora como interlocutor válido y representativo integrando la mayor parte de las reivindicaciones fundamentales defendidas por los damnificados.³¹² De ese modo, Manuel Camacho Solís quedó al Frente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y se encargó de definir la agenda política junto con la CUD, además de comprometerse a revisar los trabajos de expropiación y los programas impulsados de reconstrucción para poco más de 250 mil solicitantes.

Pese a que los primeros trabajos desarrollados a través del Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP) fueron importantes, posteriormente se debatió la necesidad de incorporar los sectores excluidos. En este proceso, y sobre todo por la presión de la CUD, fue como nacieron los denominados Programas Emergentes de Vivienda en sus fases I y II, así como aquellos que se formularon para el caso de las unidades habitacionales en Tlatelolco y de organismos no gubernamentales.

En la colonia Roma los sismos afectaron a poco más de 600 edificios en diferentes grados. Los impactos modificaron la dinámica ocupacional en la zona y coadyuvaron a la organización de organizaciones populares y políticas, principalmente el Partido Acción Nacional.³¹³ En poco tiempo la fisonomía del lugar no sólo cambió, sino propició que inquilinos y propietarios tuviesen un mayor interés en los asuntos públicos de la zona.³¹⁴

Aunque no se sabía de antecedentes sobre organizaciones vecinales, los sectores medios y populares que residían en el lugar al momento de los terremotos, encontraron en la

³¹¹ Cfr., Pliego Carrasco, Fernando, *Hacia una sociología de los desastres urbanos: un balance del proceso de reconstrucción en la ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994, p. 97-141.

³¹² *Ibidem.*, p. 152-155.

³¹³ Cfr., Mijares López, Graciela, *El surgimiento de la UVyD-19*, México, Tesina de Lic. En Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1997, p. 53-55.

³¹⁴ Sobre la historia del lugar véase Rico López, Jaime Enrique, *Dinámica de transformación en la colonia Roma a raíz de los sismos de 1985*. México, Tesis de Lic. en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, 1987, p. 32-44.

UVyD-19 una base para conocer e impulsar el trabajo social con el fin de insertar sus demandas a la agenda de los programas de reconstrucción para damnificados.

El edificio Frida, ubicado en la calle de Chiapas 59, fue el sitio donde se llevó a cabo la Asamblea de Constitución de la Unión. Rápidamente esta organización fue aglutinando grupos de colonias vecinas (Cuauhtémoc, Doctores, Manuel M. Ansa, Centro, Condesa, Narvarte, Buenos Aires y Santa María La Rivera, entre otras). El mismo 5 de octubre, en una Asamblea a la que asistieron cerca de 1,500 personas (unas 700 familias), se definió a la Unión como “democrática, representativa y popular”, y fue elegido como Coordinador General Alejandro Varas, pieza clave durante el proceso de negociación para el apoyo financiero de viviendas afectadas por los sismos.³¹⁵

Ante la negativa de las autoridades de incluir los predios afectados como parte de la expropiación, ya que este lugar se evaluó como clase media conformada con sectores “pueriles que podían solventar sus problemas”, los vecinos iniciaron un proceso con la difusión del conflicto a fin de no sólo llamar la atención en los medios, sino de trascender políticamente como parte de los grupos de presión de damnificados que convocaron a la formación de la CUD en la ciudad. En su pliego petitorio inicial, la UVyD-19 presentó un conjunto de reivindicaciones en las que se especificaba la forma de lucha, los motivos de las movilizaciones impulsadas en las calles, el contenido de la propaganda en los medios y las bases para la negociación con las autoridades. De acuerdo con Alejandro Varas, “al principio el programa de la UVyD-19 era sencillo, sin embargo, fue variando teniendo como eje conductor el problema de la vivienda y de la democracia.”³¹⁶

Durante los primeros tres años de existencia (1985-1988) la Unión se caracterizó por una gran capacidad de organización vecinal, integración política y cultural. Su base fue la cohesión social propiciada en el seno de sus asambleas y en reuniones efectuadas con los vecinos de los predios afectados. El 8 de octubre de 1985, la Unión realizó una primer manifestación en el Zócalo capitalino con la asistencia de más de 2 mil personas que demandaban el reconocimiento de su pliego petitorio.³¹⁷

El 23 del mismo mes, su inserción en la coyuntura política nacional se vio reflejada en una manifestación efectuada con el objeto de exigir la cancelación de la deuda externa y la

³¹⁵ *Declaración de Principios y Consignas de la Organización*, Mimeografiado, 1985, p. 1-9

³¹⁶ *Ibidem*, p. 5.

³¹⁷ *Acta de Sesión* de la UVyD-19, México, 10 de octubre de 1985, p. 3.

canalización de recursos a programas de reconstrucción, entre otros puntos, relacionados con las condiciones sociales del país y, específicamente, de los trabajadores asalariados.³¹⁸

Para el 26 de octubre, y una vez conformada la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la UVyD-19 participó en una marcha de más de 30 mil personas hacia los Pinos con el fin de demandar el reconocimiento de la CUD como instancia interlocutora en los procesos de negociación política y en la exposición del pliego petitorio de los damnificados.³¹⁹

Hasta el día 29 de octubre, el gobierno decidió atender a los representantes de la CUD después de una concentración que realizaron en el Zócalo con más de 6 mil personas. Esa vez se acordó aceptar la representatividad de la coordinadora en la gestión y medidas adoptadas hacia los afectados. Para el 31 de octubre de 1985, el movimiento logró la inclusión a la agenda del gobierno de una parte importante de sus demandas ya que el gobierno reconoció las propuestas de expropiación y los estudios a las zonas afectadas para su inclusión en el diseño de los planes y programas.³²⁰

No obstante, estas gestiones realizadas por la CUD, la Unión, junto con otras organizaciones, el 15 de diciembre de 1985, llevó a cabo un plantón frente a las instalaciones de la empresa Televisa. La idea en esta ocasión era la de dar a conocer la situación de la colonia Roma y otras áreas vecinas, exigir la solución integral al problema de la vivienda y la reconstrucción, además de señalar el contraste con los medios y recursos destinados por el gobierno para la realización del Campeonato Mundial de Fútbol.³²¹ En este momento, la actividad de la Unión se incrementó con la participación en manifestaciones promovidas por sindicatos, movimientos estudiantiles, obreros, campesinos y organizaciones políticas de izquierda, entre otras.

A más de cuatro meses de los sismos, y ante la constante negativa de las instancias administrativas de mediación (SEDUE y el DDF) de ampliar el decreto de expropiación, la Unión convocó a un plantón en las inmediaciones del Estadio Azteca para el día 10 de febrero de 1986. Ante esta situación, el gobierno, a través del Subsecretario de Vivienda de la

³¹⁸ *Volante de la organización*. Mimeografiado de la UVyD-19, México, 5 de octubre de 1985.

³¹⁹ Véase *La Jornada*, 27 de octubre de 1985, p. 38.

³²⁰ "Avances en la Reconstrucción: 197 viviendas en la zona expropiada" en *Boletín Informativo de la UVyD-19* Núm. 12. México, Diciembre de 1985, p. 5.

³²¹ "Las ganancias para los damnificados y la reconstrucción", en *El Socialista* Núm. 12. México, Partido Obrero Socialista, México DF, junio de 1986, p. 82.

SEDUE, decidió finalmente atender e incluir en su agenda política las demandas de la organización.³²²

A la par de sus actividades de protesta, el 4 de abril del mismo año, y una vez que la Unión entabló relaciones con organizaciones de ayuda internacional (CEMAD, FAC) para la adquisición y compra-venta de terrenos en la colonia Roma y otras áreas vecinas de la zona central, se firmó un convenio de colaboración entre la SEDUE-DDF-UVyD-19, en el que se acordó realizar una evaluación de los predios afectados en la zona a fin de considerar su apoyo e inclusión en los programas emergentes de vivienda. En este momento la Unión registró a un número considerable de damnificados y representantes en más de seis colonias vecinas (Condesa, Narvarte, Obrera, Buenos Aires, Centro, Doctores, Santa María La Ribera) e incluso de la periferia de la ciudad (Pantitlán, Ecatepec, Iztapalapa), todos ellos caracterizados por su amplia capacidad de movilización y politización en el proceso de reconstrucción. Para Alejandro Varas, la organización llegó a tener influencia en más de 2,500 familias entre damnificados y no damnificados.³²³

Parcialmente, la organización logró concretar la construcción y/o reparación de 197 viviendas en las colonias Roma, Narvarte, Obrera, Buenos Aires, Pantitlán, Tránsito y Centro, principalmente. Asimismo, se vinculó con organizaciones altruistas a fin de obtener financiamiento para la ampliación de las obras en lugares que fueron excluidos de los dos programas anteriores y lograr así, fundamentalmente, la adquisición de predios para restitución, construcción y renovación. Por otra parte, la Unión mostró una simpatía “reservada” a otras organizaciones que operaban en el centro de la ciudad, como fue el caso de las organizaciones de damnificados que dieron vida a la Asamblea de Barrios a principios de 1987.

Del 31 de julio al 2 de agosto de 1987, la UVyD-19 celebró su *Primer Congreso*. Allí se destacó el trabajo realizado por las comisiones de vivienda y se acordó impulsar el movimiento para protestar por la falta de continuidad en las obras, la insuficiencia de programas de reconstrucción y en contra de las medidas existentes de los caseros hacia los

³²² Cfr., *La Jornada*, México DF, 8 de febrero de 1986, p. 19; *La Jornada*, México DF, 10 de febrero de 1986, p. 19; *El Día*, México DF, 2 de marzo de 1986, p. 2; *El Día*, México DF, 3 de marzo de 1986, p. 8.

³²³ Castillo, Eduardo, “Historia de un renacimiento en la colonia Roma”, en *La Jornada* 10 de octubre de 1993, p. 1; Rodríguez Piña, Jaime, *Notas sobre la UVyD-19. Un movimiento que se construye*, Mimeografiado, s/f, p. 3; *La Jornada*, México DF, 16 de abril, 1986, p. 24; *Excélsior*, México DF, 16 de abril de 1986, p. 45-B.

inquilinos en diferentes puntos de la capital.³²⁴ Hacia el 13 de agosto de 1987, la UVyD-19 celebró la culminación de 18 viviendas construidas con la ayuda de la CEMAD en la colonia Santa María La Ribera ubicada en la delegación Cuauhtémoc. En esta ocasión su dirigente, Alejandro Varas, declaró ante los medios de comunicación la existencia de 40 mil familias sin casa. Por parte del organismo altruista, Adoniran Cargiola, afirmó que hasta esa fecha había apoyado 1,500 acciones de vivienda y se promovería la gestión de otras 2,500 en distintos puntos de la ciudad.³²⁵

Entre el 14 de octubre y el 19 de septiembre de 1987, la Unión llevó a cabo una serie de eventos con los que se celebraron los dos primeros años de existencia del movimiento de damnificados. En este proceso se realizó un balance de las actividades desplegadas por la organización y se declaró que no desaparecería, ya que aún existían 600 familias sin vivienda. Según Alejandro Varas, de las viviendas faltantes 326 familias ingresaron al Programa Emergente Fase II, 120 a programas de financiamiento no gubernamental de la CEMAD-UVyD-19 y 150 quedaron sin opciones.

En total la Unión gestionó 3 mil acciones de vivienda de las cuales 2 mil correspondieron a familias beneficiadas por la primera expropiación y las otras mil fueron resultado de los programas emergentes. Por otra parte, se destacaron actividades productivas realizadas con el apoyo de la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC), así como la creación de la Escuela Popular de Arte.³²⁶

Rumbo a las elecciones federales de 1988, la Unión llevó a cabo una intensa actividad política. Desde diciembre de 1987, la organización venía informando a los vecinos de la colonia Roma y sus áreas de influencia la importancia de participar en las elecciones y lograr conformar una posición política para su intervención en el proceso. El 28 de enero de 1988, se discutió en el seno de la Asamblea General de Representantes la propuesta que formuló la dirigencia del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) para conformar, al lado de otras organizaciones, un frente de lucha a través de lo que se denominó "Unidad Popular de Izquierda Revolucionaria" en apoyo a la candidatura de Rosario Ibarra. Según Alejandro Varas, además de participar en Unidad Popular existía la posibilidad de registrar candidatos

³²⁴ Primer Congreso de la UVyD-19. "Porque hacemos un Congreso" en *Boletín Informativo Especial de la UVyD-19*. México, agosto de 1987; *El Día*, 30 de julio de 1987; *El Nacional*, 30 de julio de 1987; *La Jornada* 30 de julio de 1987, p 14; Ballinas, Víctor, "Hacinamiento y deterioro en viejas vecindades del centro" en *La Jornada*, 12 de octubre de 1987, p. 15

³²⁵ *La Jornada*, México DF, 13 de agosto de 1987; *El Día* México DF, 13 de agosto de 1987.

³²⁶ Cfr., *La Jornada*, México DF, 14 de octubre de 1987, p. 14.

en todos los distritos y defender los postulados y demandas de la organización de manera más amplia, y a partir del interés de la gente y su decisión de intervenir.³²⁷

Sin embargo, y a pesar de que se señaló que la Unión mantendría su independencia política de cualquiera de los partidos políticos en contienda, Alejandro Varas consideró conveniente participar con Unidad Popular "ya que en ésta se reconoce la participación de la organización como tal." Así, una vez iniciada la campaña de Rosario Ibarra, la Unión apoyó a la candidata del PRT. Los motivos que impulsaban la lucha de la organización en el espacio electoral fueron que:

"Desde su fundación la Unión lucha contra la injusticia y por el cumplimiento de nuestros derechos, contra las autoridades de gobierno. En esa lucha se descubrió que sólo la fuerza organizada puede alcanzar lo inalcanzable. De esta forma, nos enfrentamos al PRI-Gobierno en el terreno de la lucha social por la vivienda digna, empleo, etc. Ahora no basta con el cambio de personas hay que cambiar todo el sistema. Nuestra organización se enfrenta a un nuevo reto... Tenemos que aprovechar esta coyuntura electoral para llegar a más lugares, que nos escuchen más vecinos y sepan que nuestra organización existe. Vamos a utilizar la campaña electoral para denunciar los problemas que viven nuestras familias, para buscar otros canales para la solución y gestión de nuestros problemas... La participación para nosotros es un problema táctico si nos conviene si participamos, si no, no."³²⁸

En su posición, se puede deducir la coincidencia con algunos de los planteamientos que realizó la candidata del PRT en sus diferentes giras por el país. La organización aumentó sus actividades políticas en las zonas de influencia del centro y en los alrededores de la ciudad, a fin de unir esfuerzos y trabajar de manera conjunta. Por ejemplo, en marzo de 1988, la organización efectuó más de 20 asambleas para elegir a sus representantes y participar en Unidad Popular. Se decidió tomar parte en 6 distritos electorales con 16 candidatos electos por unanimidad y ratificados en el seno de su Asamblea General para las elecciones de Diputados Federales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la primera, se acordó el registro en los distritos 1, 2, 6, 7, 34 y 35; para la segunda, la lista se integró en los distritos 1, 7 y 35.³²⁹

La lista de candidatos incluyó a los principales representantes de la organización que venían realizando el trabajo socio-comunitario, cultural y político en sus respectivas áreas vecinales. El domingo 24 de abril de 1988, la Unión inició formalmente su campaña proselitista en distritos y áreas vecinales en los que se logró concentrar a más de 600 personas en diferentes puntos. La Unión participó también en los diferentes actos masivos

³²⁷ "No votes por el PRI, ni por el PAN. Vota por candidatos propios" en *Boletín Informativo de la UVyD-19* Núm. 14. México DF, diciembre de 1987, p. 3.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ "Cómo y por qué participamos en la Unidad Popular" en *Boletín Extraordinario Electoral de la UVyD-19*. México, marzo de 1988, p. 1-3; *Uno más uno*, 3 de marzo de 1988, p. 5; *La Jornada*, 3 y 14 de marzo de 1988, p. 26 y 9, respectivamente.

que organizó la dirigencia del PRT en apoyo a Rosario Ibarra. Pese a que las actividades de la organización se vieron rebasadas, sus acciones se limitaron al ámbito de influencia local con el fin de lograr trascender en la elección. La lucha que se estableció por ganar el voto entre los sectores obreros y populares, así como entre algunas capas medias, fue significativa, a pesar de los escasos recursos para tareas proselitistas.³³⁰

Durante la campaña, la Unión planteó la posibilidad de establecer alianzas con otras organizaciones. Sin embargo, sólo pudo concretar tres acuerdos en los distritos 2, 6 y 34 con la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero y la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco; los vecinos de la colonia Obrera y Doctores; así como con la Coordinadora Federal de Pantitlán, integrantes de la CUD. En esa ocasión la dirigencia de la UVyD-19 argumentó que: "Lo más importante es que las organizaciones que conformamos la CUD, y que hemos venido brazo a brazo, ahora levantamos nuestra lucha a nivel político-electoral, y por supuesto, la lucha no acaba el 6 de julio, sino que continuará en una lucha permanente."³³¹

Los resultados obtenidos por los candidatos de la Unión para las elecciones de Diputados Federales, y por primera vez para elegir Asambleístas al Distrito Federal, mostraron la débil articulación política del PRT con los diferentes sectores de la sociedad. Para las elecciones de Diputados Federales el PAN se adjudicó el triunfo en los distritos de las colonias Roma, Álamos y Buenos Aires, en la delegación Cuauhtémoc.

Por su parte, el PRI sufrió una de sus mayores derrotas en la historia, ya que la alianza cardenista conformada por el PPS, PARM, PMS y PFCRN, alcanzó la mayor votación en los distritos 2, 6, 34 y 35 en las áreas vecinales de las delegaciones de Santa María la Ribera, parte de la colonia Roma y la Doctores, así como la colonia Pantitlán, correspondientes a las delegaciones de Cuauhtémoc y parte de Gustavo A. Madero.

Por otro lado, el PRT no alcanzaría el millar de votos por distrito. La escasa votación obtenida para estos dos partidos, junto con los resultados totales de la elección federal, significó perder su registro como partido político al no alcanzar el 1.5 de los sufragios requeridos por la ley electoral.

En lo que respecta a la elección de Asambleístas al Distrito Federal, el porcentaje de la votación para los candidatos de la UVyD-19 en los distritos 1, 7 y 35, fue la menor entre

³³⁰ *Boletín Extraordinario Electoral de la UVyD-19, Op. cit., p. 5.*

³³¹ "Iniciamos nuestra campaña electoral" en *Boletín Extraordinario Electoral de la UVyD-19, Op. cit., p. 4;* Gómez, Enrique, "Trabajadores, mujeres y luchadores populares, los candidatos del PTZ" en *El Socialista* Núm. 96. México, Partido de los Trabajadores Zapatistas, junio de 1988, p. 6-7.

los partidos políticos contendientes. En la integración a la primera Asamblea de Representantes del D.F., no se consideró la inclusión de ningún candidato del PRT. Por el contrario, el PRI alcanzó el mayor número de lugares con 32; el PAN 18 y el resto de la oposición sólo 14, de un total de 66 espacios.

De este modo, la participación de los candidatos de la UVyD-19 en el proceso electoral de 1988, si bien no logró alcanzar un porcentaje significativo de la votación para ambas elecciones, el trabajo de integración política y la organización que se dio entre la comunidad fue significativo. Una de las declaraciones que sintetizan el trabajo conjunto de la UVyD-19, hasta este momento, fue la que realizó Alejandro Varas al afirmar que:

“la participación electoral es única y exclusivamente una tribuna más que podemos utilizar para poder representar a nuestra organización, desarrollarnos y crecer en la misma. Aunque es difícil ganar las elecciones [...] vamos a ganar, consolidar, organizar y empezar a estructurar la presencia política. Lo que está en juego en la lucha política es que se construya un gobierno del propio pueblo, un gobierno de los trabajadores, lo que está en juego es la lucha por el poder.”³³²

Finalmente, para los líderes de la UVyD-19 lo que se consideró fue apropiarse del espacio electoral a fin de dar a conocer a la organización, sus actividades y propuestas, y estructurar una base más sólida para el futuro trabajo social y político en el centro de la ciudad. Esa base de la política, estrategias y táctica electoral tomaría forma en mayo de 1990, con la concepción y tránsito paulatino hacia una nueva organización concebida como movimiento social: *El Frente del Pueblo*.

³³² Varas, Alejandro, “Lo que está en juego es la lucha por el poder”, en *Boletín de la UVyD-19* Núm. 1, *Op. Cit.*, p 3-6.

3.4. Discurso, movilización y redefinición de la agenda política. *El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular para los vendedores ambulantes del Centro Histórico, 1990-1994.*

En 1990 el Regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, reconoció formalmente que la situación del ambulante era un problema social generado por diez años de crisis económica. En esa ocasión señaló la urgencia de preparar una “salida estratégica” por la vía institucional dentro de un marco de pluralidad política a fin de respetar los derechos de la ciudad.³³³

No obstante, una acción recurrente del regente capitalino fue establecer promesas con líderes de organizaciones identificadas en el Centro Histórico (Guillermina Rico, Alejandra Barrios, Benita Chavarría, Marcelino Cruz y Miguel Ángel Huerta, entre otros) a fin de evitar enfrentamientos con locatarios establecidos mediante la formulación de censos y la formalización de un proyecto de acuerdo. Ya en 1989, una propuesta similar fracasaría al reubicar a 1,957 vendedores ambulantes en la Merced; el resultado fue la invasión nuevamente de las calles en ese lugar.³³⁴

En marzo de 1990, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) convocó a la realización de un *Foro de consulta sobre el Ambulantaje* con diversos especialistas y actores en el problema. Este evento se proponía revisar los reglamentos de mercados y comercio en vía pública de 1951 y 1967.³³⁵ Allí los representantes del comercio establecido, Ricardo Dájer Nahum (CANACO) y Guillermo Gazal (PROCÉNTRICO) consideraron que el comercio en la vía pública es una actividad ilegal que viola la reglamentación mercantil por lo que a sus practicantes debía reubicárseles, además de ser incorporarlos al régimen formal.

Por su parte, los dirigentes de tianguis y mercados sobre ruedas indicaron la necesidad de acabar con intermediarios de productos; en su momento, los líderes de más de veinte organizaciones de ambulantes exigieron el cese de la violencia contra sus agremiados y respeto a su fuente de trabajo. Para los partidos políticos, el comercio en la vía pública se

³³³ Ballinas, Víctor, “Prepara el DDF programa para el Comercio Ambulante”, en *La Jomada*, 17 de febrero de 1990, p. 14.

³³⁴ Omaña Reyes, Alejandro, “Fracaso el mercado San Ciprián para ambulantes”, en *Tribuna*, 6 de mayo de 1993, p. 5.

³³⁵ *Cfr.*, Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de Mercados* expedido el 1 de junio de 1951, por el Presidente Miguel Alemán Valdés; y *Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las vías públicas* del 11 de octubre de 1967, expedido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal, respectivamente.

consideró como un espacio laboral económico alternativo y deriva de la falta de construcción de mercados y sistemas eficientes de abasto en el Distrito Federal.³³⁶

A pesar de lo anterior, sería hasta 1990 cuando la Asamblea del DF reconociera la urgencia de que esta instancia diera apoyo y recabara las denuncias que presentaran los comerciantes ambulantes en contra de líderes y funcionarios menores ante actos de corrupción en la asignación de los espacios públicos.³³⁷ En este marco, las principales calles donde se detectó el conflicto se ubicaron en:

- **Cuauhtémoc**, las de Palma, Motolinia, Gante, Moneda, Academia, República de Honduras, República de Nicaragua, José María Izazaga, Jesús Carranza, Rivera de San Cosme, Aldaco, Meave, Aztecas, Independencia, Balderas, Baja California e Insurgentes, Metro Insurgentes, Sullivan, San Pablo, Santo Tomás, Mesones, Roldán, Manzanares, Soledad, Corregidora, República de Guatemala, Mixcalco, San Ildefonso, República de Venezuela, República de Colombia, República de Bolivia, República de Argentina, El Carmen, Justo Sierra, Delicias y Vizcaínas, entre otras.
- **Venustiano Carranza** se identificó principalmente a las calles de Anillo de Circunvalación, La Viga y La Calzada Ignacio Zaragoza.

Ignacio Vázquez Torres, delegado en Cuauhtémoc (hasta mediados de 1990) y Guillermo Orozco Loreto, protagonizaron algunos momentos iniciales de la negociación entre 1990-1991 con los líderes y grupos de ambulantes en el Centro Histórico. Luego del uso de granaderos y policías en varios desalojos de ambulantes de la Alameda Central, un sector de ambulantes identificados con Guillermina Rico, se inclinó por una propuesta de reordenación; mientras, por otro lado, un amplio grupo encabezado por la líder Alejandra Barrios Richard mostró su desacuerdo ante la visión selectiva del gobierno y de los comerciantes establecidos en el conflicto. En palabras de los ambulantes “la situación requería de una consulta y redistribución de espacios, ya que la cosa no es pareja”.³³⁸

La proliferación del ambulante propició conflictos locales ligados al uso de la violencia. Por ejemplo, el 3 de abril de 1990, ambulantes de Iztapalapa pertenecientes al

³³⁶ Zamarripa, Roberto, “La ARDF propone no afectar liderazgos ni ubicación de los comerciantes callejeros”, en *La Jornada*, 8 y 9 de abril de 1990, p. 12 y 28; 7 y 32.

³³⁷ Rocha, Alberto, “Apoyaremos denuncias de Vendedores Ambulantes: ARDF”, en *Excélsior*, 22 noviembre, 1990, p. 4.

³³⁸ Hernández Montiel, Norberto, “Rico, por la reordenación; Barrios pide redistribución”, en México DF, *La Jornada*, 8 y 9 de enero de 1990; 8 de abril de 1990.

grupo *Unión Cuicuilhuac* del centro realizaron un *plantón nudista* frente a la Asamblea de Representantes para exigir respeto a su persona y al ámbito de trabajo.³³⁹

En los meses de julio, septiembre, noviembre y diciembre de ese mismo año, se suscitaron enfrentamientos constantes entre vendedores ambulantes e inspectores de la vía pública en las principales calles del Centro Histórico. Al respecto, Vicente Mayo, Presidente de la CANACO en el DF., argumentó que estas acciones “son un costo muy duro, por la modernización del comercio en el DF., pero nunca realizadas de forma arbitraria.”³⁴⁰ Más tarde, Víctor Orduña del PAN señaló la importancia de investigar los hechos y las acciones de extorsión a ambulantes en la zona, así como las posibles alternativas de solución.³⁴¹

El 31 de julio de 1990, mientras el dirigente de la *Unión de Comerciantes Ambulantes José María Pino Suárez*, Marcelo Morales, planteaba la posibilidad de reubicación de puestos conforme a las pláticas suscitadas con el delegado en Cuauhtémoc, la gestación de conflictos en zonas como *La Merced*, *Corregidora* y el mercado de *San Ciprián* desembocaría en desalojos violentos.³⁴² La prensa destacaría la labor del Manuel Camacho Solís como inconveniente en el manejo del problema. El día 6 de octubre, éste señaló que “el ambulante en la ciudad es un problema social y de conciliación de intereses entre vecinos y el comercio organizado en la calle [...] construir mercados es la solución.”³⁴³ Sin embargo, hasta 1991, Camacho anunció una iniciativa de reforma política para la ciudad donde se dijo que:

“En la ciudad de México conviene precisar qué tipo de reforma política se quiere para mejorar la relación del gobierno con la sociedad, para aumentar los actos de control social sobre los actos de autoridad, para que los órganos de gobierno se controlen y limiten entre sí y para fortalecer la organización de la sociedad y su participación en las decisiones públicas.”³⁴⁴

Rumbo a las elecciones de agosto de 1991, la propuesta del regente para la recuperación del Centro Histórico contó con el apoyo de la CANACO. Sin embargo, la líder Alejandra Barrios convocó a una marcha del Monumento a la Revolución al Zócalo para

³³⁹ Calderón Gómez, Judith, “Plantón nudista de los ambulantes de Iztapalapa”, *La Jornada*, México DF, 3 y 4 de abril de 1990.

³⁴⁰ Hernández Montiel, Norberto, “Impiden granaderos se instalen vendedores ambulantes sobre 16 de septiembre”, en *La Jornada*, México DF, 18 de julio de 1990, p. 19.

³⁴¹ Ballinas, Víctor, “ARDF: solapan autoridades el ambulante en el Metro”, en *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 17.

³⁴² Hernández Montiel, Norberto, “Vendedores del pasaje Pino Suárez dispuestos a reubicarse”, en *La Jornada*, 31 de julio de 1990, p. 15.

³⁴³ Ballinas, Víctor, “Manuel Camacho Solís: No desaparecerá de un día para otro el ambulante”, *La Jornada*, 6 de octubre de 1990, p. 14

³⁴⁴ “Comparecencia del Regente del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en *La Jornada*, México DF, 17 de abril de 1991, p. 20-21.

exigir su inclusión en la formulación del programa. Esta movilización contrastó con el apoyo que ciertas organizaciones de ambulantes otorgaron a los candidatos del partido oficial, así como a la gestión del regente capitalino.³⁴⁵

Al respecto, Manuel Aguilera Gómez se había mostrado decidido a controlar el comercio ambulante en la zona central del DF., y a disminuirlo gradualmente en las delegaciones capitalinas. En aquel momento señaló que “no se permitiría el ambulante en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y en 20 calles del Centro Histórico”. Sin embargo, al ser designado candidato del PRI al Senado, los medios cuestionarían su postura política al utilizar a grupos de ambulantes como “gestión y acarreo” en actos de campaña.³⁴⁶

Tanto Camacho como Aguilera inauguraron obras en la zona de la Merced controlada por Guillermina Rico donde acordaron lazos de apoyo electoral a favor del régimen de la ciudad.³⁴⁷ Sin embargo, el mercado de la Merced sufrió un incendio que originó la pérdida de locales y por tanto la invasión de calles y avenidas de la zona. Ante este hecho, la Asamblea del DF., citó a comparecer al delegado en Venustiano Carranza, Roberto Albores Guillén, el cual se comprometió a evaluar y formular un programa de apoyo para los afectados.³⁴⁸

Las elecciones de 1991, resultarían favorables al PRI, pero en materia de ambulante y otros temas urbanos significaron una mayor presión para el gobierno por parte de la opinión pública. El proceso de inserción a la agenda política del ambulante se agudizó a finales de 1991 y principios de 1992, con la llegada de las ventas de diciembre y año nuevo. El 10 de enero, el comercio establecido llevó a cabo una protesta contra el gobierno, al cerrar sus negocios dada la tolerancia y proliferación de ambulantes en la zona y formular notas como “*El gobierno no ha actuado hacia el problema*”; “*Existe una falta de voluntad política.*” Más tarde, éste sector efectuaría un plantón en el Zócalo capitalino en demanda de acciones concretas para su reacomodo.

El día 21 del mismo mes, la CANACO, anunció en diferentes medios informativos que se presentaría a la Asamblea un estudio para resolver el problema que afectaba a la ciudad. Hasta el 28 de agosto de 1991, en el 117 Aniversario de la CANACO, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, dio el visto bueno a los avances de las propuestas de reordenación de ambulantes iniciadas en las delegaciones de Venustiano Carranza y

³⁴⁵ Cfr., *La Jornada*, México DF, 23 de mayo de 1991, p. 18.

³⁴⁶ Cfr., *La Jornada*, mayo de 1991; *Excélsior*, 25 de junio de 1991, p. 3.

³⁴⁷ Cfr., con Garrido, Luis Javier, “El voto por el PRI”, en *La Jornada*, viernes 28 de junio de 1991, p. 10.

³⁴⁸ Cfr., *La Jornada*, sábado 20 de junio de 1991.

Cuauhtémoc como parte del Plan de Rescate Urbano de la zona de La Merced. En esta ocasión, Salinas señaló: “*buscamos acciones para la reorganización de manera legal y organizada.*”³⁴⁹

En los primeros meses de 1992, el conflicto del ambulante en el Centro Histórico se aceleró, ya que el 14 de febrero ocurrió un enfrentamiento entre usuarios y vendedores ambulantes en la estación del Metro Indios Verdes donde un vendedor de nombre Isaías Navarro resultó muerto a manos de ambulantes de esa zona.³⁵⁰ El director del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Emilio Mújica Montoya, reconoció que los recursos de vigilancia con que cuenta este sistema de transporte son limitados para contener a las decenas de vendedores ambulantes que diariamente ponen en peligro la seguridad de los usuarios.³⁵¹

Con estos sucesos, los delegados en Cuauhtémoc Guillermo Orozco Loreto, y en Venustiano Carranza, Roberto Albores Guillén, anunciaron la urgencia de conversaciones con líderes de la *Unión de Vendedores Ambulantes* (UVA), nuevamente representantes de la CANACO, miembros de PROCENTRICO con Guillermo Gazal al frente, así como vecinos del lugar, a fin de buscar alternativas y propuestas de reubicación. En contraste, hacia el mes de diciembre, Guillermo Orozco Loreto, impuso un cobro extra a más de 10 mil ambulantes, y a 12,500 mediante un “permiso especial” de entre 100 y 500 pesos por día. Ante esta acción los dirigentes Guillermina Rico, Alejandra Barrios, Martín Guzmán y Miguel Ángel Huerta, protestarían ante el cobro injustificado.³⁵²

En una nueva comparecencia ante la Asamblea, Manuel Camacho reafirmó la importancia de impulsar el desarrollo político y económico de la urbe. Proyectos económico-empresariales como el de Alameda Santa Fe, la recuperación de la promoción turística del centro, entre otros temas, fueron los relevantes en su informe. Para el 27 de febrero de 1992, Camacho Solís, anunció sorpresivamente el *Convenio sobre Regulación y Reordenamiento del Ambulante*, a través del Secretario General de Gobierno Jesús Martínez Álvarez, quien dijo que “el gobierno seguiría trabajando con las organizaciones de ambulantes que se

³⁴⁹ Hidalgo, Oscar, “Reacomodo del ambulante, exige el comercio organizado del DF.”, en *El Financiero*, 14 de enero de 1992, p. 41; Rodríguez Gómez, Javier, “Procentrico: aumenta la confrontación entre comerciantes establecidos y ambulantes del Centro Histórico”, en *El Financiero*, México DF, 17 de enero de 1992, p. 44; y Asociación de Comerciantes, “Los ambulantes deben regresar a los mercados”, *El Financiero*, México DF, 5 de febrero de 1992, p. 44.

³⁵⁰ Pérez Franco, Rafael, “Comercio en Vía pública y Control Urbano”, en *Excelsior*, 31 agosto de 1993, p. 1, 3.

³⁵¹ Rivera, Carlos, “Son insuficientes los recursos humanos del Metro para contener el comercio ambulante”, en *El Financiero*, 16 de octubre de 1991, p. 53.

³⁵² Cfr., Véase *La Jornada*, México DF, 9 de diciembre de 1991, p. 35.

mostraban renuentes a su firma.” Sólo 4 de 14 posibles grupos de ambulantes en el Centro Histórico habían aceptado la negociación y los acuerdos formulados.³⁵³

Como parte de los descontentos, diversas organizaciones manifestaron su rechazo al convenio y demandaron una apertura y debate del tema. Por ejemplo, Ignacio Contreras y Guillermina Rico indicaron que “nunca fueron requeridos en la formulación de los puntos del acuerdo”, sobre todo de aquellos que tenían que ver con sus agremiados que se instalaban afuera de las instalaciones del Metro.³⁵⁴ Otras organizaciones como las de Benita Chavarría y Alejandra Barrios, se manifestaron en la Asamblea de Representantes con el objeto de exigir una inclusión y el cese de privilegios para ciertos líderes.³⁵⁵

Cabe indicar que la dirigente Guillermina Rico, señaló “no haber aceptado nada”, sin embargo, la inclusión de ésta como suplente en la II Asamblea del DF., mostró lo contrario al participar en el proceso electoral.³⁵⁶ Por su parte, Manuel Camacho Solís, continuó insistiendo en un diálogo con las organizaciones y con la política de reordenamiento señalando que “no se utilizaría la represión como medio de resolver conflictos.”

Una de las propuestas eje para atención del problema fue hecha por el delegado Roberto Albores Guillén quien, además del diálogo y la concertación con los grupos, insistió en la construcción de mercados bajo el régimen de propiedad en condominio, la integración definitiva de un censo de ambulantes y el apoyo de fideicomisos de inversión pública y privada. En los medios precisaría que:

“[...] la construcción de mercados en condominio se plantea como la solución más visible al problema del ambulante en el DF., que desde hace un cuarto de siglo ocasiona ocupación de la vía pública, profunda irritación social, evasión de impuestos, congestionamientos y contaminación, así como la proliferación de falsos líderes [...] la construcción de mercados en el perímetro de La Merced y zonas adyacentes, se ha proyectado el plan de rescate urbano de esa parte del Centro Histórico [...] Además del sistema de mercados en condominio podrá ponerse en marcha con los ambulantes otro método igualmente práctico y que consiste en concesiones de uso de suelo temporal en los mercados con el objeto de ofrecer seguridad patrimonial a los vendedores de vía pública y la recuperación original del uso de suelo en las calles.”³⁵⁷

El 28 febrero de 1992, con el apoyo de representantes priístas, como fue el caso del recién electo Senador Manuel Aguilera, funcionarios delegacionales de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, ciertos líderes de organizaciones del Centro Histórico (como de

³⁵³ “Comparecencia del regente de la ciudad Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del DF., *La Jornada*, México DF, 29 de noviembre de 1991, p. 38-39.

³⁵⁴ Enciso, Angélica, “Diferencias entre ambulantes sobre los convenios”, *La Jornada*, 21 de febrero, 1992, p. 33.

³⁵⁵ Cfr., “Agenda Urbana”, en *La Jornada*, 21 de febrero de 1992, p. 32.

³⁵⁶ Rodríguez, Susana, “Vendedores Ambulantes” *Revista Mira* Núm. 145. México, DF., diciembre de 1992, p. 4.

³⁵⁷ Magaña Contreras, Manuel, “Mercados en Condominio, Solución al Problema del Ambulante: Albores G”, en *Excelsior*, 27 de febrero de 1992, p. 1 y 11.

Iztapalapa y Miguel Hidalgo), legisladores de la Asamblea del DF y representantes de la CANACO, Manuel Camacho Solís incluyó el tema en la agenda política con la firma de un nuevo convenio con 200 mil vendedores ambulantes.³⁵⁸

En el acuerdo se consideró atender la seguridad ciudadana, proteger el patrimonio público cultural, construir opciones para las actividades comerciales de las personas que no encuentren otra manera de sobrevivir.³⁵⁹

Por su parte, los legisladores del PRI y PRD coincidieron en la reordenación definitiva del ambulante al señalar que “la autoridad debe cumplir en la protección, cuidado y mejoramiento del Centro Histórico”, pero también subrayaron los usos políticos que pudiera darse al programa.³⁶⁰ Pese a esto, entre agosto de 1992 y enero de 1993, en la Asamblea se votaría a favor del establecimiento de un programa para el ambulante, el cual se denominó *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*. Así, el tema en la agenda se definiría como sigue:

“El comercio informal o ambulante en las grandes metrópolis, representa sin lugar a dudas un fenómeno de magnitudes excepcionales, cuya proliferación en los últimos tiempos, ha generado problemas económicos, políticos y sociales, que ha requerido de una atención integral por parte de las autoridades involucradas para su solución.”³⁶¹

Una vez estructurada la agenda en el *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP)* (por conducto de la Coordinación de Abasto y Distribución del DDF (COABASTO), y su titular Roberto Albores Guillén), dio inicio el fortalecimiento de condiciones de trabajo para el comercio informal; la incorporación gradual a plazas comerciales; y el rescate de la urbanidad del Centro Histórico.³⁶²

De inicio, se llevó a cabo la definición del espacio territorial involucrado, a efecto de ubicar en su exacta dimensión la magnitud y determinar los alcances del programa. Se conformó el Perímetro A y B en las Delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, y se identificó a organizaciones y líderes que, desde 1991, habían firmado convenios para evitar conflictos en las calles. COABASTO logró identificar a más de 60 organizaciones

³⁵⁸ Algunos sucesos y declaraciones que propiciaron el surgimiento del convenio se encuentran en Gazal, Guillermo, “Disminuirá a la mitad el número de ambulantes”, en *Excélsior*, 6 de enero de 1992, p. 4; ARDF, “El ambulante se torna incontrolable”, en *Excélsior*, 5 de febrero de 1992, p. 1.

³⁵⁹ Herrera, Joaquín, “Pacto con 200 mil Vendedores liberará de ambulante al Centro”, en *Excélsior*, 29 de febrero de 1992, p. 3 y 26-A.

³⁶⁰ Rocha, Alberto, “Emitirá la ARDF un bando de comercio para la reordenación en vía pública”, en *Excélsior*, 21 de abril de 1992, p. 24

³⁶¹ Coordinación General de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, *Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mimeografiado, 3 de agosto de 1992.

³⁶² Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular*, México, 3 de agosto de 1992, p. 5.

constituidas, y realizó reuniones para dar a conocer la importancia y trascendencia del Programa.³⁶³

Desde 1990, el gobierno venía formulando la elaboración de un censo de ambulantes y giros comerciales, sin embargo, no fue sino hasta julio de 1992, que se concluyó el registro de 10 mil de ellos en el padrón final.³⁶⁴

La ejecución del programa se realizó con base en una bolsa inmobiliaria que contaba con cerca de 700 predios, de los cuales 40 fueron seleccionados para realizar el avalúo, la topografía y la integración de expedientes de comerciantes.³⁶⁵ Este programa requirió además de la constitución de un Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación, a fin de avalar los avances y las decisiones de manera colegiada. El Comité sesionó semanalmente desde el 26 de noviembre de 1992, llegando a 35 reuniones de trabajo en 1993.³⁶⁶

En diciembre de 1992, se contempló la construcción de 14 plazas comerciales. Más tarde, en 1993, se definió la construcción de 29 plazas comerciales que albergarían a 10 mil locales en una superficie de 200 mil metros cuadrados. Para lograr este objetivo, se determinó una inversión de alrededor de 580 millones de pesos, de los cuales el 43 por ciento (250 millones) se financiaría con recursos de Nacional Financiera S. A., y de la iniciativa privada.³⁶⁷ El programa dispuso que la construcción de los mercados se llevara a cabo bajo el régimen de propiedad en condominio.

A la par de estas acciones, COABASTO demandó a la Asamblea del DF, la emisión de un bando jurídico en materia de ambulante para sustentar las bases legales del Programa. Se dijo que el plazo para dar solución al conflicto sería de un año a partir de los primeros acuerdos julio de 1992.

³⁶³ *Ibid.*, p. 7.

³⁶⁴ Desde 1951 el gobierno sólo construyó 310 mercados públicos en la capital para hacer frente a los problemas de comercialización de productos. Con excepción de la Central de Abastos, ubicada en Iztapalapa desde 1982, no se habían construido mercados en la urbe desde los años sesentas, y mucho menos destinados espacios comerciales públicos para las diferentes especialidades del abasto de productos en el orden alimentario y abarrotero; hecho que coadyuvó, dentro del contexto de un crecimiento demográfico acelerado de la ciudad, al incremento y práctica de actividades informales entre la población.

³⁶⁵ *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, Op cit.*, p. 11-12.

³⁶⁶ La Secretaría General de Gobierno a través de COABASTO fue la responsable política del desarrollo integral del Programa; la Secretaría General de Obras tuvo encomendado licitar, asignar y formalizar los contratos de obra para la construcción y equipamiento de las plazas, pasajes y corredores comerciales construidos con recursos de Nacional Financiera (NAFIN) y del Banco Nacional de Comercio Interior (BANCI); la Secretaría General de Planeación y Evaluación proporcionó los recursos iniciales de los créditos puente a través de FONDEDIF para los trabajos del Programa; la Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda fue la facultada para el desarrollo de los proyectos arquitectónicos y comerciales referidos. *Op. Cit.*, p 14.

³⁶⁷ *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, Op. Cit.*, p. 15.

En la Asamblea, los partidos considerarían un avance importante para la regulación del ambulante, y mostraba la voluntad del gobierno en la solución del conflicto, pero también se deduciría que el programa mantenía controles políticos de los líderes.³⁶⁸ Específicamente, para legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), se precisó avanzar en la despolitización del programa y en aquellos aspectos estrictamente comerciales y fiscales para evitar que grupos de ambulantes permanecieran como grupos de presión.

De igual manera, para miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) era necesario ofrecer soluciones de fondo, ya que las acciones sólo buscaban “acomodar” a ambulantes en el Centro Histórico.³⁶⁹ En sesión ordinaria, del 24 de noviembre de 1992, la Asamblea del DF., fijó su postura sobre la política formulada y señaló que “se encuentra orientada a terminar con las estructuras que han permitido el surgimiento de corruptelas y chantajes tanto por líderes como por funcionarios del DDF.”³⁷⁰

Estas declaraciones se realizaron en la víspera de la temporada navideña de 1992, periodo de alta invasión de calles por parte de los ambulantes. Este hecho propició que los partidos políticos asumieran no sólo una posición crítica hacia los trabajos realizados por COABASTO sino que se inclinarían por la formulación de una ley específica para ambulantes, ya que la legislación previa databa de 1951. Pese a que representantes del PRI señalaron que el DDF no debía otorgar permisos a ambulantes en la zona, las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza concedieron ciertas calles para el comercio en vía pública, lo cual propició un mayor desacuerdo con el gobierno por parte del comercio establecido.³⁷¹

En el *Foro Nacional de Encauzamiento del Comercio Informal*, organizado por la CONCANACO en noviembre de ese año, se demandó la necesidad de una reglamentación urgente, precisándose la necesidad de utilizar la fuerza pública para controlar la zona del centro de la ciudad:

“[...] utilizar la fuerza pública no es violentar el Estado de Derecho, al contrario la fuerza pública se utiliza para respetar el mismo [...] el ambulante es un problema político [...] una de sus causas específicas es el vínculo entre

³⁶⁸ Cfr., *La Jornada* 14 de Agosto de 1992, p. 33; *La Jornada*, 24 de Agosto de 1992, p. 31; y *La Jornada* 11 de Noviembre de 1993, p. 29.

³⁶⁹ Cfr., *Excélsior*, 8 de Noviembre de 1992, p-3, A.

³⁷⁰ Cfr., *La Jornada*, 24 de Noviembre de 1992, p. 18.

³⁷¹ A inicios del mes de noviembre de 1992, ambulantes representados por Guillermina Rico anunciaron el otorgamiento de 2 mil permisos para realizar sus ventas en la temporada decembrina conforme a un acuerdo suscrito desde 1991 con el Departamento del Distrito Federal. Según un reportaje de Manuel Contreras, durante los últimos meses de ese año, diversas organizaciones de ambulantes invadieron sin control calles y avenidas principales del Centro Histórico aumentando nuevamente la presencia de conflictos con el comercio establecido; esto significó el aumento del número de permisos otorgados por funcionarios delegacionales a los líderes de ambulantes en la zona. Véase *Excélsior*, noviembre de 1992.

dirigentes de las uniones de ambulantes y algunos partidos políticos que fomentan la actividad en conturbenio con ciertos funcionarios públicos.³⁷²

En enero de 1993, el comercio establecido pidió a los medios dar seguimiento a este programa.³⁷³ Guillermo Gazal, recordó que julio de 1993 había sido el plazo para terminar con la reubicación del comercio callejero y sólo se observaba un 10 por ciento de los comerciantes en locales comerciales. En lo general, PROCÉNTRICO estableció una política de presión sobre las autoridades y en especial sobre Roberto Albores Guillén. Para los comerciantes establecidos existían más de 26 mil ambulantes en la zona y no los 10 o 12 mil registrados por el gobierno.³⁷⁴

Por otro lado, desde noviembre de 1992, el gobierno había informado que antes de terminar ese mes se daría posesión de los primeros 653 locales en la inauguración de las plazas ubicadas afuera de las estaciones del Metro Pino Suárez y San Lázaro. También se informó esa vez que estaban por iniciar las obras en otras 14 plazas y mercados en condominio para ser concluidas en julio de 1993.³⁷⁵

Sin embargo, las contradicciones se presentaron, ya que la inauguración de la Plaza Pino Suárez fue propuesta para el 14 de febrero de 1993, desatándose nuevos problemas. De acuerdo con algunos medios, un grupo numeroso de vendedores ambulantes de la *Unión de Comerciantes Independientes Cuauhtémoc*, advirtieron que impedirían la inauguración de esa plaza. Ellos protestaban por el favoritismo que se otorgaba a un grupo de la lideresa Benita Chavarría del PRI. Sucesos parecidos se presentarían con otros líderes como Guillermina Rico y Alejandra Barrios, en la Merced y en las calles de Tacuba, respectivamente, así como otros lugares considerados por el programa.³⁷⁶

Hacia agosto de 1993, las organizaciones ubicadas en el Centro (la Unión de Vendedores Juan de la Cabada, Unión de Artesanos, Unión de Comerciantes de Cuauhtémoc, entre otras) anunciaron la integración de un Frente Amplio de Comerciantes Ambulantes en respuesta a la visión selectiva del PMCP y a los desalojos que había llevado a cabo el DDF en la zona; argumentaban la inexistencia de una normatividad que prohibiera su actividad en el Centro Histórico. En esta coyuntura, para Alfonso Ramírez Cuéllar del PRD, la cantidad de comerciantes incluidos en el programa desde diciembre de 1992, había sido rebasada en

³⁷² Cfr., *La Jornada*, México DF, 7 de noviembre de 1992, p. 35.

³⁷³ Cfr., *La Jornada*, México DF, 14 de enero de 1993, p. 34; *Excélsior*, México DF, 3 de febrero de 1993.

³⁷⁴ Cfr., *El Nacional*, México DF, 5 de julio de 1993, p. 29; *La Jornada*, México DF, 9 de julio de 1993, p.33-A.

³⁷⁵ Cfr., *La Jornada*, México DF, 8 de marzo de 1993; *Excélsior*, México DF, 6 de abril de 1993.

³⁷⁶ Cfr., *El Universal*, México DF, 23 de abril de 1993.

un 20 por ciento, por lo que éste consideró “insuficiente y parcial” la solución adoptada que las autoridades venían dando al problema.³⁷⁷

Desde febrero de este año de 1993, los medios habían anunciado la proximidad de la fecha límite para limpiar el Centro Histórico. Éstos advertían sobre los retrasos del programa con notas como “el regente no ha podido inaugurar la primera Plaza Pino Suárez donde serán reubicados los primeros 400 vendedores ambulantes”. COABASTO explicó que se estaba cumpliendo con los compromisos anunciados y que, además, se mantenía el contacto con la Asamblea del DF., para la emisión de un Bando jurídico. En los meses siguientes surgirían varios problemas de coordinación entre la dependencia y organismos involucrados en la supervisión de las obras. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), aseguró que algunas plazas comerciales violaban la *Ley de Monumentos Históricos*, por lo que éstas debían cancelarse o modificarse totalmente hasta aprobarse nuevos proyectos.³⁷⁸

En ese sentido, la CANACO, por medio de Fernando Ríos Abbud, manifestó nuevamente su molestia por las promesas de reordenamiento del ambulante y la falta de cuidado con los sitios históricos. Al mismo tiempo, las declaraciones de Guillermina Rico y Alejandra Barrios sobre la posibilidad de extender sus dominios más allá del Centro Histórico incitaron al gobierno a promover nuevos acuerdos. A casi 8 meses de iniciado el PMCP, el gobierno informó que cerca de 123 organizaciones de comerciantes ambulantes en el DF, y en el Centro Histórico habían aceptado ser reubicados en términos de lo formulado en el programa.³⁷⁹

Para el 15 abril de 1993, el gobierno establece una nueva fecha para el reacomodo de ambulantes y para la entrega de las primeras plazas. Sin embargo, no fue sino hasta los meses de mayo y julio cuando se observaron los primeros avances concretos del DF con la entrega de las Plazas Pino Suárez (asignada a Benita Chavarría), San Antonio Abad II (a Asociaciones Independientes y para la Coordinadora de Invidentes) y la Plaza Tacuba (esta

³⁷⁷ Cfr., *El Nacional*, México DF, 10 enero de 1995; y *La Jornada*, México DF, 3 de julio y 1 de agosto de 1993.

³⁷⁸ Cfr., Vargas Vidales, Martín “Viola DDF la ley de monumentos históricos al construir 17 plazas para ambulantes en el Centro” *Excélsior*, 30 de abril de 1993, p. 10; “Viola el DDF la Ley de Monumentos Históricos al construir 17 plazas para ambulantes en el Centro” *Uno más uno*, 22 de abril de 1993, p. 12; “Suspende el DDF las obras de dos Mercados por gestiones del INAH, carecía de licencias e incumplía la ley”, *El Financiero*, México DF, 22 abril de 1993, p. 39.

³⁷⁹ Cortés Martínez, Sara, “Los intentos de Reacomodar a los vendedores callejeros. Historia de planes frustrados”, en *El Financiero*, México DF, 20 de agosto de 1993, p. 22.

última bajo la *Asociación Legítima Cívica y Comercial A.C.*, de Alejandra Barrios).³⁸⁰ No conforme, el comercio establecido demandó la realización de padrones de ambulantes en todas las delegaciones ante el aumento del problema y exigió la aplicación del Bando aprobado por la Asamblea desde el 5 de julio de 1993.

La reordenación del comercio informal quedó finalmente confirmada por el regente Manuel Camacho Solís para el 31 de agosto de 1993 en el perímetro “A” del Centro Histórico. El funcionario anunció además, que mil 200 ambulantes de siete organizaciones ocuparían espacios comerciales formalmente constituidos. Sobre los plazos de entrega Camacho aseveró, que:

“[...] sí, existe retraso en la construcción de mercados de por lo menos tres meses debido a problemas técnicos, como a la adquisición legal de terrenos entre otros aspectos, la reubicación de ambulantes es un asunto público muy complicado [...] pero el programa se va a cumplir, y va a ser la reorganización de muchas cosas [...] es un cambio muy importante que la ciudad espera.”³⁸¹

Anteriormente, el titular de COABASTO había declarado a la comisión respectiva de la II ARDF, que dentro del reordenamiento el presupuesto no había fluido con la debida celeridad, por lo que a través de la intervención conjunta con los delegados políticos de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, se efectuarían nuevos acuerdos con los principales líderes para reacomodar a los ambulantes a los que se había pospuesto la reubicación en las plazas ya construidas; hasta esa fecha sólo tres plazas habían sido entregadas de las cerca de 29 prometidas en julio de 1992.

En resumen, el DF sólo había realizado la entrega de unos mil 200 locales a vendedores que cumplieron con lo previsto en el PMCP, y que serían reubicados en las plazas y corredores comerciales de *Pino Suárez*, *Pensador Mexicano*, *San Antonio Abad II* y *Tacuba*. También se hizo entrega de la *Plaza La Paja* (para ambulantes de Marcelino Cruz y Guillermina Rico) y de la *Plaza San Lázaro Tapo* (para informales agrupados en cuatro organizaciones).³⁸²

Los avances del PMCP, a unos días de cumplirse el plazo fijado, dejaban serias dudas en cuanto a los compromisos asumidos y la formulación original de los proyectos. Sólo 6 de 29 plazas comerciales se entregaron en los plazos fijados (agosto de 1993) y sólo pudo

³⁸⁰ Cfr., *La Jornada*, México DF, 13 julio de 1993, p. 33.

³⁸¹ Ballinas, Víctor, “El Centro Histórico quedará vacío de ambulantes el día 31: Camacho”, en *La Jornada*, México DF, 12 de agosto de 1993, p. 36.

³⁸² Cfr., *La Jornada*, México DF, 18 agosto de 1993, p. 37; *El Nacional* 19 de agosto de 1993, p. 29.

reubicarse a mil 438 de más de 10 mil ambulantes considerados en el padrón.³⁸³ Poco después, entre agosto-diciembre de 1993, el Secretario General de Gobierno, Marcelo Ebrad Casaubón, hizo entrega de tres plazas más a grupos de Guillermina Rico en la zona de la Merced, específicamente la *Plaza Soledad Circunvalación* para 508 ambulantes; la *Plaza Roldán* con 300 locales y la *Plaza de Vizcaínas* para 242 informales de las líderes Magdalena Acuña y Marcela González. Asimismo, Ebrad manifestó que el PMCP se ampliaría a las zonas circunvecinas del Centro Histórico con el apoyo de la ARDF.³⁸⁴

Hasta el primer trimestre de 1994, la mayoría de los ambulantes reubicados pertenecían a organizaciones de Guillermina Rico, Alejandra Barrios, Marcelino Cruz y Benita Chavarría. Las plazas entregadas fueron las de Pino Suárez y San Antonio Abad II. De 29 mercados, sólo se logró concluir 15 para poco más de 5 mil 200 ambulantes. La parte restante (5 mil) se anunció que su reubicación sería dentro de un plazo de uno a dos meses, sin embargo, las campañas electorales vendrían a redefinir el tema en la agenda política para los próximos años y se postergaría la evaluación del programa hasta 1997.³⁸⁵

3.5. Movilización, acceso a medicamentos y agenda política: *el Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH/SIDA, 1997-2003.*

En México la atención médica de las personas con VIH/SIDA se ha propiciado de manera heterogénea. Al inicio de la enfermedad muchos hospitales y profesionales de la salud se negaban a atender u hospitalizar a los infectados, esgrimiendo razones de espacio, mostrando discriminación, ignorancia y miedo a los mecanismos de transmisión desconocidos. Si bien el Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CONASIDA) se creó en 1988, ante las negativas de atención, pronto empezó a involucrarse en actividades de atención médica y a proporcionar ciertos medicamentos.

³⁸³ Al respecto puede confrontarse las diferentes declaraciones públicas y los operativos policíacos que los delegados políticos, en sus respectivas localidades, asumieron frente a aquellos grupos no seleccionados dentro del Programa del Comercio Informal; y que además, en estas fechas se agruparon en varios Frentes y Organizaciones para contrarrestar las medidas impulsadas por el gobierno no sólo hacia la ciudad, sino específicamente en contra del desarrollo de su actividad en el lugar. Véase *El Universal*, 21 de agosto de 1993, p. 1-A; *La Jornada*, México DF, 26 agosto de 1993, p. 34; y *El Universal*, México DF, 27 agosto de 1993, p. 4, sobre las medidas anunciadas por el gobierno del DF hacia la problemática.

³⁸⁴ *Cfr.*, *La Jornada*, México DF, 28 de agosto de 1993, p. 23.

³⁸⁵ *Cfr.*, *La Jornada*, México DF, 30 de agosto de 1993, p. 21.

En la medida en que fueron apareciendo nuevos fármacos que disminuían el avance de la enfermedad, el Consejo empezó a gestionar recursos para la compra de antiretrovirales (ARV), sin embargo, estas acciones fueron suspendidas temporalmente a principios de 1997. La Secretaría de Salud (SSA) demandó al Consejo que cumpliera con sus atribuciones como coordinador y no como proveedor de servicios asistenciales. Más adelante, en 1998, el Consejo impulsó la creación del FONSIDA en coordinación con la UNAM, con la finalidad de obtener fondos destinados al abasto de medicamentos y para ofrecerlos gratuitamente a la población infectada. Para agosto de 2001, el Consejo se reformó, se establecieron revisiones a la norma en la materia, se consideró la posibilidad de participación de ciertos grupos civiles en el programa y el combate de la enfermedad.

Si bien los avances registrados en materia de VIH/SIDA son resultado del esfuerzo de las autoridades y programas de gobierno a nivel federal, por otra parte, también son producto de la presión y movilización activa de diversas organizaciones civiles que a lo largo de 20 años destinaron sus esfuerzos a la lucha contra este mal. El caso del Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH (FRENPAVIH) es un ejemplo representativo de movilización social que vino a presionar las medidas aplicadas por el gobierno.

Después de la Conferencia sobre SIDA realizada en Canadá (julio 1996), y de la publicidad sobre nuevas combinaciones de fármacos, los individuos afectados y las organizaciones que trabajaban en el problema se comenzaron a preocupar por el acceso a estos nuevos tratamientos. En octubre de 1996, se agruparon en un movimiento llamado FRENPAVIH, estableciendo como su objetivo principal el de la movilización para demandar al gobierno acceso a los antirretrovirales (ARV).

En febrero de 1997, una ramificación del Frente (Protocolarios) interpuso una demanda legal contra la SSA y el CONASIDA fundamentada en la violación del artículo cuarto constitucional, que refiere al “derecho a la salud”.³⁸⁶ En marzo de ese mismo año, la directora del Consejo, Patricia Uribe, reconoció el tema en su agenda, pero argumentaría la existencia de algunos problemas en su atención formal. Al mismo tiempo, Jorge Huerdo, uno de los activistas más notorios del Frente, precisó la urgencia de contar con más medicamentos y atención médica.³⁸⁷

³⁸⁶ El Artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de todo mexicano a la “protección de su salud”, sin embargo, no queda claro que alcances y especificidades prácticas tiene respecto a la enfermedad

³⁸⁷ *Cfr.*, Suplemento “Letra S”, *La Jornada*, México DF, 6 de marzo 1997, p. 7.

En abril de 1997, con mejor organización y difusión, los dirigentes y miembros del FRENPAVIH aprovecharon la realización de un Congreso de Infectología y la presencia de las altas autoridades del sistema de salud para realizar un mitin de protesta en que se bloqueó las calles de Cuauhtémoc y el Eje 5. En sus consignas, el Frente declararía que la aplicación del Programa Nacional de Prevención y Control del SIDA tenía un retraso de 3 años, por lo que exigió su puesta en marcha inmediata.

Del mismo modo, el tema llamaría la atención en organizaciones opositoras como la Iglesia Católica y otras como ProVida y algunos grupos políticos conservadores que desacreditaban la prevención, sobre todo el uso del condón.³⁸⁸ No obstante, los miembros del Frente utilizando capuchas blancas en la cabeza como medio simbólico de protesta, lograría un impacto importante entre los medios de comunicación y el público en general.

Las demandas de la organización iniciaron con protestas menores y marchas silenciosas en apoyo de los enfermos de SIDA. El objetivo era presionar para tener acceso a los ARV, a tratamientos de calidad y a la regularización del abasto en el Instituto Mexicano del Seguro Social (zidovudina, AZT; zalcitabina, DDC; y didanosina, DDR, Inhibidores de Proteasa, IP.). El Sistema Nacional de Salud reconocía ya en 1996, la existencia de 10 millones de habitantes que, por diversos motivos, no tenían acceso a los servicios de salud, localizándose principalmente en áreas rurales dispersas. En ese momento la mayor parte de la población no asegurada no contaba con ningún tipo de atención médica oficial.³⁸⁹

Aunque el IMSS, el ISSSTE, PEMEX, Ejército, principalmente, ofrecían una amplia gama de servicios médicos gratuitos a sus asegurados en varios niveles, estas instituciones no representaban una alternativa de hospitalización y atención para las personas afectadas con el virus. De allí que las primeras acciones del FRENPAVIH y de otras organizaciones, se orientaran a la formación de una agenda política de acceso universal y tratamientos de primer nivel, donde el IMSS proporcionara el apoyo y abasto suficiente de los medicamentos.

El 3 de abril de 1997, el Frente empezó una campaña de denuncia por la falta de cobertura y la discriminación en diferentes centros de salud y hospitales locales. El trabajo en red, la coordinación de representantes y seguidores en los estados, poco a poco le permitiría

³⁸⁸ Los medios de comunicación el día 17 de abril de 1997, como *La Jornada*, *Reforma*, *El Universal*, entre otros diarios de la entidad, así como de provincia dieron una amplia cobertura a este hecho. De igual modo, en programas de radio y noticieros de televisión nocturnos el conflicto se expandió entre el público masivo y los grupos de interés al problema.

³⁸⁹ Cfr., Saavedra, Jorge, "Acceso a medicamentos antiretrovirales en México", en *El Acceso a Medicamentos Anti-Retrovirales en Países de Ingreso Mediano de América Latina*, Fundación Mexicana para la Salud, 2000, p. 113-157.

combinar una estrategia de presión ligada a las mismas acciones del IMSS en los estados. La presión política suscitó compromisos del IMSS en el sentido de regularizar el abasto de ARV, e incluir en el corto plazo los IP. Con este propósito la SSA se comprometió a buscar mecanismos de financiamiento alternativo.³⁹⁰

No conformes, y al calor de las movilizaciones inducidas, el Frente obtuvo apoyo en diferentes estados del país, de tal forma que para septiembre de 1997, ya tenían representantes en 25 de las 32 entidades y realizaban movilizaciones en ciudades como el Distrito Federal, Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro y Yucatán. En noviembre de 1997, los representantes del Frente establecieron un acuerdo parcial con la SSA con el fin de recibir financiamiento para sus reuniones estatales y regionales; trataban de estructurarse como una Coordinación Nacional que, con cierta representatividad, fuese interlocutora de las autoridades de salud. En este proceso, el Frente, por conducto de sus líderes, trabajó en la formulación de propuestas de financiamiento público para ARV en la Cámara de Diputados y, posteriormente, en marzo de 1998, participó en un foro legislativo.³⁹¹

Cabe notar que, desde el mes de noviembre, la representación del Frente venía realizando reuniones con el Secretario de Salud, difundiendo sus demandas de forma sistemática en los medios de comunicación y realizando actividades locales de protesta en hospitales para sumar personas afectadas con VIH (PVV's) al movimiento. La Primera Asamblea Nacional del Frente, se realizó en la ciudad de México el 23 de noviembre, como preámbulo a las manifestaciones realizadas en la Cámara de Diputados.³⁹²

Después del foro de la Cámara de Diputados, y a raíz de las propuestas técnicas para el acceso a ARV, la organización sufrió una de sus primeras fracturas ya que uno de sus dirigentes, Jorge Huerdo, dio origen al grupo *Positivos*. Este organismo surge con el fin de desarrollar propuestas técnicas para tomadores de decisiones, medios de comunicación (prensa) e información práctica para personas afectadas con la enfermedad. Según un documento emitido por el mismo Huerdo, para finales de 1997, se registraron casi 33 mil 500 casos de personas infectadas con el virus y, hasta finales de mayo de 1998, existían 35 mil 691 de los que se estimaba vivos al menos el 40.7%; de ese total, el 86% correspondían a

³⁹⁰ Cfr., Suplemento "Letra S", *La Jornada*, 3 de abril 1997; "Crean seropositivos e IMSS un comité para supervisar el abasto de fármacos", en *La Jornada*, México DF, 8 de abril de 1997

³⁹¹ Saavedra, Jorge, "Acceso a medicamentos antirretrovirales en México", *Op. Cit.*, p. 144.

³⁹² Durante la asamblea se demostró la representación nacional y se creó la Comisión Nacional de Interlocución (CNI), Órgano de interlocución organizada, responsable y veraz con las Secretarías de Salud Federal y estatales. *Documento de Prensa y Difusión del FRENPAVIH*, Mimeo, s/f.

hombres homosexuales y bisexuales.³⁹³ Por ello, los objetivos de ambas organizaciones serían la movilización en las calles para demandar públicamente el acceso a una atención médica integral.

El 20 de febrero de 1998, el Frente convocó a nuevas manifestaciones e interpuso 467 quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la insuficiencia en el abasto de medicamentos antirretrovirales. Ese mismo mes, estableció acuerdos con la Dirección General de Reclusorios y con los diversos Centros de Readaptación Social del Distrito Federal con el fin de apoyar a reclusos que padecían la enfermedad e incrementar la visión del movimiento en la sociedad.³⁹⁴

Aunque la mayoría de los simpatizantes del Frente trabajaban en el ámbito local, en lo global sus acciones coadyuvaron a presionar a funcionarios del Consejo y legisladores de los ámbitos estatales y del federal. De algún modo, el trabajo en red realizado en centros de salud y con los grupos de autoayuda de los mismos hospitales del sector, les arrojó no sólo fuerza a su activismo, sino una mayor visibilidad entre el conjunto de organizaciones civiles que, por su parte, venían estableciendo la interlocución con el gobierno en el tema del SIDA.

El 26 de febrero de 1998, con una aportación inicial de 3 millones de dólares, la SSA dio inicio a las actividades del Fideicomiso FONSIDA. Este instrumento tenía el objetivo de recabar las aportaciones de origen voluntario destinadas a proporcionar atención integral a los mexicanos con la enfermedad. De entrada, el Fondo fue considerado por los dirigentes del FRENPAVIH como el *Síndrome del Titanic*, ya que sólo incluía a mujeres embarazadas y niños, y cubría sólo el 10% de las necesidades actuales en el problema. Para el Frente, el Fondo no hacía más que limitar el asunto, aunque se reconoció la intención del gobierno, no su eficacia en la resolución del problema:

“¿Sí el gobierno tiene la obligación constitucional de ayudar a la gente a mantener la salud, pero no necesariamente a dar medicamentos gratuitos a ningún grupo con un padecimiento especial, cómo justifica un servidor público negar medicamentos, sobre todo cuando la vida de las personas depende de su administración oportuna? Quién tiene ya SIDA tiene una enfermedad mortal; por tanto resultaría hasta inmoral darle medicamentos muy caros que no van a servir para nada.”³⁹⁵

A principios de marzo de 1998, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados llevó a cabo el Foro Internacional “VIH/SIDA: Reto Social y Desafío Legislativo”, en el que se presentaron ponencias relacionadas con los medicamentos anti-retrovirales y una

³⁹³ Huerdo Sequeiros, Jorge, *El papel de la movilización comunitaria en el acceso a anti-retrovirales en América Latina y el Caribe*, Op. Cit., p. 4.

³⁹⁴ Cfr., “Desabasto en el IMSS”, en “Suplemento Letra S”, *La Jornada*, México DF, 5 marzo de 1998.

³⁹⁵ Huerdo Sequeiros, Jorge, Op. Cit., p. 4.

propuesta concreta de presupuesto (por \$46.2 millones de dólares) que sería utilizado en la compra de medicamentos para las personas sin seguridad social. Los resultados de este foro arrojaron la “Declaración de San Lázaro” que proponía como uno de sus compromisos el de “preparar y garantizar la asignación adecuada de recursos para los programas de prevención, atención integral de personas con VIH/SIDA, y defensa de los derechos humanos.”³⁹⁶

Si bien los tres partidos más importantes (PRI, PAN y PRD) debatieron el tema, ninguno tenía una posición clara respecto de la adquisición de ARV. Sin embargo, en un taller organizado en septiembre de 1998, el PRI (más bien una diputada de nombre Mercedes Juan) manifestó su posición favorable para que se adquirieran tales insumos con fondos públicos.³⁹⁷ Desde el gobierno, el Secretario de Hacienda manifestó su postura en una carta en la que se dejaba toda la responsabilidad al Congreso:

“[...] debido a la baja en los precios internacionales del petróleo el país ha recibido menos ingresos y por lo tanto el presupuesto público es insuficiente y deja en manos de los diputados el que propongan y autoricen una alternativa de recaudación de ingresos con la cual se puedan pagar estos medicamentos.”³⁹⁸

En esta coyuntura, el Frente continuó con la realización de marchas, desplegados y recaudación de firmas, con la intención de presionar a los legisladores de la Cámara de Diputados. Estos hechos, combinados con la presentación del presupuesto a la Secretaría de Hacienda lograrían, a finales de noviembre de 1998, que se aprobara un monto de recursos favorable al problema del SIDA.

Con base en la estimación de que para 1999, estarían vivas 26,800 personas con VIH, y que requerirían de los ARV para no desarrollar SIDA, el monto de los recursos aprobados fue de \$73.4 millones de dólares de los cuales \$65.7 se emplearían para la compra de ARV con esquemas triples para el 60%, y dobles para el 40% restante. También \$3.3 millones se asignaron para mejorar el acceso a estudios de laboratorio, \$1.3 para el ámbito de la capacitación de médicos, y \$2 millones de dólares para el abasto de medicamentos contra infecciones oportunistas y materiales profilácticos.³⁹⁹

Hasta este momento, las acciones del FRENPAVIH, de los partidos políticos y de las autoridades significaron la materialización en los hechos la Declaración de los Derechos de

³⁹⁶ Saavedra, Jorge, “Acceso a medicamentos antirretrovirales en México”, *Op. Cit.*, p. 113.

³⁹⁷ Cabe agregar, que las posturas de ciertos legisladores quedaron establecidas y se publicaron en el suplemento *Letra S* del diario *La Jornada*, aunque no reflejaron necesariamente la postura de su partido hacia el problema en general, pero sí se coincidió en indicar la falta de recursos en las dependencias del ramo. *Cfr.*, *La Jornada*, México DF, 16 de octubre y 3 de diciembre de 1998.

³⁹⁸ Saavedra, Jorge, “Acceso a medicamentos antirretrovirales en México”, *Op. Cit.*, p. 114.

³⁹⁹ *Ibidem.*, p 144-145.

las Personas que viven con el VIH/SIDA. Estas acciones permitieron también contar con la articulación de un programa gubernamental de mayor consistencia en beneficio de la población afectada. El mayor triunfo de la organización fue el haber logrado el acceso a los medicamentos para los derechohabientes del IMSS y posteriormente del ISSSTE.

A pesar de esto, el trabajo de las organizaciones no fue homogéneo y la relación del Frente con el Estado viró de la protesta a la participación institucionalizada; los dirigentes se enfrentaban ahora a los dilemas de su actividad política. La crisis de representación entre los dirigentes de la organización, ante la cooptación sistemática del gobierno, vino a disminuir las acciones de protesta social.

De entrada, la descentralización en el sistema de salud, acotó gradualmente a la organización y la sumó a las tareas no sólo de seguimiento en la atención médica, sino en labores de prevención y denuncia de los servicios otorgados a los pacientes en los estados. Mientras que para la directora del CONASIDA, “la descentralización estaba operando óptimamente y las organizaciones contribuían organizadamente a atacar la enfermedad”⁴⁰⁰, los dirigentes del Frente indicaron, con base en un documento intitulado “Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan ciudadanas y ciudadanos que viven con VIH/SIDA”, que la situación no era optimista. Según el documento:

“en 15 estados prevalecía la desatención, la apatía, la indolencia, y la indiferencia; en dos hay un completo desconocimiento del problema y en 11 existe alguna disposición mostrada más en los discurso que en las acciones concretas.” Además, se deducía que “en la mayoría de los estados el VIH/SIDA no es problema de salud prioritario [...] las acciones son coyunturales y poco sistemáticas en torno a la prevención y control de la infección.”⁴⁰¹

Si bien la descentralización de la salud trajo consigo una serie de retos para los gobiernos estatales, los problemas de la atención médica, logística en la entrega y abasto de medicamentos, ocasionaron nuevos descontentos entre las organizaciones civiles al considerarse que el manejo del problema debiera ser atendido por los tres niveles de gobierno y en agendas políticas más focalizadas en cada uno de los estados.

De hecho el FRENPAVIH, durante la realización de su Segunda Asamblea Nacional, realizada en la ciudad de Oaxtepec, Morelos, del 16 al 20 de Septiembre de 2000, llamó nuevamente a la movilización y conjunción de esfuerzos y estableció como interlocutores al Secretario de Salud del Gobierno Federal, al Jefe de Programa de VIH/SIDA, al delegado

⁴⁰⁰ Cfr., Becerril, Julieta, “La descentralización de los servicios de salud: entre la eficiencia y el caos”, en Suplemento Letra S, *La Jornada*, México DF, 6 de mayo de 1999.

⁴⁰¹ Cfr., FRENPAVIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH/SIDA. Agosto de 1998 a febrero de 1999*. México, Documento publicado por Espiral, 1998, p.

estatal del IMSS, al delegado estatal del ISSSTE y al representante del programa FONSIDA de cada estado.⁴⁰²

En el 2001 inició la promoción desde el gobierno de la nueva integración del CONASIDA, que de allí en adelante se denominaría Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA (CENSIDA), y se presenta públicamente el Programa de Acción 2001-2006.⁴⁰³ En lo general, el Programa estableció incrementar el uso de las medidas preventivas, disminuir la transmisión sexual y sanguínea, interrumpir la transmisión perinatal y de la sífilis, así como garantizar a la población servicios de detección, tratamientos y cuidados intensivos, y disminuir el impacto social y económico de la enfermedad.

Dentro la estrategia en su relación con organizaciones civiles, el Programa planteó la promoción de la participación social con el virus en las tareas de diseño, ejecución y monitoreo de las acciones. De esta forma, se abrió la oportunidad para que grupos civiles y redes sociales tuviesen mayor intervención en las políticas desde el seno del mismo Consejo. Se promovió la presencia en “calidad de invitados” de 4 Vocales de la sociedad civil, mismas que fueron representadas por el FRENPAVIH, las Organizaciones de Mujeres Decidiendo Frente al SIDA, la Red de Atención y Prevención, y el Comité de Observación Civil Ciudadana en VIH/SIDA, MEXSIDA.

Entre julio y septiembre de 2001, el FRENPAVIH participó en las primeras mesas de trabajo del nuevo organismo, pero continuó denunciando la falta de atención a pacientes con SIDA y las irregularidades existentes en el servicio médico en los estados. De forma notable, sus dirigentes (Hugo Estrada y Arturo Díaz, especialmente) participaron en el mes de junio en un grupo de trabajo que intervino en una reunión sobre VIH/SIDA en Nueva York, apoyados por las autoridades de salud y la cancillería mexicana.⁴⁰⁴

En un balance de la organización (aparecido en el suplemento “Letra S” del diario *La Jornada*, el 3 de enero de 2002) el Frente discrepó del Programa de Salud en VIH, a pesar de haber signado acuerdos con las autoridades en su participación formal y reclamaron que “existían dudas sobre la manera en que se iban a cumplir las acciones.” Por otra parte, se insistió en que el abasto de medicamentos era sólo una gota de apoyo ante la falta de una

⁴⁰² Cfr., Información de la página electrónica de la organización <http://www.frenpaviv.org.mx>, 12 julio 2005.

⁴⁰³ Cfr., *Programa de Acción para la Prevención y Control del VIH/SIDA 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001, p. 14-16; *La Jornada*, México DF, 2 de agosto de 2001.

⁴⁰⁴ Cfr., *Organizaciones civiles con trabajo en VIH/SIDA, Delegación Mexicana*, Presentación localizada en la página electrónica del Centro Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA en México, julio 2005. <http://www.censida.ssa.gob.mx>

estrategia integral (universal) encaminada a cubrir toda la demanda. Un hecho importante fue el reconocimiento del Frente sobre la disminución real de la movilización social para presionar a legisladores y autoridades para el combate de la enfermedad. De forma explícita se dijo que:

“Lo más preocupante es la inexistencia de un liderazgo real, con poder de convocatoria suficiente para encauzar y darle dirección al combate contra el SIDA, que sea capaz de remover los obstáculos de toda índole para asestarle un golpe efectivo a la epidemia, como se ha visto en otros países.”⁴⁰⁵

Durante el 2002, y con el propósito de lograr un mayor presupuesto para medicamentos y la atención médica integral, los dirigentes del Frente realizaron cabildeo con las comisiones de salud respectivas en la Cámara de Diputados, y en coordinación con la Secretaría de Salud. Incluso algunos de sus miembros establecieron contactos con los tres partidos políticos más importantes, a fin de lograr espacios políticos. Hasta este momento, la actividad del frente se observaría más ligada a las funciones de un grupo de presión institucionalizado en la estrategia misma de la política de las autoridades de salud con los legisladores, que en el trabajo de presión y cabildeo conjunto con otros grupos y organizaciones civiles que desarrollaban tareas independientes en el combate al SIDA.

Durante la realización de su Tercera Asamblea Nacional realizada en la ciudad de México, y contando con la presencia del Subsecretario de Salud, Roberto Tapia y de la Directora del CENSIDA, Patricia Uribe, el FRENPAVIH demandó el impulso de nuevas estrategias nacionales para lograr el acceso universal de medicamentos antirretrovirales para los ciudadanos con VIH/SIDA. Se informó que la organización realizó 32 Asambleas Estatales y 4 regionales en el país en razón de la regionalización que el IMSS planteó en la estrategia de salud y para hacer trabajo de colaboración asistencial.

En esta relación de intercambio político entre IMSS-FRENPAVIH, se acordó fortalecer el trabajo en las regiones centro, norte, occidente y sur, donde se eligieron a 3 representantes titulares regionales y 2 suplentes para cada región, los cuales formaron parte de la III Comisión Nacional de Interlocución. En la misma Asamblea, el Frente realizó foros con el objeto de lograr un mayor fortalecimiento de liderazgos en los PVV's (personas afectadas con VIH) y se formó la III Asamblea de PVV's.⁴⁰⁶ Es necesario señalar, que en este periodo la organización empezó a tener desacuerdos en su dirección y se presentó una ruptura

⁴⁰⁵ Cfr., *La Jornada*, México DF, 3 de enero de 2002.

⁴⁰⁶ Cfr., Información de la página electrónica de la organización <http://www.frenpavih.org.mx>, 12 julio 2005.

que dio origen al grupo denominado Vanguardia Mexicana en la Lucha con el Sida (VAMPAVIH).⁴⁰⁷

Para el gobierno la relación con las organizaciones civiles se consideró un mecanismo que permitía no sólo potenciar esfuerzos en la lucha contra la enfermedad, sino lograr una mayor eficacia en la movilización de recursos, además de controlar la protesta social. Por ello, las autoridades canalizaron la movilización social hacia espacios de deliberación institucional y lograron establecer acuerdos conjuntos que le redituaban cierta estabilidad al Programa de VIH/SIDA. De hecho el CENSIDA, a petición (según) de las organizaciones representadas en el organismo, decidió aumentar a ocho el número de representantes de la sociedad civil e inició un proceso de “consulta” entre las redes nacionales de organizaciones que culminaría en octubre de 2002.⁴⁰⁸

En este sentido, el reglamento estableció que las futuras ONG’s integrantes debían realizar actividades relacionadas con la prevención y control del VIH/SIDA, estar constituidas de conformidad con la normatividad aplicable y tener presencia en el ámbito nacional, en varias entidades federativas o coordinar el trabajo de otras organizaciones civiles. En todo momento, la idea fue sumar organizaciones para lograr que el CONASIDA tuviese una mayor pluralidad, pero también para legitimar propuestas de trabajo provenientes de las élites y no de las propias organizaciones.

Como hemos indicado, la promoción de la participación social en el CONASIDA contempló, finalmente, el trabajo de 8 organizaciones civiles consideradas como redes, las cuales venían realizando un trabajo importante dentro de las estrategias del Programa. Las organizaciones que actualmente participan son el FRENPAVIH, MEXSIDA, OMUJSIDA, SISEX, REDSIDA, DEMYSEX, Programa Alianza México y Consejo de ONG’s de Jalisco.

Durante el 2003, las tareas del Frente continuaron básicamente demandando al gobierno federal la atención médica universal y exigiendo la inclusión de más pacientes afectados. De acuerdo con información del Frente, en México existían alrededor de 19 mil personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana con acceso a medicamentos; y

⁴⁰⁷ Los motivos que originaron la ruptura se debió al cambio de concepción de las tareas de la organización por uno de sus dirigentes (Hugo Estrada) y a los acuerdos y métodos de trabajo generados con la Secretaría de Salud, así como en el trabajo con los representantes de los estados y comisionados en las regiones. La ruptura fue muy fuerte que desestabilizó la movilización potencial que el Frente venían realizando de forma crítica hacia el sistema de salud.

⁴⁰⁸ Cfr., “Suplemento Letra S”, *La Jornada*, México DF, 3 de enero 2002.

se incorporarán a las terapias mil 900 pacientes con base en los lineamientos; sin embargo, hay 4 mil 500 individuos más que no reciben ningún tipo de fármaco.⁴⁰⁹

Cabe decir, que las actividades de protesta se realizaron en diferentes entidades del país de forma poco cohesionada, en ocasiones muy dispersas y hasta encontradas con otros grupos. Sin embargo, siempre tuvieron el objetivo común de demandar mayores acciones a la Secretaría de Salud y, de alguna forma, presionar a los legisladores para la aprobación de mayores recursos para atender los tratamientos médicos de las personas excluidas del IMSS.

Por ejemplo, en Ciudad del Carmen, Campeche, diversas organizaciones sociales realizaron un radio maratón para obtener recursos que permitieran inhibir el creciente aumento de personas infectadas con Sida en esa ciudad. El Presidente del Frente y de la Fundación Lazos de Vida, indicaron que el maratón se proyectaba para obtener apoyos e impulsar campañas contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.⁴¹⁰

De igual manera, pero en la ciudad de México, la población homosexual del DF, realizó diferentes actos de protesta para exigir a la Asamblea Legislativa la aprobación de un presupuesto extra de 5 millones de pesos, el cual quedó etiquetado específicamente para campañas de prevención en Hombres que tiene Sexo con Hombres (HSH) y con vigencia sólo para 2003. En entidades como Querétaro, Jalisco, Estado de México, Guerrero y Yucatán, también se presentaron campañas dirigidas a ese sector y se siguió solicitando a las secretarías de salud de esos estados ampliar el trabajo con las organizaciones civiles.⁴¹¹

Como resultado de estas manifestaciones y de los descontentos acumulados, el 27 de noviembre de 2003, el Presidente de la República, Vicente Fox, afirmó que “México ya había alcanzado la cobertura universal en la entrega de medicamentos antirretrovirales para quienes viven con VIH/Sida.” Ante representantes de organizaciones civiles, Fox dijo que para el 2004 se asignarían 130 millones de pesos, a fin de comprar más fármacos, y 53 millones para hacer campaña entre grupos vulnerables, lo que da un total de 183 millones.

Asimismo, pidió la integración de un grupo de trabajo de funcionarios de la Secretaría de Salud y de activistas de Organizaciones No Gubernamentales, para diseñar un plan de difusión de campañas de uso del condón en los tiempos oficiales. También se aclaró que el

⁴⁰⁹ Cfr., Cruz Ángeles, “Demanda a la Secretaría de Salud no excluir a pacientes. Crean asociación Frente de Personas Afectadas con Sida”, *La Jornada*, México DF, 18 de septiembre de 2002.

⁴¹⁰ Información recuperada de la *Agencia de Noticias Notimex*, México DF, 28 de febrero de 2002, 20:12 hrs.

⁴¹¹ “Exigen al Gobierno del DF, explicar el destino de recursos frente al SIDA”, en *Proceso*, México DF, 15 de diciembre de 2003.

mantenimiento de la cobertura universal de los antirretrovirales se haría con pleno respeto a las patentes y a través de un proceso de diálogo con la industria.⁴¹²

En este sentido, Arturo Díaz Betancourt de MEXSIDA, informó que consiguieron el compromiso del Presidente para otorgar el próximo año un presupuesto al combate de VIH/SIDA por 130 millones de pesos, de los cuales 53 millones serán para prevención. Díaz Betancourt, junto con los representantes de Cappsida, FRENPAVIH, REDSIDA, Organizaciones y Mujeres Decidiendo Frente al SIDA, SISEX, el Programa Colaborativo Alianza México, la Red Democracia y Sexualidad; y la Red del Consejo Técnico de ONG's de Jalisco, reclamaron que se permitiera que el ex Diputado panista, Luis Pazos, desviara en el presupuesto de 2003, 30 millones de pesos para Provida, cuando ese dinero estaba destinado a la compra de antirretrovirales y prevención.⁴¹³

Al final, los acuerdos más importantes que lograron establecer representantes de ONG's en la agenda política fueron la posibilidad de contar con 130 millones de pesos del presupuesto para VIH/SIDA; comprometer al Presidente a presidir la primera reunión de cada año del consejo de CENSIDA; revisar la Ley de Fuerzas Armadas; hablar con los militares para que cese la discriminación de los elementos que resultaran contagiados; formular una campaña para el uso del condón; y, por último, analizar la posibilidad de emitir un decreto presidencial para prohibir la discriminación de personas con VIH/SIDA en la administración pública federal en los próximos años.

La intervención presidencial se originaría luego de que en el último año, diversas organizaciones como el FRENAPVIH habían impulsado un movimiento de apoyo en favor de la atención médica y la fabricación de medicamentos contra el sida por parte de farmacias similares, que buscan un cambio legislativo que les permita hacer uso de las patentes transnacionales. Los tratamientos de antirretrovirales se consideran desde mediados de la década anterior como los mejores inhibidores de la inmunodeficiencia que afecta a las personas que viven con el virus.

A finales del sexenio anterior el Frente y otras ONG's lograron la asignación de partidas presupuestales para financiar estos medicamentos entre la población que no está

⁴¹² Los diarios *Reforma*, *La Jornada* y *El Universal* del 27 de noviembre de 2003, destacaron en sus encabezados la nota.

⁴¹³ *Ibidem*.

afiliada al ISSSTE o al IMSS. Durante, el 2003 se canalizaron 367 millones de pesos del Gobierno Federal al fondo de financiamiento con el que se adquieren esos tratamientos.

Rumbo a su Cuarta Asamblea Nacional en 2004, realizada en la ciudad de Pachuca Hidalgo el 1 de diciembre de 2004, y a pesar de los logros parciales en la agenda política, el FRENPAVIH reconoció que:

“[...] en México, el VIH/SIDA sigue siendo un problema de salud que se concentra principalmente en la población masculina en un 85% de los casos. Los hombres son un segmento altamente vulnerable, a diferencia de los hombres gay (HG) -quienes hacen de su homosexualidad una característica de su identidad-, los HSH son hombres que tienen sexo con otros hombres, independientemente de su propia identificación. Muchos de ellos se denominan heterosexuales. Si la epidemia sigue siendo de hombres y de hombres que tienen sexo con otros hombres, la prevención debe estar enfocada hacia ellos.”⁴¹⁴

Por su parte, el gobierno a través del Secretario de Salud, Julio Frenk, señaló que:

“[...] para enfrentar el VIH/SIDA es indispensable contar con la participación de la sociedad civil organizada para articular una respuesta que sea integrada e incluyente, construyendo un esfuerzo colectivo a favor de la salud, creando condiciones necesarias para el diseño de políticas públicas efectivas que cuenten con la información completa, confiable y oportuna.”⁴¹⁵

Como se puede derivar, ambos actores coincidieron en la necesidad de revisar las estrategias de los programas, a fin de redefinir las agendas en materia de prevención y enfocarse en aquellos grupos en los que se concentra la epidemia, de los cuales, los HSH son de los grupos prioritarios por tener una prevalencia del VIH 50 veces superior a la de la población en general.

A más de seis años de vida del FRENPAVIH, los temas relacionados con la discriminación, estigma y derechos humanos han sido promovidos de forma permanente por los dirigentes de la organización en su relación con las autoridades de salud. En el largo plazo, la organización ha propuesto consolidar una agrupación cada vez más cohesionada para participar más efectivamente en la estructuración de la agenda política y en la toma de decisiones, a fin de lograr el “acceso universal a la atención médica integral” para los afectados con el VIH/SIDA.

Hasta el momento, nos hemos limitado a contextualizar y advertir el origen de los temas y conflictos generados en el marco de los problemas sociopolíticos y demográficos existentes en México y la ciudad de México.

⁴¹⁴ Grabación de la Sesión de Inauguración, Pachuca, Hidalgo, México, 1 y 2 de diciembre 2004. Una nota más amplia se encuentra en la página electrónica de la organización en su sección movilizaciones. <http://www.frenpavih.org.mx>

⁴¹⁵ *Ibidem*.

CAPÍTULO 4

MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La construcción de una política de presión e influencia en la agenda involucra diferentes atmósferas y actores que intervienen en su definición. Si bien la movilización de la sociedad civil constituye un indicador para identificar el acceso a la agenda, así como la participación de grupos y actores sociales en el sistema político, en la práctica política existen diferentes escenarios de acceso que pueden llegar a ser hasta contradictorios.

Así, se advierte que las tres organizaciones analizadas hasta aquí se han distinguido por mantener relaciones conflictivas y de intercambio político permanentes a lo largo de su interlocución con el gobierno. La actividad impulsada de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19), la Asociación Cívica, Legítima y Comercial (ACLyC) y el Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida (FRENPAVIH) hacia la agenda de los medios de comunicación ha contribuido a la expansión de los temas en la opinión pública y para lograr el acceso a la agenda gubernamental.

Este capítulo tiene como objetivo analizar los recursos y mecanismos utilizados por las organizaciones durante su movilización y el tipo de relaciones que se establecen con otros actores sociales en los ámbitos político e institucional, a fin de precisar su acceso a la agenda y su participación en ejecución de las políticas.

Se parte de la hipótesis de que la participación de las tres organizaciones fue importante, pero limitada en la toma de decisiones, ya que su intervención se circunscribió al seguimiento de acuerdos y programas en los que el gobierno atenuó la movilización y la expansión de los temas en la opinión pública. En este sentido, la lógica de la agenda se constituyó con base en el intercambio y acuerdos políticos promovidos desde el gobierno con la finalidad de obtener legitimidad y representatividad en la operación de la política pública.

Los alcances del supuesto anterior, serán evaluados con base en la relación teórica-empírica de los tres conflictos antes descritos y en el estudio de las siguientes categorías: **1)** conflictos y su representación en la agenda política; **2)** mecanismos de trabajo y recursos de las organizaciones; **3)** movilización social y relevancia del tema en los medios de comunicación; **4)** vinculación con partidos políticos y organizaciones sociales; **5)**

intervención en programas de gobierno; 6) percepción de los temas en la agenda legislativa y de gobierno; y 7) movilización y agenda política: el FRENPAVIH en diciembre, 2004.

Para lograr lo anterior, utilizaremos el análisis cualitativo desde una perspectiva comparada para conocer sobre la movilización de las organizaciones; interpretación y revisión de la interlocución con el ámbito político-institucional. Para ello se elaboró un cuestionario de trabajo que permitió recuperar temas y deducir categorías de estudio. Esta información se confrontó con entrevistas a dirigentes y actores, así como se comparó con datos de diarios e informes institucionales que, en su conjunto, se sistematizaron para explorar la relevancia de los asuntos y actividad de las organizaciones durante el acceso a la agenda y en el debate de los problemas para su definición política.

Deseo aclarar que la perspectiva que planteamos se basa en conocer la relación de las organizaciones, a través de sus formas estratégicas de acción. Por ello, la revisión de variables indicadas permitirá comprender un conjunto de factores que condicionan e intervienen en la definición de problemas públicos, así como el modo de vinculación de estas organizaciones con los procesos concretos de políticas públicas y de gobierno.

Finalmente, en este apartado se discuten los resultados de una encuesta que apliqué a los representantes estatales del FRENPAVIH para conocer su problemática social y su manera de participación en la vida interna y política de la organización en 2004.⁴¹⁶

⁴¹⁶ Cabe decir un par de aclaraciones con respecto a algunas de las fuentes primarias y secundarias que he utilizado y del cuestionario de trabajo elaborado, es decir a la información que obtuve en mis pláticas con los actores durante el trabajo de campo o la proveniente de archivos privados de los militantes e incluso dirigentes de las organizaciones consultadas. Debido a la índole de los temas que se trataron en esta tesis, contemplé datos generales de las organizaciones y tuve que omitir, en algunas secciones, nombres y fuentes de información, por lo que sólo anoto datos de la organización. Este fue el caso de los dirigentes del FRENPAVIH y sus opiniones con respecto al trabajo que realizan con la Secretaría de Salud en materia de VIH-Sida. En otros casos, estuve imposibilitado para acceder a archivos y documentos de las autoridades gubernamentales encargadas de la formulación y ejecución de las políticas públicas. Hay que aclarar que el acceso del investigador a las fuentes no sólo se ve limitado, sino es frecuente que se le nieguen documentos claves sobre la operación y evaluación de las acciones de gobierno. Estas dificultades se presentaron en las entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones como SEGOB, SEDUVI, INVI y CENSIDA, entre otras dependencias gubernamentales. De este modo, en muchos de los relatos e interpretaciones tuve que construir el análisis a partir de fuentes provenientes de notas, artículos y datos localizados en medios de comunicación impresa como *El Reforma*, *El Universal* y *La Jornada*, principalmente, así como archivos de noticias localizados en bases de datos tales como: Binpher, CDPres e Infosel del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Con estas fuentes la tesis se concibió como un estudio de tipo cualitativo, donde buscamos descubrir el cómo y el porqué de nuestro objeto de estudio por medio de técnicas de observación, síntesis y argumentación. En la parte aplicada, las recomendaciones del director de tesis fue fundamental para formular deducciones y observación en las entrevistas con dirigentes, funcionarios, políticos y legisladores entrevistados.

4.1. Conflictos y gestación de la agenda política

La idea de trabajar con actores como entidades que articulan procesos sociales en determinados espacios de la sociedad civil y dirigen sus demandas hacia el espacio político-institucional, es notable en la medida en que constituye una veta importante para el análisis de la agenda y las políticas públicas. En países con fragilidad institucional, como en el caso de México, el proceso de estructuración de la agenda puede ser resultado de un intenso proceso de negociación política en el cual se edifican discursos, proyectos e intercambios políticos entre actores sociales y agencias gubernamentales. La formación de la agenda en los tres casos de estudio constituye un amplio abanico de posiciones, elecciones, jerarquización y hasta aspectos simbólicos y jurídicos que intervienen en la gestación y desenlace de los temas.

Como se advirtió en la parte conceptual de este trabajo, los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas en su fase de gestación de la agenda política tienen que ver con la manera en que se desatan las tensiones y conflictos al interior del proceso mismo de estructuración. El origen e iniciación del conflicto es clave para explicar el devenir de ciertos temas en un sistema político y, al mismo tiempo, la reproducción de un amplio cúmulo de intereses (políticos, económicos y sociales) que influyen en las intervenciones previas o posteriores del gobierno para mantener o modificar el orden político existente.⁴¹⁷

Con sus diferencias específicas, en los tres casos referidos, podemos vislumbrar este marco a través de un conjunto de aspectos donde se comprende el origen de los conflictos y su dirección hacia la agenda política.

De acuerdo con la tabla siguiente, se puede ubicar a los tres temas durante su proceso de conversión a conflictos políticos no sólo por su ámbito, valoración, intensidad y visibilidad, sino por la naturaleza de la movilización social impulsada por las organizaciones y el carácter de la atención gubernamental generada hacia el exterior como al interior de las dependencias de gobierno para su atención formal o informal.

⁴¹⁷ Cfr., Cobb, Roger y Charles Elder, *Participación en Política Americana. Dinámica de estructuración de la agenda*, México, Noema Editores, 1983, p 129-131.

Características de los temas en la formación de la agenda política

<i>Características de los conflictos</i>	<i>Sismos-Vivienda 1985-1990 UVyD-19</i>	<i>Comercio Ambulante, 1990-1994 ACLyC</i>	<i>VIH-Sida, 1997-2003 FRENPAVIH</i>
Ámbito	Local-Federal	Local	Federal-Local
Valoración-especificidad	Concreta-Urgente	Ambiguo-Coyuntural	Ambigua-Coyuntural
Intensidad-significado	Público-Social	Privado-Público	Privado-Público
Visibilidad-relevancia	Alta	Alta	Alta
Dirección de la movilización social	Agenda Federal y Local	Agenda Local y Federal	Agenda Federal y Local
Atención inter-gubernamental	Alta	Baja	Alta
Definición gubernamental	Técnico-Político	Político	Técnico-Político

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Organizaciones, 2004.

Los sismos ocurridos en septiembre de 1985 en la ciudad de México detonaron la apertura de agendas políticas en el gobierno federal y local a consecuencia del desastre y del alto número de víctimas. La acción de gobierno fue considerada como ineficaz por la opinión pública, porque con frecuencia la atención de los afectados derivó en procesos administrativos y hasta burocráticos. Estos hechos propiciaron el surgimiento y autogestión de organizaciones como la Unión de Vecinos y Damnificados (UVyD-19) de la colonia Roma en la Delegación Cuauhtémoc.

En lo global, la valoración y especificidad del problema se consideró urgente y con un alto significado público entre la sociedad civil local e internacional. Este hecho permitió abrir oportunidades para el debate de otros temas tales como: el tipo de edificaciones, la protección civil, el papel de las organizaciones civiles ante desastres y la creación de espacios de participación y cogestión en el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva más descentralizada.⁴¹⁸

En lo particular, la movilización de organizaciones como la UVyD-19 en demanda de la extensión de decretos de expropiación, que culminó con la Fase II del Programa de Reconstrucción Habitacional, tuvo una alta presencia en los medios impresos y electrónicos

⁴¹⁸ Cabe recordar que un mecanismo de disparo, deviene en un punto de disputa y posible establecimiento de una agenda. En este punto, el caso del sismo fungió como detonante de las disputas y creación de agendas de la sociedad afectada hacia el gobierno y de éste hacia los afectados a manera de un proceso dialéctico observado en los primeros meses. Al respecto véase Cobb y Elder, *Op. cit.*, p. 113-115.

de comunicación. En este sentido, la definición política del problema de la reconstrucción originó una cierta prioridad en la agenda de gobierno entre 1985 y 1990, además de que incrementó la participación política de este tipo de organizaciones populares en otros espacios de tipo político y partidistas en el contexto de las elecciones federales de 1988.

Respecto del comercio informal (o ambulante) en la zona del Centro Histórico de la ciudad de México, el problema se ha definido en los medios de comunicación como un asunto añejo (histórico y cultural) que los gobiernos anteriores a 1990 dejaron expandir. Si bien el conflicto es un tema que afecta ciertos patrones de gobernabilidad en la zona, en los hechos es notable aun la insuficiencia del debate sobre el tema, aunque existe cierta valoración y relevancia pública en los espacios legislativos locales y en rediseños de programas gubernamentales sobre “problemas urgentes.”⁴¹⁹

La gestación del conflicto ambulante entre 1990 y 1994, constituye un asunto con alta relevancia pública, aunque debemos considerar que la atención gubernamental ha cambiado (baja o alta) en razón de determinadas coyunturas políticas (por ejemplo las de tipo electoral). Los dirigentes de las organizaciones y funcionarios de gobierno han venido estableciendo acuerdos de tipo clientelar-corporativo que favorecen a ambas partes en beneficio de la actividad comercial y de la estabilidad del lugar.

A este respecto, las acciones emprendidas por el regente Manuel Camacho y la participación de organizaciones como la Asociación Cívica, Legítima y Comercial (ACLyC) de Alejandra Barrios en el programa de reubicación constituye un ejemplo que evidencia la manera en que el gobierno fungió no sólo como promotor de la regulación de esta actividad, sino como articulador del orden y la legalidad, aunque con una clara intención de control político hacia las organizaciones en el marco del proceso electoral de 1991 y de la recuperación política del PRI en la entidad.

Un informe del gobierno local en 2004 permite aseverar que, pese a ser considerado como un conflicto social, el problema del comercio informal “es una oportunidad para abrir espacios de participación política donde las agencias de gobierno comparten problemas y soluciones con las organizaciones sociales, sector privado y otros actores involucrados en la

⁴¹⁹ Esta fue una de las coincidencias encontradas en las entrevistas realizadas en octubre de 2004, a diputados de la Asamblea Legislativa del DF, así como a funcionarios del Programa de Regulación del Comercio de Vía Pública. Más adelante profundizamos en el asunto de la relevancia del tema en el marco de los problemas públicos que vive la entidad.

zona.”⁴²⁰ El trabajo conjunto entre gobierno y dirigentes, desde el diseño hasta la aplicación de programas especiales, ha sido una variable central en la definición política del problema. Un ejemplo evidente de ello fue el otorgamiento de permisos, entre septiembre y enero, para mantener el control y armonía social en esa parte de la ciudad.

En el caso del VIH-Sida y de la actividad del FRENPAVIH, se colocaron en la opinión pública como un asunto relativamente ambiguo y coyuntural, ya que la agenda federal contempló el problema con una cierta prioridad en la política de salud nacional.⁴²¹

Como se explicó, el tema formalmente ingresó a la agenda sistémica a mediados de la década de los ochenta ante los primeros casos de sida registrados en el país y, gradualmente, se le otorgó atención formal en razón de las movilizaciones impulsadas por grupos y organizaciones que, como el FRENPAVIH, coadyuvaron a presionar ante la falta de atención especializada y de medicamentos.

En la medida en que se descubrieron nuevos fármacos, hacia la década de los noventa, diversas organizaciones articularon redes y estrategias conjuntas orientadas a dar relevancia pública al tema en los medios de comunicación con tópicos específicos relacionados con el estigma y la discriminación en la atención médica, lo cual significó hacer visible el asunto en la agenda pública local e internacional.

A diferencia de los casos de vivienda y comercio ambulante, el tema de VIH-Sida tomó gran relevancia en el gobierno federal (agenda sistémica) y en algunos sectores de la sociedad civil, gracias a que su atención evolucionó hacia tareas más específicas relacionadas con la prevención de la enfermedad, así como a congregarse a ciertas organizaciones en los proyectos de gobierno desde una perspectiva médica asistencial y de colaboración social. Precisamente, este ha sido el caso del FRENPAVIH y otras organizaciones civiles que participan en el debate y seguimiento de programas en los estados del país a través del Consejo Nacional de Prevención y Control de VIH-Sida en México (CENSIDA) y que, en otra lógica,

⁴²⁰ Cfr., *Informe del Secretario de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas*, Boletín de la Sala de Prensa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), México, DF., Octubre de 2004, p. 2-4.

⁴²¹ El Plan Nacional de Salud, en su Estrategia 3, respecto al tema a la letra dice: “Enfrentar los problemas emergentes mediante la definición explícita de prioridades.” Asimismo, en el Programa de Acción de la SSA, pueden también observarse las estrategias por componente donde se plantean de forma general las líneas abstractas a seguir. Carmen Soler, del GDF, dice que “el programa es un catálogo de buenas intenciones que tienen “n” objetivos, “n” a la “n” metas, y hay metas que sólo una meta es más grande que mucho de los programas estatales [...] es un programa teóricamente casi impecable que te quede claro, con lo últimos gritos de la moda de todo el mundo, todo lo que se debería hacer en VIH-SIDA.” *Entrevista realizada*, 10 octubre 2004.

se articulan como grupos de presión para defender los derechos y privilegios en el acceso a medicamentos y recursos para la atención médica.⁴²²

En otro orden, la definición del VIH-Sida fue producto de un debate técnico (especialistas y médicos) como político (legisladores), donde el discurso original para la prevención y atención médica observó una transformación constante que lo convirtió en un asunto que requirió de una intensa coordinación del programa con los círculos legislativos y sectoriales del gobierno, para ajustar los recursos económicos que requeriría el cumplimiento de los propósitos políticos del programa de salud.

En síntesis, en los tres casos la construcción de la agenda se puede vislumbrar como un proceso político permanente de retroalimentación donde la confluencia de valoraciones es permanente. Además, podemos deducir la existencia de determinados contextos que definen intereses de agentes (individuos-organizaciones), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la relación) en pugna para impulsar o limitar proyectos de dirección política e ideológica sobre un tema que es potencialmente relevante. De hecho, la dinámica del procesamiento de los tres temas en las estructuras de gobierno obedeció no sólo a la especificidad y prioridad que éste les otorgó para su atención, sino al ajuste mutuo de intereses políticos entre actores específicos (líderes, políticos y funcionarios en los casos) para la concepción de los temas como asuntos públicos.⁴²³

La expansión de los conflictos, y su impacto en la opinión pública, tomaron mayor fuerza a partir del uso de tácticas y símbolos que las organizaciones y el gobierno articularon en los medios de comunicación para ingresarlo o desactivarlo durante su curso hacia los espacios de valoración formal en la agenda política.⁴²⁴ Los tres temas son ejemplos

⁴²² Es necesario precisar que el FRENPAVIH se articula como *grupo de presión* en la medida que no se propone dominar al gobierno, sino ejercer influencia (ellos dicen incidencia) sobre el mismo para que adopte una política favorable a los objetivos que defienden o aspiran conseguir las organizaciones que lo constituyen. Sin embargo, al interior del CENSIDA sus representantes no sólo presionan en los comités que participan a que se adopte una decisión favorable, sino intercambian posiciones y lealtades en el marco de la integración sistemática que presentan en esta institución. De algún modo, contribuyen a la legitimación del Programa.

⁴²³ Hay que tener en cuenta que lo que caracteriza a la formación de la agenda es el grado de consenso o conflicto que en ella se presente ante las distintas problemáticas suscitadas por los temas. En países en desarrollo, como nuestro país, la situación de crisis permanente (sea económica, política o social) impide que los casos analizados en esta sección sean atendidos de forma exclusiva; por el contrario, se plantean objetivos de largo plazo, pero la atención de la Presidencia (Poder Ejecutivo) hacia los temas, puede provocar que se genere rápidamente una definición de política pública.

⁴²⁴ Es importante recordar que los lemas utilizados por las organizaciones y sus dirigentes tales como: “Acceso a Medicamentos”, “Reconstrucción y Vivienda Digna” y “Derecho al trabajo en la vía pública”, han sido utilizados con un uso simbólico factual y condensativo importante que les ha permitido confrontar discursos y acciones políticas. Asimismo, han logrado utilizar estos mensajes en sus negociaciones y acuerdos establecidos con el gobierno local y federal.

representativos que muestran la iniciativa de las organizaciones hacia el ámbito de lo político-institucional y la participación social en el trabajo de gestión.

Cabe matizar que el curso de los tres problemas en la agenda no fue meramente lineal, sino que, una vez que éstos ingresaron para su atención formal cada avance de la política se observó con contextos y redefiniciones particulares donde el trazado, desde el gobierno, se realizó con nuevas valoraciones, conceptos y prácticas para su atención. De aquí, la derivación de brotes de conflicto e inconformidad por parte de las organizaciones en su lucha por defender sus demandas iniciales, así como ante el control político inducido por el gobierno durante la operación de los programas sociales.

Las tres experiencias poseen dinámicas propias respecto a las tensiones y conflictos que cada actor expone ante la potencia de sus intereses. Los actos de los interesados van configurando un escenario en el que se reconoce la correlación de fuerzas en el debate, así como el ordenamiento de los temas en el marco de la gestación y redefinición de múltiples conflictos en el sistema político.

Hasta ahora hemos realizado una interpretación sobre la gestación de los conflictos y su orientación hacia la agenda política. Sin embargo, es fundamental profundizar en las características y recursos de las organizaciones, a fin de resaltar su aporte en los procesos de movilización social e interacción con la agenda política. Este ejercicio toma en cuenta el conocimiento relativamente reciente de las organizaciones con base en datos derivados de un cuestionario aplicado a los dirigentes de los tres organismos durante 2004 y de los archivos particulares de las propias entidades.

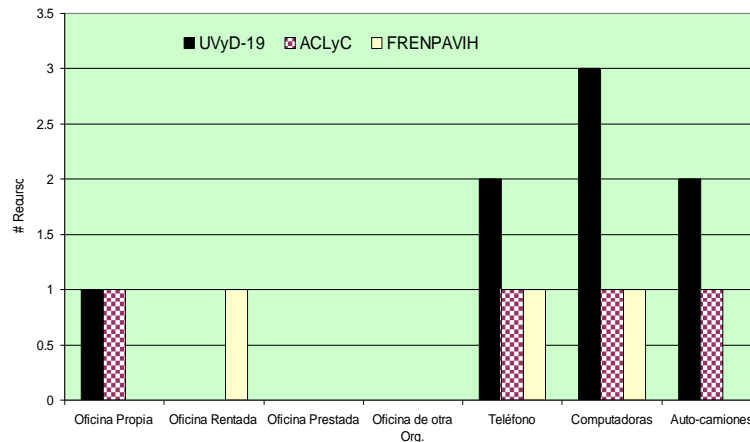
4.2. Mecanismos de trabajo y recursos de las organizaciones

Como podemos observar la gráfica de abajo, en las tres organizaciones se identificó la existencia de recursos de trabajo que van desde la adquisición física de espacios, hasta la compra de autos o camiones para su actividad. Empero, fue en la UVyD-19 y el FRENPAVIH donde el papel de los recursos para articular relaciones con otros grupos fue más importante y donde se logró reconocer que el uso de la red electrónica es un medio que permite la difusión de sus tareas. En el FRENPAVIH existe un inmueble de trabajo en el DF con recursos de oficina donde sus dirigentes trazan y establecen una intensa comunicación electrónica hacia sus representantes regionales en las diferentes entidades del país. De hecho,

de las tres organizaciones, es en ésta donde se registró un número importante de recursos para la gestión en la medida en que se cuenta con un representante que articula el trabajo de la organización y se tiene un local para el trabajo cotidiano.⁴²⁵

En el caso de la ACLyC los recursos de oficina y equipo son notables en razón de que las actividades de registro de comerciantes ambulantes en la zona demandan un mayor control ante los procesos de gestión con las autoridades de gobierno (particularmente la Delegación Cuauhtémoc). Esta organización requiere de un expediente individual por cada espacio que se otorga, para el registro de cuotas y para los trámites administrativos.

¿Qué tipo de instalaciones y recursos posee su Organización?



Fuente: Elaborado con datos de los dirigentes de las Organizaciones, 2004.

Un aspecto destacable en las tres organizaciones tiene que ver con el diseño de su estructura formal e informal.⁴²⁶ En las tres entidades encontramos *comités directivos* que dedican sus esfuerzos a la planeación y administración. En ellos se define no sólo el sistema de trabajo, sino los mecanismos de coordinación vertical y horizontal. En este aspecto nuevamente es la UVyD-19 la más consistente en su estructura, ya que permite cierta delegación de tareas en individuos que ejercen la coordinación en aspectos específicos de la gestión para la reconstrucción de vivienda. Lo anterior, sin embargo, no evita que en la

⁴²⁵ Si bien no se logró obtener información sobre recursos de las organizaciones que integran el Frente, con base en los comentarios y algunos datos provenientes de los representantes estatales —donde se auguró tener algunos bienes e inmuebles para las actividades básicas de sus organizaciones en cada entidad— se puede derivar que la infraestructura que posee la red en amplia y con recursos diversos. En el DF la dirigencia de la organización pese a contar con un inmueble particular, el equipamiento es suficiente para coordinar ciertas acciones con otros representantes estatales y locales del país.

⁴²⁶ En este caso, nos referimos a la constitución y funcionamiento interno de la organización. No obstante, y como indicamos en la parte conceptual, los cambios presentados y la dinámica de actividades como relaciones con otros actores, hace difícil ubicar con precisión en qué son formales y en qué no lo son las organizaciones durante las estrategias de relación que presentan hacia el ámbito político-institucional.

Unión se hayan detectado procesos donde los dirigentes (Alejandro Varas, Germán Hurtado y Lucas Álvarez, principalmente) deciden a favor de un proyecto político o alianza con otros grupos sociales de forma centralizada y sin consultar a la base o asamblea de asociados.

En contraparte, la ACLyC no sólo es una organización popular que define sus procesos internos a partir de la política establecida por su fundadora (Alejandra Barrios), sino que la estructura está centralizada en tres personas que realizan al mismo tiempo —por encomienda de su líder— tareas administrativas, coordinación política y gestión social.⁴²⁷ A diferencia de la UVyD-19, que alcanzó poco más de 1,500 personas registradas en 1985, los afiliados de la ACLyC aumentaron a poco más de 7 mil personas en el 2003. En la actualidad, es posible que el número siga en ascenso debido a los efectos de las crisis económicas experimentadas en el último sexenio.

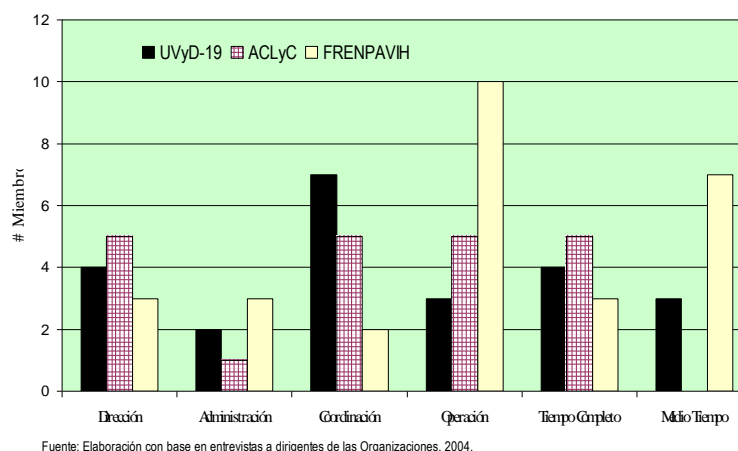
En el caso del FRENPAVIH, los promotores (representados actualmente por José Méndez en la dirección) se asumen como coordinadores de un movimiento ciudadano, articulado como red, donde el comité directivo evalúa y decide las alternativas de acción de forma relativamente plural. Cabe decir, que el registro de personas afectadas con VIH-Sida en esta organización es muy difícil de precisar, ya que en cada entidad existe un listado o padrón de personas que varía en razón de su ingreso y actividad formal en las tareas de la organización, así como en las acciones para la atención y orientación médica que reciben.⁴²⁸

De acuerdo con entrevistas realizadas, detectamos que la participación de los miembros de las tres organizaciones es muy limitada en su parte directiva, pero relativamente activa en la operación política. En las tres encontramos que los dirigentes poseen un poder fuerte en la dirección, hecho que les permite articular libremente el trabajo de coordinación política y gestión.

⁴²⁷ En este caso, y por las observaciones y datos encontrados, la centralización del poder es evidente en una sola persona (Alejandra Barrios), y sólo se comparten ciertos trabajos de coordinación social cuando un problema amerita movilización.

⁴²⁸ Los datos derivados de una encuesta aplicada a representantes del FRENPAVIH durante la realización de su IV Congreso realizado en la ciudad de Pachuca, Hidalgo en noviembre de 2004, arrojaron que el número de miembros aproximado de la organización es de poco más de 1, 559 personas. Los datos por cada entidad se presentan en los anexos y apéndices del trabajo.

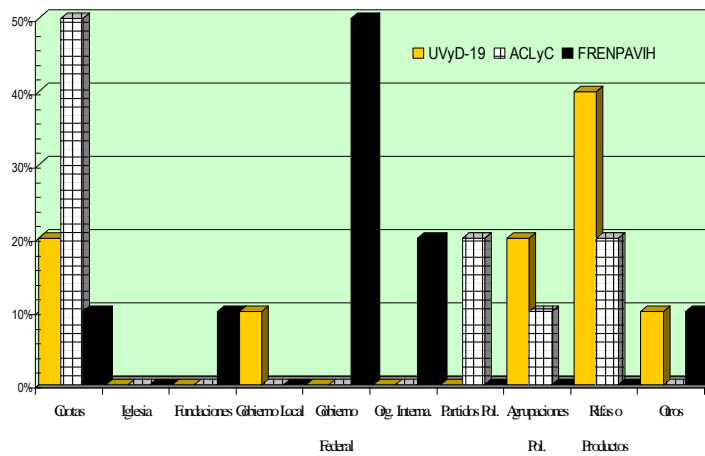
¿Cómo participan los miembros en las actividades de organización política-estratégica de su organización?



En los tres organismos los informes sobre recursos económicos son casi inexistentes y, por el contrario, sólo se atienden esas demandas de forma grupal y hasta sectaria en su interior. No obstante, en el caso de la UVyD-19, el compartir información con los agremiados durante el proceso de adquisición de una vivienda fue considerado como importante, ya que una parte de sus ingresos recientes se recaudan con base a las cuotas que provienen de los propios afiliados (20%).

Un aspecto significativo del estudio es el relacionado con el origen del presupuesto para las actividades básicas de las organizaciones. Encontramos que los tres organismos han recibido (directa o indirectamente) apoyos económicos en razón de su relación con dependencias de gobierno pero, principalmente, durante los procesos de gestión y operación de los programas que se diseñaron para combatir su problema. Como se advierte, en la ACLyC se identificaron mayores recursos provenientes de cuotas (50%) de sus agremiados respecto a la UVyD-19 y el FRENPAVIH.

Durante 2003, ¿qué tanto por ciento del presupuesto de su Organización procedió de las siguientes entidades?



Fuente: Elaboración con base en entrevistas a dirigentes de las Organizaciones, 2004.

Aunque en el cuestionario de trabajo los dirigentes se negaron a contestar sobre la cantidad exacta de los recursos obtenidos, con base en la infraestructura se pueden detectar insumos que proceden de otras fuentes tales como: el apoyo de partidos políticos para el caso de la UVyD-19 (20%); del gobierno (50%), organizaciones civiles internacionales y fundaciones (9%) para el FRENPAVIH; así como de partidos políticos (20%, PRI) para el caso de la ACLyC. También descubrimos que en las tres organizaciones se promueve la realización de rifas o ventas de otros productos entre los afiliados y simpatizantes como una fuente alternativa de recursos, aunque poco confiable y permanente. (10%).

De este modo, los recursos existentes en las tres organizaciones revelan indicios de su fortaleza. Los datos advierten que las tres organizaciones han tenido que articular estrategias para la recaudación de recursos económicos, ya que esta actividad es fundamental para su permanencia como organización y para la movilización social. Por otro lado, podemos derivar que los recursos tuvieron una función estratégica en los tres casos para la promoción de temas durante los procesos de estructuración de la agenda política y, actualmente, son fundamentales para lograr cierto éxito de los objetivos planteados por los dirigentes. En las tres existe también conocimiento de los temas para la acción estratégica, así como una especialización notable para acceder y vincularse a instancias político-administrativas que influyen en la agenda de sus temas, aunque se reconocen diferencias en el despliegue en razón de los recursos humanos y hasta técnicos disponibles.

En síntesis, podemos aseverar que durante el desarrollo de los conflictos analizados, las organizaciones se vincularon con otros grupos sociales para obtener recursos (monetarios o en especie) y facilitar su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Los recursos son una posibilidad para incrementar las actividades de movilización social en los medios de comunicación y la opinión pública. Una nota en los diarios de mayor circulación (o en la televisión abierta) significa no sólo alcanzar un público más amplio, sino atraer la atención de los políticos hacia su causa, y con ello, contribuir a agilizar la formación de la agenda en el tema principal.

4.3. Movilización y relevancia de los temas en la agenda de los medios de comunicación.

Desde hace mucho tiempo sociólogos y politólogos han sostenido que los problemas sociales son situaciones sociales “etiquetadas” como problema. Muchos de estos problemas son generados a partir de desafíos que generan las organizaciones y los movimientos sociales en su confrontación y cuestionamiento del orden social, específicamente contra élites, autoridades o ciertos códigos culturales. Sydney Tarrow ha señalado que la manifestación puede ser pública y adoptar la forma de resistencia personal o coordinada, así como convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes como de terceras partes en el problema.⁴²⁹ De aquí que el análisis de las motivaciones y desafíos de las tres organizaciones, respecto a su actividad política en el proceso de formación de la agenda, sugiera reflexionar sobre la orientación de las movilizaciones, así como del papel de los medios de comunicación en el proceso.

De entrada consideramos que los medios masivos de comunicación —en los temas relacionados con la reconstrucción de vivienda y el papel en ésta de la UVyD-19 entre 1985 y 1990; el conflicto y la ejecución del Programa de Regulación al Comercio Informal entre 1990-1994; así como la difusión de la movilización del FRENPAVIH ante la política de salud entre 1997 y 2003—, tuvieron un papel destacado y contribuyeron no sólo a la expansión directa e indirecta de los problemas en la opinión pública, sino a su conversión en asuntos públicos.

⁴²⁹ Cfr., Tarrow, Sydney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 21

Para aclarar lo anterior, en la tabla de abajo presentamos, por un lado, los temas abstractos que las organizaciones promovieron en los medios hacia la agenda sistémica como parte de sus estrategias generales; por el otro, se acotan los actos concretos que se realizaron durante los conflictos (incluso en la actualidad) hacia la agenda institucional en los temas indicados.

Temas y movilización de las Organizaciones Sociales (2001-2003)

Organización	Temas	Antigüedad (años)	Promoción de la Movilización	Relevancia del tema (0-10)
UVyD-19	Internacional contra el Imperialismo	3	Red	10
	Privatización y reformas estructurales	5	Red	10
	Desarrollo Urbano y Vivienda	4	Unitaria	10
ALCyC	Desempleo	10	Unitaria	10
	Ambulantaje	10	Red	10
	Derecho al trabajo	10	Unitaria	10
FRENPAVIH	Acceso a medicamentos para VIH-Sida	7	Red	10
	Incidencia en Política	5	Red	10
	Atención Médica a la Salud	10	Red	10

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Organizaciones, 2004.

Las tres organizaciones ubican los temas como problemas sociales, y su conversión como asuntos públicos se produce en la medida en que los dirigentes fomentaron estrategias políticas y discursivas con otros grupos en el espacio público. Por ejemplo, la UVyD-19 promovió los temas hacia la agenda sistémica, pero la organización participó en actividades de protesta local con otras organizaciones donde los temas rebasaban los objetivos relacionados con la reconstrucción de vivienda entre 1985-1990.⁴³⁰

Por su parte, en la ALCyC los temas que se manejaron fueron principalmente el “desempleo” y “derecho al trabajo en vía pública”. Estos tópicos permitieron a la organización articular un discurso (dimensión simbólica) en defensa de su actividad comercial en la vía pública, aunque los temas obedecieron más a reivindicaciones locales y la

⁴³⁰ En este caso, recordemos las relaciones que promovió la organización con grupos y partidos de izquierda, y su participación en las elecciones federales de 1988, en el Partido Revolucionario de los Trabajadores. Una compilación de este proceso puede verse con mayor amplitud en el trabajo de Mijares López, Graciela, *El surgimiento de la UVyD-19*, México, Tesina de Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1997.

dirigencia escasamente pudo promover relaciones con otros grupos sociales y civiles distintos a este problema en la agenda del gobierno local.

En contraste, la actividad del FRENPAVIH pasó de tácticas radicales de movilización por la falta de medicamentos en instituciones del sector salud, a la posibilidad de intervenir gradualmente en el diseño y ejecución de las políticas públicas. A lo largo del conflicto analizado, sus reivindicaciones se caracterizaron por la demanda de espacios para la atención de pacientes afectados por el virus, pero también se distinguieron por labores alternas de denuncia y seguimiento de la agenda del CONASIDA. Por otra parte, el trabajo que promovieron sus dirigentes fue realizado a través de redes sociales que estaban vinculadas al tema o que defendían otros asuntos ciudadanos en materia de salud, estigma y discriminación.

De alguna manera, en los tres casos la promoción de los temas en los medios de comunicación y opinión pública es considerada como una tarea indispensable de las organizaciones en sus procesos de protesta y movilización. En este sentido, la antigüedad en el manejo de los problemas no sólo es considerable, sino que muestra una iniciación política impulsada a través de redes de intercambio y reciprocidad con otras organizaciones.

De acuerdo con los datos recabados, la importancia que los dirigentes otorgaron a las actividades de movilización, ya sea en los medios o con otros grupos sociales, fue muy importante para los procesos de incidencia en la agenda de gobierno federal y local.

Ahora bien, el trabajo de las organizaciones también puede rastrearse en los espacios concretos de participación y movilización. Una manera de analizar este tipo de actividades es a través de las estrategias relacionadas con los ámbitos institucional, político y social, conforme a la tabla siguiente.

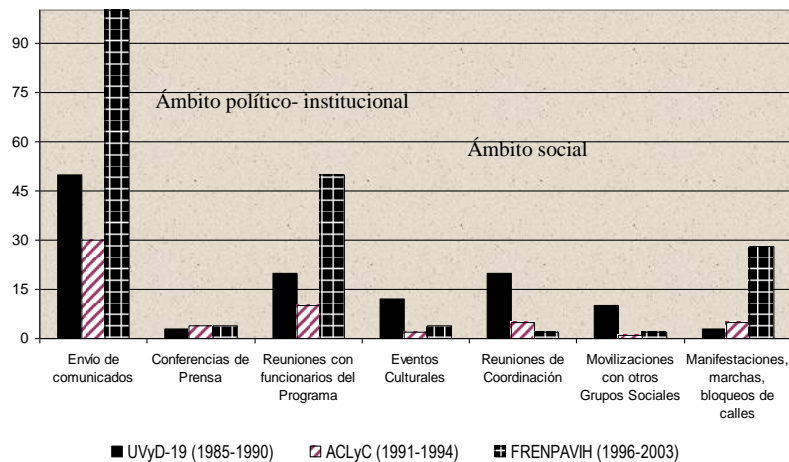
Ámbitos de la movilización social de las organizaciones

Ámbito	Estrategias	Actos e indicadores
Institucional	Denuncias, reclamos, participación en programas de gobierno del tema	Escritos, comunicados, iniciativas, comités de trabajo, reuniones con funcionarios
Político	Conferencias, relación con partidos políticos y grupos sociales	Actos, campañas de difusión, reuniones y participación con grupos sociales y partidos políticos
Social	Demostrativa, confrontación y violencia	Asambleas, marchas, bloqueos, enfrentamientos, etc.

De acuerdo con los informes de los dirigentes, en el *ámbito institucional* las tres entidades han venido enfocando sus esfuerzos hacia las estrategias de denuncias, reclamos y alegatos por la vía convencional de la gestión política-administrativa. Se encontró que el envío de comunicados fue una actividad permanente en alto porcentaje (del 40 al 100%), de aquí que se considere como una forma de protesta permanente hacia dependencias y autoridades de gobierno.

En el mismo nivel se sitúa la participación en programas de gobierno, en específico, en comités de trabajo que se edifican durante el proceso de agenda y ejecución de políticas, donde los dirigentes de las organizaciones destinan hasta el 50% de su labor política.

Principales acciones de movilización y protesta social desplegadas por las Organizaciones



Fuente: Elaboración con base en datos de los dirigentes de las Organizaciones (2003-Septiembre 2004)

Durante los conflictos descritos, el trabajo de las tres organizaciones fue orientándose gradualmente al seguimiento de tareas para la reconstrucción, la regulación del comercio ambulante y atención de la salud en VIH-Sida, pero también se impulsaron acciones de movilización social en protesta por irregularidades detectadas en la ejecución de los programas sociales e incluso en la definición política y legal de los problemas sociales durante la estructuración de la agenda.

Respecto al *ámbito político*, las tres organizaciones fomentaron cierta labor a la comunicación y el debate público; las conferencias de prensa fueron un indicador de sus denuncias en el espacio público. Según los dirigentes, entre el 2003 y el 2004, dichas

acciones no rebasaron el 20 por ciento en razón de que sus acciones se articularon con aspectos no convencionales del ámbito social.

Precisamente, este último aspecto enlaza con el *ámbito social*, el cual se caracteriza por un escenario de manifestaciones, concentraciones y bloqueos de calles donde las organizaciones recurrieron de forma importante en razón de sus tácticas de presión hacia espacios institucionales de formación de la agenda gubernamental.⁴³¹

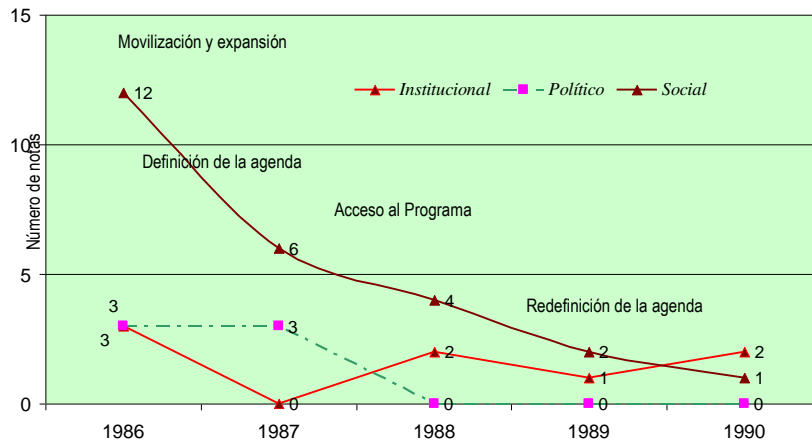
Las acciones de confrontación con los encargados de la toma de decisiones es notable durante la revisión de notas registradas de los conflictos en diarios locales.⁴³² En este punto es necesario aclarar, que los datos encontrados en los tres casos son indicadores relativos de la intensidad de la relación de las organizaciones con los procesos de agenda pública y de los medios de comunicación.

Volviendo al caso de la UVyD-19, las acciones de movilización en los tres ámbitos para el periodo 1985-1990, contemplan una alta intensidad de la acción a diferencia de aquellas áreas dedicadas a la cohesión social y la movilización con otros grupos sociales. De hecho, la importancia que los dirigentes otorgaron a las actividades como concentraciones, marchas, mítines, entre otros, fluctuó en razón de los temas tratados e interlocutores políticos durante el conflicto.

⁴³¹ Cabe destacar, que las organizaciones en este ámbito encuentran nuevos temas que reavivan sus procesos tanto de organización como de coordinación social con otros actores. Si bien sus estrategias son expresadas en lo social, sus estrategias defensivas son dirigidas hacia el ámbito político-institucional. Al respecto véase Munck, Gerardo, “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LVII, julio-septiembre de 1995, p. 18-20.

⁴³² El uso de la violencia es una forma para entrar a la arena política y llamar la atención de los tomadores de decisiones. No obstante, “para elevar una demanda a posición de agenda sistémica, un grupo necesita tanto organización como una estrategia efectiva [...] a menos que se explote diestramente, es probable que la violencia funcione en beneficio de la oposición y sea utilizada para nublar, sino es que negar, la legitimidad de agravios reales.” *Cfr.*, Cobb, Roger, *Op., cit.*, p. 211.

Mobilización de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre según los medios de comunicación, 1986-1990



Indicador más frecuente: social, incluye 39 notas relevantes sobre acciones demostrativas como Asambleas de Protesta, Concentraciones, Manifestaciones, Apoyo a Movilizaciones, Bloques de Calles y Avenidas.

Los **Medios de Comunicación** son: El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excélsior y Proceso.

Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

Si bien la actividad política de la UVyD-19 fue relevante, la movilización disminuyó hacia 1990 y sus acciones hacia 1994, se observarían más ligadas a las promovidas por el gobierno y organizaciones ligadas a los partidos políticos que defendían el tema de la reconstrucción pendiente. En este tenor, se puede inferir que la labor de los dirigentes pasó de una posición de confrontación a otra de negociación con el gobierno. Esto se debió, sin lugar a dudas, a los cambios ocurridos en el gobierno local y a la apertura de la participación política institucional para este tipo de organizaciones en la ciudad de México.

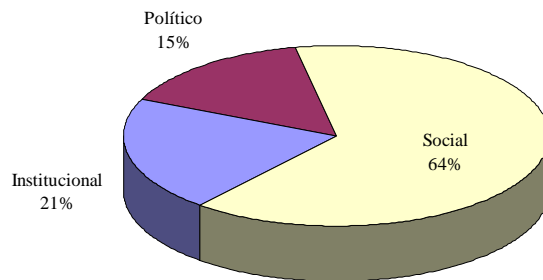
Las entrevistas con los coordinadores de la Unión constataron un amplio conocimiento para la ejecución de acciones de protesta, pero también para la relación política con grupos y funcionarios de gobierno que estuvieron a cargo de la reconstrucción de vivienda; por momentos, resultó ser una relación estable y de colaboración, pero también de confrontación política y desacuerdo.⁴³³ En este contexto, se evidencia la relevancia del tema de la vivienda y de la actividad social que la UVyD-19 desarrolló en la agenda de los medios y la opinión pública durante el conflicto.

⁴³³ En efecto, las entrevistas realizadas durante el mes de octubre de 2004, a los dirigentes de la UVyD-19, (Germán Hurtado, José Antonio Salas y Lucas Álvarez) coincidieron en calificar como “muy importante” a la necesidad de efectuar marchas, mítines, plantones y otros actos, a fin de presionar a la autoridad para atender con mayor eficacia sus peticiones.

Es vital señalar que el mayor porcentaje de actividades de movilización se identificó en el ámbito social con 64% después de los sismos y durante el periodo de reconstrucción en la zona de la colonia Roma, pese a su disminución gradual hacia 1990. Asimismo, el porcentaje de las labores destinadas al espacio institucional (21%) fue notable en la medida en que la organización promovió diferentes denuncias, reclamos y participación directa en los procesos de agenda para la integración de predios afectados por el terremoto.

En su relación con los partidos políticos, la actividad de la UVyD-19 muestra un porcentaje del 15% relacionado con la orientación que la organización asumió en el espacio político, al participar con partidos políticos como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) durante las elecciones de 1988, así como en sus actividades políticas para la gestación del Frente del Pueblo (FP), la cual se fundó como una red de organizaciones locales en la entidad a partir de 1990.

Dirección de la movilización identificada en organizaciones sociales en el tema de la reconstrucción de vivienda (UVyD-19), 1986-1990



Estrategia convencional o radical

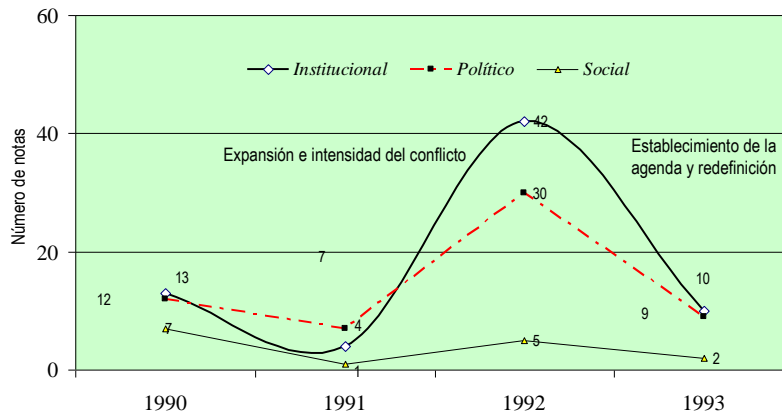
Institucional: Judicial, Denuncias, Reclamos, Democracia Directa, Participación Orgánica en Programas Sociales
Político: Conferencias de Prensa, Relación con partidos en eventos, Participación en Eventos Oficiales
Social: Demostrativa, Confrontación, Violencia
Los Medios de Comunicación son: El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excélsior y Proceso.

Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

En el caso de la ACLyC y de otras organizaciones de ambulantes en la zona del Centro Histórico, en el periodo 1990-1993, la movilización se caracterizó por una amplia variedad de acciones. Como se indica en el gráfico, la relación institucional fue muy estrecha, y se puede desprender que los métodos de organización se dieron por esta vía antes de recurrir a la violencia o los actos de protesta. Al igual que muchas organizaciones de ambulantes, agrupadas en espacios de representación al interior del PRI, la ACLyC participó de forma limitada en la integración de la agenda política en razón del control que se ejerció hacia este

tipo de grupos por parte de los dirigentes del sector popular de ese partido (CNOP) y de las delegaciones gubernamentales que atendieron el problema en la zona centro.

Mobilización social de las Organizaciones de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1993



Indicador más frecuente: Institucional, incluye 89 notas relevantes sobre acciones judiciales, denuncias, reclamos o alegatos, propuestas de cogestión, participación en comités y actos oficiales del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en la zona del Centro Histórico del DF en el lapso de tiempo indicado.

Fuente: Elaboración con base en bases de datos del CDPRESS BINFHER 1990-1993, de los diarios *El Norte*, *La Jornada*, *Universal*, *El Financiero*, *Excélsior* y *Proceso*, UNAM 2004.

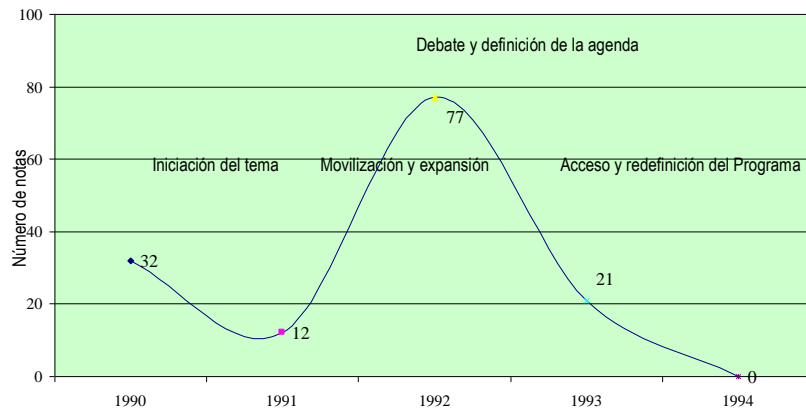
Asimismo, destacan eventos referentes a la participación en programas de gobierno (48%) y aquellas sobre reuniones o relación en actos con funcionarios de gobierno de la Delegación Cuauhtémoc para la coordinación política y la atención del problema (40%). Durante el conflicto analizado se pudo constatar que la relación de su dirigente (Alejandra Barrios) con altos funcionarios de gobierno fue determinante para legitimar el proceso de construcción de plazas comerciales para el comercio callejero.

Respecto de la presencia del tema en los medios de comunicación, el mayor número de notas coincidentes en los medios (77) se produjo exactamente durante los procesos de formalización de la agenda, a través de acuerdos promovidos por el gobierno con las organizaciones en la zona. Antes y después de las negociaciones entre autoridades y dirigentes, los medios impresos como *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior*, *Uno más uno*, entre otros, destinaron una gran parte de su espacio a los conflictos, actos y eventos de protesta, así como de la definición del programa y la integración del padrón de ambulantes beneficiados con los espacios en las plazas comerciales.

El número de actos encontrados en las bases de datos (BINFHER y CD-Press, IIS-UNAM 2004) sobre el tema ascendió a poco más de 142. En ellos se destaca principalmente

los procesos de gestión y redefinición del programa de comercio popular entre 1990 y 1994 y las movilizaciones de defensa impulsadas por los dirigentes de ambulantes. El tema genera en promedio un acto relevante por semana y aumenta en meses específicos del año (septiembre-enero) debido a la actividad comercial y al control que el gobierno ejerce sobre las organizaciones.

El Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México en los Medios de Comunicación, 1990-1994



Los Medios de Comunicación son: El Financiero, El Nacional, Uno más uno, La Jornada, Universal, Excélsior, Herald, El Sol de México y el Día, en el periodo indicado. El número de notas más relevantes del caso asciende hacia 142 (global) hacia el final de 1994, año de operación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en la zona del Centro Histórico del DF.

Fuente: Elaboración con datos localizados en CDPRESS y Base de Datos BINFHER, UNAM 2004.

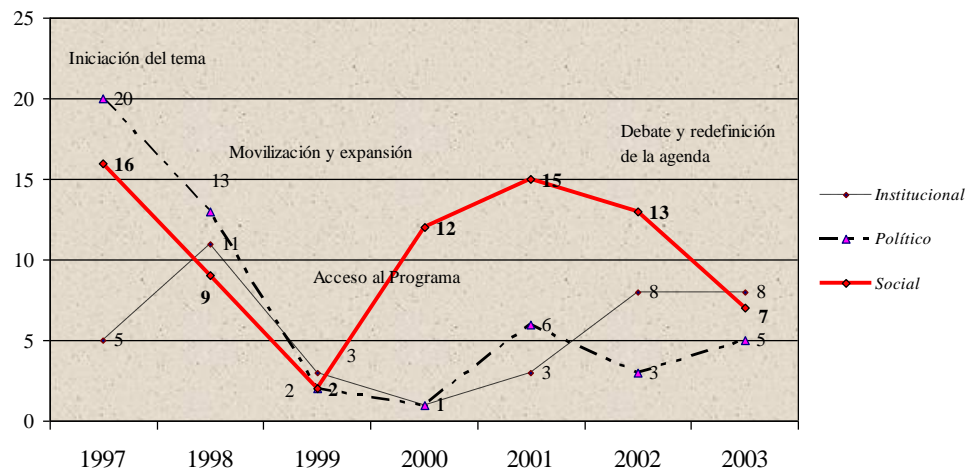
Estos datos no son una fuente que explique de forma absoluta la relevancia del tema, aunque sí son indicadores de la importancia que otorgan los medios al tema, así como de la problemática que éste advierte en términos de la expansión del conflicto en el proceso de formación de la agenda política. En efecto, los índices del caso del VIH-Sida, y del Frente Nacional de Personas Afectadas-VIH entre 1997-2003, reflejan momentos agudos de la movilización en el ámbito social. Al respecto, el número de notas encontradas fundamentalmente en *La Jornada* (Suplementos Letra S y Triple Jornada), *Reforma* e *Infosel* entre 1996 y 2003 alcanzó la suma de 80 donde se identificaron cerca de 30 acciones de movilización.

En gran parte, el análisis de actos en las notas prueba que la organización dirigió sus manifestaciones a la Cámara de Diputados y ciertos organismos públicos especializados en materia de salud a nivel federal (como la Secretaría de Salud y CENSIDA en las entidades,

COESIDAS, a fin de demandar tanto el aumento de presupuesto como el acceso a la atención médica integral de la enfermedad.

Así, se puede advertir que, en el escenario político, las actividades de la organización tuvieron un relativo descenso de su presencia en los medios de comunicación. Se puede detectar que la actividad del FRENPAVIH concentró sus esfuerzos en la formulación de actos de información, participación en eventos políticos y culturales, y en la exigencia de un programa de atención médica integral para los afectados con la enfermedad.

Notas sobre movilización el Frente Nacional de Personas Afectadas por VIH-SIDA según los medios de comunicación Reforma, La Jornada e Infolatina.



Indicador más frecuente: Social, incluye 164 notas relevantes sobre acciones demostrativas, de confrontación y violencia (asambleas de protesta, concentraciones, manifestaciones, bloqueos, etc.)

Fuente: Investigación en Bases de Datos de Infolatina, Reforma y La Jornada 2004.

En efecto, datos de un diagnóstico realizado por esta organización en 1999, revelan que ha existido una posición muy diversa hacia el tema por parte de los medios impresos, televisivos y radiofónicos.⁴³⁴ La mayor apertura hacia las organizaciones civiles se identificó en el DF, Chihuahua y Jalisco, pero se detectaron posiciones discriminatorias y sensacionalistas en entidades como Hidalgo, Nuevo León y el mismo DF.

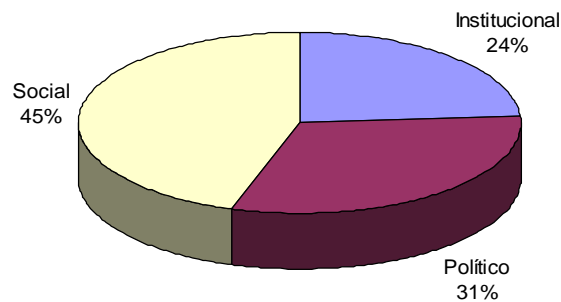
Como se puede deducir en la gráfica de arriba, lo institucional incrementó en 2003 el número de denuncias por la vía de conferencias de prensa, cartas y recopilación de firmas en contra de los organismos encargados de atender el problema del VIH, así como la opinión

⁴³⁴ Cfr., FRENPAVIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH-Sida*, México, agosto de 1998-febrero de 1999. Diagnóstico realizado por la empresa Espiral, S.C, p. 35-39.

pública en general. Los temas principales en los medios fueron el estigma y la discriminación asociados con la enfermedad y detectados durante los procesos de atención médica en algunos hospitales y centros de salud.

Para 2003, la organización ha venido aumentando su trabajo de difusión en los medios locales de los estados como parte de su estrategia para influir en la operación y redefinición de los programas de prevención y atención médica para los pacientes afectados.

Dirección de la movilización del Frenpavih entre 1997-2003



Estrategia convencional o radical

Institucional: Judicial, Denuncias, Reclamos, Democracia Directa, Participación Orgánica en Programas Sociales.

Político: Conferencias de Prensa, Relación con partidos en eventos, Participación en Eventos Oficiales

Social: Demostrativa, Confrontación, Violencia

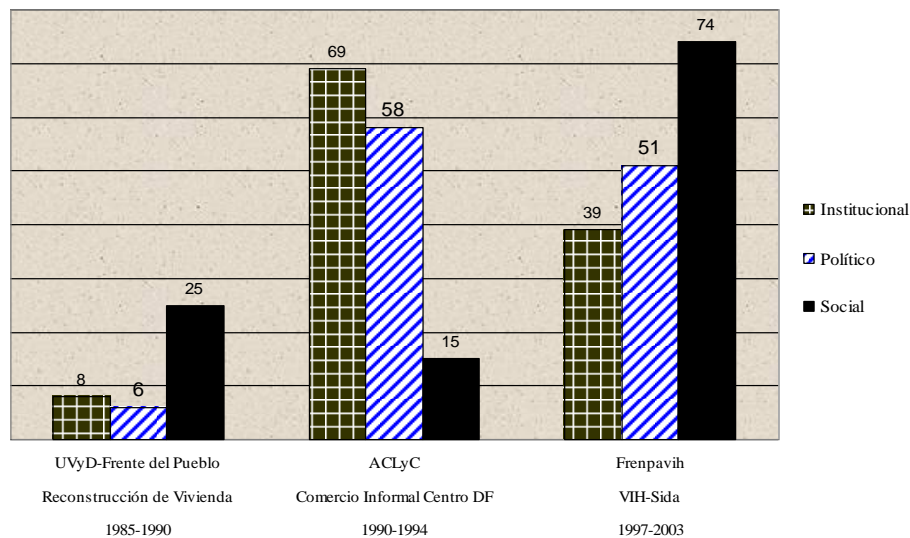
Fuente: Elaboración con datos localizados en la Base de Datos BINFHER y CDPress de la UNAM (Los Medios de Comunicación son: La Jornada, Reforma e Infolatina).

Las actividades del FRENPAVIH en lo político, social e institucional se pueden evaluar en la medida en que los 32 representantes de organizaciones civiles que integran la red se cohesionan para defender sus derechos y canalizar la atención del público en diversos medios de comunicación. Si bien es difícil tener con exactitud las notas producidas por las organizaciones que integran la red del Frente en los estados, una manera de acercarse a este dato es a través de la investigación en la red electrónica. Una búsqueda más selectiva en bases de datos de diarios, arrojó que el Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH es la entidad que tiene un mayor número de manifestaciones de tipo social a nivel estatal y federal con más de 74 acciones identificadas en diarios, y que constituyen un 40% de su actividad global.

Por su parte, la UVyD-19 se distinguió principalmente por realizar más acciones de carácter institucional y político con 8 y 6 acciones, respectivamente, y que significan el 36%

de la movilización; en menor medida, la organización ha desplegado manifestaciones sociales en razón de eventos coyunturales o actos cuya intención es recuperar la identidad de la organización. En el caso de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial AC, encontramos una organización que desarrolla actividades más enfocadas al ámbito institucional, con 69 acciones, pero también promueve marchas y manifestaciones, aunque de forma muy efímera (24%) en el perímetro específico del Centro Histórico. De forma esporádica, ésta organización vincula muchas de sus acciones reivindicativas con otros temas urbanos generados por la permanencia de comerciantes ambulantes identificados en la zona.

Principales notas de movilización de las organizaciones en el acceso a la agenda política en la ciudad de México, 1985-2003



Fuente: Revisión de bases de datos del diario Reforma, La Jornada, Infolatina e Infósel sistematizadas en base de datos Binifer y CDPres, IIS-UNAM en 1990-1993; 1987-1991; para el caso del Frenpavih se consultó la red en 1997-2003.

En el análisis de las entrevistas los informantes coincidieron en la importancia de la movilización social para la intervención en la definición política de los problemas sociales que les atañen. Encontramos similitud también respecto del diseño de tácticas de relación con ciertos funcionarios y políticos que apoyan sus demandas. Por otra parte, la movilización con partidos políticos se ubicó como una actividad necesaria, pero no exclusiva, para lograr una cierta efectividad en sus procesos de gestión política y administrativa.

De algún modo, los datos presentados explican que las acciones de movilización social están presentes en los objetivos y estrategias de las tres organizaciones. Asimismo,

demuestran que la movilización social constituye una alternativa donde la dinámica de los conflictos adquiere una connotación muy diferente, ya que las organizaciones buscan no sólo expandir el tema con mayor énfasis en los medios, sino encontrar mejores vías y espacios desde la agenda pública.

4.4. Relación e intercambio con partidos políticos y organizaciones sociales

Una de las acciones que despliegan las organizaciones durante sus procesos de movilización social es la de intercambio e información política con grupos de presión, organizaciones civiles y partidos políticos. Aunque la descripción de los casos en el apartado anterior, se centró en la dinámica del conflicto y la interlocución entre los dirigentes con los funcionarios del gobierno encargados de atender el problema, es necesario profundizar sobre los lazos que se cultivaron con otras organizaciones sociales, civiles y políticas.⁴³⁵

En el primer caso de estudio, la actividad de los dirigentes de la UVyD-19 inició su participación en grupos políticos y estudiantiles desde 1968, y mucho antes de la presencia de los sismos de 1985. Los partidos y organizaciones políticas con que se vincula la UVyD-19 actualmente son el Frente del Pueblo (FP), Unidad Obrera y Socialista (UNIOS), Frente de Lucha Popular (FLP), Frente Sindical Mexicano, la Promotora contra el Neoliberalismo y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

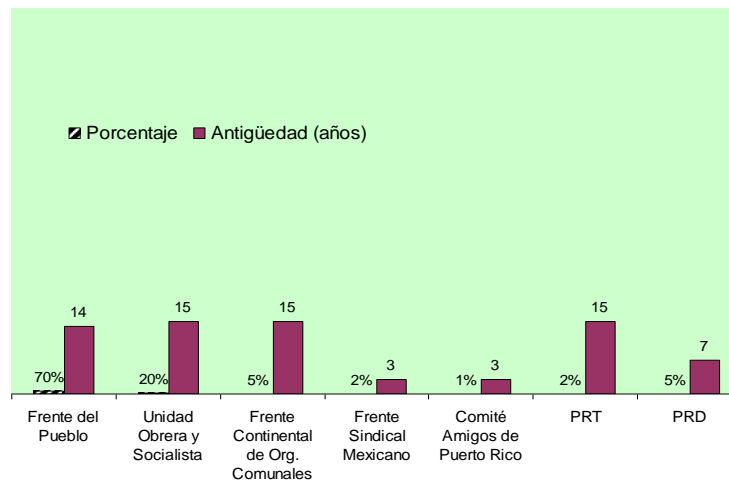
Esta relación es en gran medida producto de los lazos personales que de los dirigentes y coordinadores construyeron durante las movilizaciones sociales y eventos de protesta. En diferentes etapas de su existencia, los dirigentes entablaron además relaciones con líderes del partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y de la Revolución Democrática (PRD) en su afán por luchar contra el partido en el poder (PRI y PAN). Según José A., Salas, “ésta relación con partidos políticos ha permitido que la organización participe más eficazmente en la política y en desarrollar una estrategia de influencia en programas sociales que otorga el

⁴³⁵ Aunque en el *Capítulo 2*, se indicó este proceso, es necesario precisar que la elaboración de la agenda se puede entender con base en la interacción de varios actores políticos en torno a un hecho determinado. Las relaciones dan relevancia al hecho o tema, y van generando condiciones para su expansión mediática. Por otro lado, los actores entran y salen de la arena política y promueven intercambios de diverso tipo con otros actores sociales a manera de red. Estas redes están ligadas al tema en disputa donde las transacciones de información, apoyo y recursos son elementos que guían la movilización de las organizaciones durante la hechura de una política determinada hacia sus temas que defienden o demandan hacia el ámbito gubernamental y legislativo.

gobierno a las organizaciones. Además, permite ubicar las diversas posiciones políticas de los partidos y, a partir de allí, se discute nuestra estrategia política a seguir."⁴³⁶

En efecto, la organización (al igual que otras entidades del Movimiento Urbano Popular en el Valle de México como la Unión Popular Revolucionaria Emilia Zapata, tuvo su participación más relevante durante las elecciones locales celebradas en la entidad durante 1988 y 1991. En el primer caso, se discutió en el seno de la Asamblea General de Representantes la propuesta que formuló la dirigencia del PRT para conformar al lado de otras organizaciones un frente de lucha a través de lo que se denominó "Unidad Popular de Izquierda Revolucionaria" en apoyo a la candidatura de Rosario Ibarra a la Presidencia de la República en 1988.

Relación de la UVyD-19 con partidos políticos y organizaciones sociales



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de la Organización, 2004.

En esta ocasión, la organización logró tomar parte en 6 distritos electorales con 16 candidatos electos por unanimidad y ratificados en el seno de su Asamblea General para las elecciones de Diputados Federales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En agosto de 1991, participó en alianza con el PRT y logró registrar a 2 candidatos para las elecciones de Asambleístas y 2 para la elección de Diputados Federales. En las elecciones federales y locales de 1994, 1997, 2000 y 2003, la Unión no postuló formalmente a ningún candidato debido a múltiples incongruencias y falta de acuerdos de sus dirigentes en el PRD, así como por la postura poco favorable a la organización debido a sus constantes crisis

⁴³⁶ Entrevista del autor a José Antonio Salas, Coordinador de la UVyD-19, México DF, octubre de 2004,

internas entre dirigentes. Pese a lo anterior, según José A., Salas, las ventajas de la participación de la UVyD-19 con partidos "ha permitido sentar una posición política clara a la izquierda del régimen de partidos con registro electoral, así como ha traído la concientización de nuestros militantes en diversos temas sociales como la vivienda."⁴³⁷

Otros coordinadores de la Unión, como Lucas Álvarez y Germán Hurtado, dicen que las desventajas de participar en partidos ocasionan problemas de "desgaste de la organización", ya que no hay igualdad para participar o bien es mucho el esfuerzo y poca la votación de la gente."⁴³⁸ Un balance de los vínculos e intercambios políticos que la UVyD-19 ha tenido con organizaciones y grupos políticos, indica que el Frente del Pueblo (FP) ha permitido ampliar el trabajo político de la organización. De hecho, la UVyD-19 se fusionó en 1991, en la estructura del FP a fin de articular nuevas estrategias de participación política y electoral donde sus dirigentes fueron promotores de una red de organizaciones locales y regionales en el país. La importancia de la relación que otorgan los dirigentes con el FP se sitúa en 8 en una escala del 0 al 10, lo cual confirma cierta lealtad a este tipo de entidades en definición política.

De entre las organizaciones que tienen nexos con la UVyD-19 destaca la relación con Unidad Obrera y Socialista (UNIOS), Agrupación Política Nacional⁴³⁹, de cuya dirigencia forman parte y contribuyen en la formación política e ideológica, así como en tareas relacionadas con la construcción de alianzas de tipo político-electoral. A nivel de la política sindical, destacan las relaciones de la Unión con el Frente Sindical Mexicano, donde se dice que "la organización participa con el fin de enfrentar las políticas neoliberales del gobierno federal en turno".⁴⁴⁰ Los lazos con dicha entidad es de 4 años, pero sus actividades se han incrementado a partir del 2004.

En el marco internacional, muchas de las acciones de los dirigentes de la UVyD-19 desde 1985, se vincularon con las tareas del llamado Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC). Para algunos militantes este espacio "ha permitido tener relación con los principales movimientos urbanos y barriales del continente americano, conocer e

⁴³⁷ Entrevista del autor a *José Antonio Salas, Ibidem.*

⁴³⁸ Entrevista del autor a *Lucas Álvarez y Germán Hurtado, Dirigentes regionales de la UVyD-19*, México DF, Septiembre de 2004.

⁴³⁹ A la fecha, esta organización se encuentra registrada ante el Instituto Federal Electoral; pese a que los dirigentes aseguraron tener una estructura orgánica formalizada con personal y actividades definidas, durante las visitas de campo se observó una escasa actividad política y mayores problemas derivados de la falta de recursos y capacitación de sus afiliados.

⁴⁴⁰ *Ibidem.*

intercambiar experiencias." La Unión también ha sido el motor para la constitución de un Comité de Resistencia denominado "Comité de Amigos de Puerto Rico" nacido en 2001, el cual permite apoyar la lucha independentista del pueblo de Puerto Rico y fomentar acciones de protesta en contra de la práctica de pruebas nucleares en la isla de Vieques por parte de los marines de los Estados Unidos.

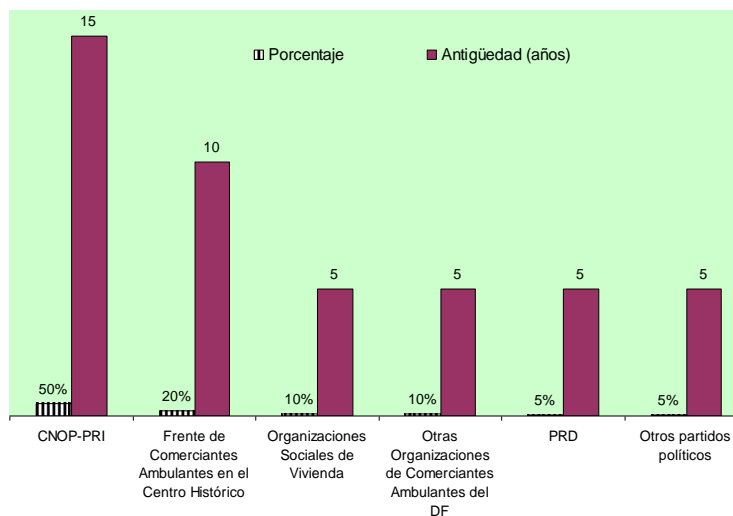
De manera muy especial, los dirigentes de la Unión han mantenido relaciones constantes con grupos y organizaciones ligadas al Movimiento Urbano Popular en la ciudad de México, a la Alianza de Organizaciones Sociales (AOS), Mujeres Insurgentes y Grupos Civiles cuyas acciones se identifican con el acceso a la vivienda popular y otros servicios sociales. En suma, la vinculación con partidos, organizaciones y agrupaciones políticas muestra una actividad importante en la vida de la Unión y constituye la base para la movilización que despliega contra las políticas gubernamentales.

Con respecto a los vínculos de la ACLyC, ésta creció al lado de diversos grupos que se aglutinaron en el sector popular del PRI. Las relaciones de la organización se dieron básicamente con otras agrupaciones de comerciantes ambulantes identificados en la zona del Centro Histórico del DF. Desde 1990, y hasta el desenlace del conflicto en 1994, los vínculos de Alejandra Barrios aumentaron con otros líderes de la zona llegando a constituir frentes comunes y alianzas a fin de revertir las acciones del programa gubernamental de reordenamiento.

Por mucho tiempo, a la organización, y a su líder, se le ubicó en la corriente crítica del priísmo capitalino, a través de la Alianza de Organizaciones Populares (AMOP) conducida por Jorge García Rodríguez, actualmente Diputado Local en la Asamblea Legislativa del DF; también existen indicios de que Barrios participó en movilizaciones con dirigentes del PRD, específicamente con Dolores Padierna, Diputada Federal de ese partido en la Cámara de Diputados.⁴⁴¹

⁴⁴¹ Entrevista del autor a *Alejandra Barrios, Dirigente de la ACLyC*, México, DF, Reclusorio Oriente, México DF, 15 de octubre de 2004.

Relación de la ACLyC con partidos políticos y organizaciones sociales



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de la Organización, 2004.

Cabe recordar, que tradicionalmente los líderes de ambulantes han militado principalmente en el PRI, y hoy en el PRD; prácticamente todos controlan sus relaciones externas con base en fórmulas de coerción y consenso que influyen en los destinos de miles de personas dedicadas a vender productos en la calle. En la delegación Cuauhtémoc el control de dirigentes y coordinadores de ambulantes va desde 50 hasta más de 10 mil personas. En el caso de la Asociación, los lazos se dan principalmente con grupos hegemónicos de esos partidos cuyo origen remite a las colonias Tepito, Morelos y Centro Histórico. En estos sitios donde la lucha por el control de espacios en las calles (prohibidas por el programa y el bando jurídico en la materia) son más visibles y advierten conflictos recurrentes para los líderes y autoridades del gobierno local.⁴⁴²

Asimismo, las relaciones de la ALCyC se han caracterizado por entablar lazos de trabajo conjunto, cohesión y movilizaciones contra el gobierno local, pero también de tensión y enfrentamientos por el control de calles y por el incumplimiento de acuerdos. Alejandra Barrios reconoce que "siempre estuvo y está abierta a la discusión y movilización con otros grupos", pero también afirma que "hay un trabajo más sectario y poco compartido con otros grupos."⁴⁴³ En efecto, entre 1989 y 1996, la dirigente de la Asociación mantuvo una fuerte

⁴⁴² Entrevista del autor a Alfonso Vega, *Coordinador en el Programa de Regulación del Comercio de Vía Pública del GDF*, México DF, 22 de septiembre de 2004.

⁴⁴³ Entrevista del autor a Alejandra Barrios, *Dirigente de la ACLyC*, *Op. cit.*

rivalidad en la zona del Centro Histórico con la dirigente más importante que ha tenido el comercio ambulante en la zona, Guillermina Rico, debido al control y delimitación de las calles para venta en el comercio popular, así como por diferencias en su concepción de la participación política.

Si bien el liderazgo de Alejandra Barrios empezó en Tepito donde vendía “rebanadas de piña”, éste se fue consolidando con base en relaciones con líderes de la zona y a partir de su participación en movilizaciones y enfrentamientos con inspectores de vía pública y granaderos. El coto de poder de la organización creció y se fortaleció durante la gestión del entonces regente de la ciudad Manuel Camacho Solís entre 1991-1994. En ese periodo Barrios apoyó ciertas acciones del reordenamiento del comercio en el centro, pero también propició ligas con otros grupos de comerciantes para romper la hegemonía y control que Guillermina Rico (en particular entre 1991 y 1993) ejercía sobre los vendedores ambulantes en la zona.⁴⁴⁴

Actualmente, los nexos generados por la Asociación se han caracterizado por pugnas y conflictos constantes con el resto de líderes y organizaciones en la zona del PRD, sobre todo por el control de las calles y sitios específicos de venta del comercio informal. Aunque desde la década de los años ochenta la actividad de los líderes en el Centro Histórico fue adquiriendo una importancia creciente, su inserción en la política partidista fue determinante para que el PRI los respaldara a cambio de apoyo electoral en los comicios de 1991 y 1994. Como lo reconoce Alejandra Barrios:

"las ventajas de participar en el PRI permitió tener la oportunidad de apoyar a los miembros de la asociación e intervenir en la política del partido durante las elecciones [...] los partidos tienen el poder de hacer cosas y atender más rápido los problemas (temas); no obstante, esto depende del funcionario en turno y de la simpatía de éste hacia los dirigentes del comercio popular [...]."⁴⁴⁵

Con respecto al caso del FRENPAVIH, y de las relaciones cultivadas con organizaciones sociales y partidos políticos, se advierte una lectura muy complicada por delimitar. Si bien durante las entrevistas formuladas a los dirigentes no se encontraron datos exactos de los vínculos cultivados con otras organizaciones, es posible indicar —con base en un diagnóstico realizado por la misma organización entre agosto de 1998 y febrero de

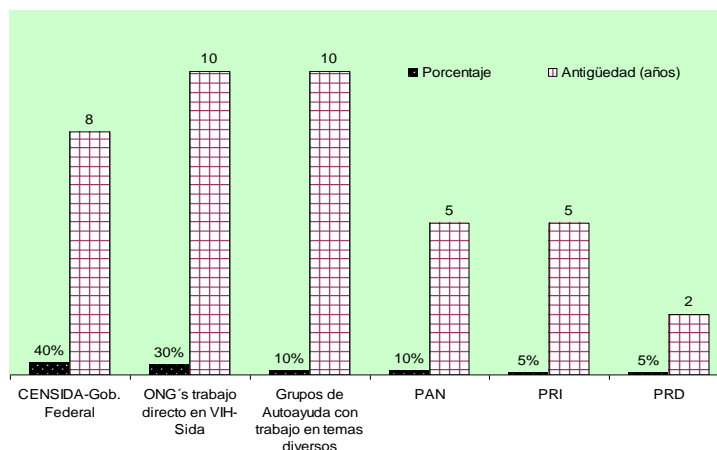
⁴⁴⁴ Cfr., Nayar, Alberto, “Expedientes Negros. Los Dueños de la Calle”, en *La Jornada [Suplemento Masiosare]*, México DF, 29 de marzo de 1998, p. 1 y 3.

⁴⁴⁵ Entrevista del autor a *Alejandra Barrios, Dirigente de la ACLyC, Op. cit.*

1999⁴⁴⁶, así como en registros de observación realizados durante su IV Asamblea Nacional en 2004—, algunos elementos.

El Frente se articula fundamentalmente con organizaciones civiles o ciudadanas ligadas al tema del VIH-Sida que trabajan en temas de prevención, promoción, derecho a la salud, difusión, capacitación, información y redes de autoapoyo. Las entidades en las que se detectó desde 1999 trabajo en la materia son: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, San Luís Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. En otras entidades como Baja California, Campeche, Hidalgo y Tamaulipas, se ubicó una relativa organización y un cierto debate del problema. En Tlaxcala, Quintana Roo, Puebla, Durango, Sinaloa y Veracruz se registró no sólo la falta de una posición sobre el tema, sino un escaso trabajo y relevancia del asunto.

Relación del FRENPAVIH con partidos políticos y organizaciones sociales.



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de la Organización, 2004.

El Frente aglutina a poco más de 21 organizaciones a nivel nacional que dedican sus esfuerzos al trabajo relacionado con prevención y capacitación; algunas de las más notables son: Sida-Tijuana, Vida Sin Sida, Compañeros de Chihuahua, Ser Humano de Jalisco, Amigos contra el Sida y Michoacanos por la salud. En el rubro de información y difusión se detectó la existencia de 17 organizaciones, de entre las que se destacan la actividad de

⁴⁴⁶ Los datos siguientes se analizaron en el trabajo del FRENPAVIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH-Sida*, Op. cit. p. 31-32.

FALCON en Aguascalientes, COMUSIDA en Baja California, CISI en Coahuila, Palomilla GAY y la Fundación Mexicana para la Salud en el DF, entre otras.

También se detectó la actividad de 10 organizaciones que trabajan en la creación de bancos de medicamentos; 28 grupos en atención médica y psicológica y hasta legal; así como a 2 en el ámbito espiritual donde el trabajo se realiza a través de LucSida, de Guanajuato; Ser Humano, Checos y Mesón Misericordia, en Jalisco; Vivir con dignidad, en Yucatán; Familia de la Casa de Paco, en Baja California; Aprendiendo a Vivir, en Quintana Roo; y, El Significado de Vivir en Guerrero. Todas ellas integrantes de la red del FRENPAVIH, desarrollan acciones que buscan integrar una política de influencia y presión civil en la lucha contra el Sida.

Sobre las relaciones de la dirigencia del Frente con la Iglesia católica y otras asociaciones religiosas del país, encontramos una escasa vinculación y enfrentamiento de tipo simbólico y discursivo. En la medida en que la posición de la Iglesia es excluyente y conservadora, respecto al tema del VIH-Sida, la dirigencia del Frente rechaza toda actitud de críticas moralistas procedentes de esas asociaciones. En la mayor parte de las entidades se detectó que no existe una posición clara de colaboración de la Iglesia con las organizaciones que trabajan en la prevención del VIH-Sida. A lo sumo, las tareas de esa institución se reducen al servicio religioso, apoyo moral y tareas espontáneas de información. En algunas religiones diferentes a la católica (por ejemplo, la Evangelista, Mormones o Testigos de Jehová) no se habla formalmente del tema, y se considera que el individuo portador del VIH es producto de un castigo divino; de aquí las posiciones moralistas y condenatorias de los afectados.

En cuanto a los vínculos con los medios de comunicación, la respuesta ha sido diversa en los espacios noticiosos. En 1999, el Frente ubicó posiciones donde existe cierta apertura en las 32 entidades, pero también información de tipo sensacionalista, discriminatoria y hasta de escaso interés público. En los canales nacionales de televisión abierta (Televisa, TV-Azteca), se detectaron espacios en los que domina la “nota amarillista” y coyuntural hacia el tema y las organizaciones movilizadas. A nivel local la información y cobertura de noticias es muy disímil, escasa en su contenido; en otras, el tema depende de asuntos que difunden grupos de la sociedad civil en periodos electorales y en momentos específicos de la protesta donde los medios son atraídos por el hecho.

Como se puede notar en el gráfico anterior, la actividad del FRENPAVIH se puede ubicar en dos esferas: por un lado, el trabajo de la dirigencia y sus coordinadores regionales; y por otro, los lazos que generan sus representantes en cada entidad federativa. En el primer caso, los dirigentes asumen que no hay una posición formal de relación o alianza con los partidos ni siquiera en periodos electorales, ya que éstos sólo buscan aprovecharse del tema con fines políticos. Pese a esto José Méndez, Presidente del Frente, indicó que “se han presentado determinadas oportunidades políticas donde se dio cierta información del tema con diputados y senadores del PRI (5%), PAN (10%) y PRD (5%) en el DF, así como candidatos a Jefe Delegacional en Álvaro Obregón y Coyoacán durante las elecciones federales en 2000 y locales durante 2003, celebradas en la misma entidad.”⁴⁴⁷

De cualquier modo, la dirigencia del Frente ha mantenido lazos con comisiones en materia de salud en la Cámara de Diputados en razón del cabildeo realizado durante la formulación del presupuesto de egresos que este órgano de gobierno emite para los diferentes programas sociales. En este proceso, los dirigentes del Frente y de otras ONG’s, han mostrado su intención de influir en la compilación de información y orientar a ciertos legisladores sobre el tema y los recursos necesarios para el CENSIDA.

En el ámbito local (estatal y municipal), las relaciones que establecen los representantes del Frente con partidos es poco conocida debido a la diversidad de intercambios y múltiples lazos que éstos construyen a diario en su localidad. Pese a esto, y con base en las entrevistas realizadas a representantes, existe un amplio cultivo de vínculos con partidos políticos —sobre todo en los congresos de los estados— con el propósito de lograr mejores prestaciones a la atención y acceso de medicamentos.

Si bien algunos dirigentes de los estados plantean que son necesarias las relaciones con partidos, a fin de incrementar la visibilidad del tema en los medios, por otro lado, se infiere que el tema no es un punto de agenda prioritario en el trabajo de los congresos locales, gobiernos estatales y municipales. Al respecto, diferentes notas detectadas en la red sobre el Frente en procesos electorales muestran múltiples ligas de militantes con políticos en su apoyo o desacreditación por el uso del tema o la falta de apoyos para los afectados con VIH.

448

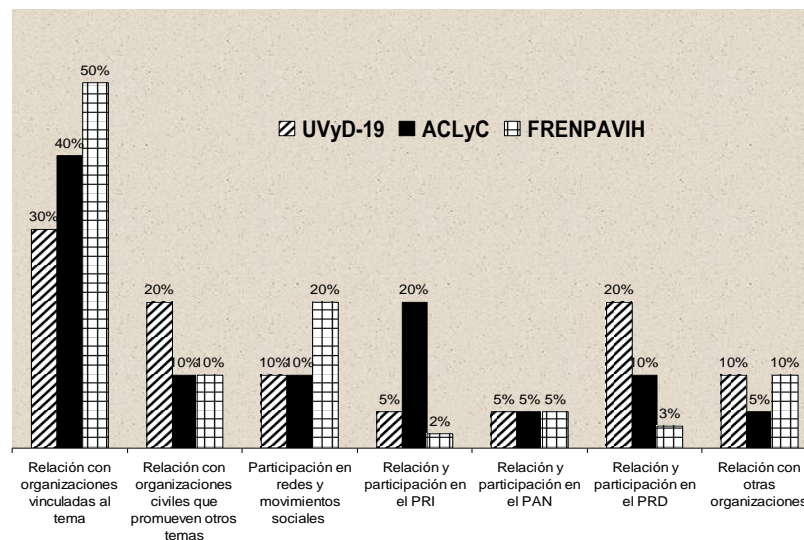
⁴⁴⁷ Entrevista realizada por el autor a José Méndez, *Dirigente del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*, Pachuca, Hidalgo, 1 de diciembre de 2004.

⁴⁴⁸ En las entrevistas y comentarios informales (no grabados) realizados a representantes del Frente en las entidades del país, se pudo constatar que hay una relación muy cuidadosa con ciertos personajes políticos que apoyan o

Las relaciones del Frente se producen de forma más intensa en el nivel de las organizaciones civiles locales de los estados (30%). Los nexos que promueven los dirigentes se construyen con base en el trabajo de las agencias de salud que atienden la enfermedad (COESIDAS y Centros de Salud del IMSS 40%) y con las cuales se ha planteado trabajo de asistencia y seguimiento a los programas y a la atención de los pacientes.⁴⁴⁹

Podemos decir que los lazos de los dirigentes del Frente, aquellos que se crean con homólogos de otras entidades, son muy cuidadosos y existen posiciones variadas en la percepción del tema. Los dirigentes han señalado que difirieron de otras organizaciones que buscan combatir la enfermedad —tales como Casa de la Sal, SISEX, REDSIDA, DEMYSEX, entre otras— en cuanto al trabajo organizativo y de intercambio político que se realiza con el gobierno en los espacios de representación civil (Vocalías en el CENSIDA).⁴⁵⁰

Vínculos e intercambio de las organizaciones con partidos políticos y organizaciones sociales



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de las Organizaciones, 2004.

En suma, los lazos del FRENPAVIH con partidos políticos y otros actores sociales son fundamentales para colocar el tema con mayor fuerza en la opinión pública y los medios de

brindan recursos a las organizaciones. Por ejemplo, en Tabasco el sector salud ha promovido un cierto apoyo a los dirigentes para su gestión; asimismo, la relación con partidos políticos como el PRI y el PRD fue relativamente intensa en el marco de las campañas electorales de 2003.

⁴⁴⁹ FRENPAVIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH-Sida*, Op. cit., p. 24-31.

⁴⁵⁰ Entrevista realizada por el autor a José Méndez, *Dirigente del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*, Op. cit.

comunicación, así como para presionar a los encargados gubernamentales que promueven formalmente la atención del problema.

Como se ha dicho, el tema sigue siendo de incumbencia federal, pero incluso entre los principales actores (partidos, funcionarios y legisladores) existe una relativa posición de indiferencia, desconocimiento y hasta omisión del tema por cuestiones políticas, morales y discriminatorias. En el público masivo, el problema es mucho más complicado de comprender y atender. Las relaciones del Frente se dan de forma muy heterogénea con la sociedad civil porque es allí donde confluyen otros problemas sociales que ponen en duda la legitimidad de sus demandas y la compatibilidad de la organización.

En los tres casos de estudio encontramos concepciones diversas del trabajo político y organizativo hacia sus respectivos temas y algunas dinámicas muy contrastantes en su relación con partidos políticos y actores sociales. Los tres casos poseen un elemento común que tiene que ver con la relevancia que sus dirigentes otorgan a la vinculación política con grupos y organizaciones sociales para arribar a la agenda institucional de gobierno.

Mientras que para la UVyD-19 y la ACLyC, la relación con políticos y funcionarios es fundamental para lograr la eficacia de sus demandas, en el FRENPAVIH se distingue un trabajo con lazos múltiples promovidos con grupos y organizaciones que integran la red. En el Frente cada organismo establece sus métodos de trabajo organizativo e incluso para la movilización social ante los gobiernos locales y federal. Al igual que otras organizaciones con trabajo en VIH-Sida, en el Frente se considera el tema como un asunto que tiene que ser atendido en la agenda institucional de gobierno, ya que lograr insertar el tema y aumentar los recursos económicos permitirá extender la vida de los afectados.

Finalmente, en los tres casos aludimos a la relevancia que tienen los temas en la construcción gradual de una política de influencia y presión que se fomenta desde la sociedad civil. Al mismo tiempo, se advierte la necesidad de apreciar el trabajo de las organizaciones que desde su constitución, identidad y movilización contribuyen a resaltar la importancia de los vínculos sociales en los procesos de gobierno, específicamente, en la formación de agendas y políticas públicas.

4.5. Intervención en política y programas de gobierno

La participación en programas de gobierno constituye una etapa importante de la orientación político-institucional de las organizaciones. Una vez que el tema ingresa a la agenda se produce el establecimiento de acuerdos entre las partes (actores sociales e institucionales) desplazando el conflicto político a la administración del Estado.

En este proceso, los mecanismos de inserción de las organizaciones pueden ser directos en la medida que existe contacto con funcionarios públicos responsables de considerar el tema en agendas institucionales específicas; pero también indirectos, en razón de la actividad social que realizan con otros grupos de presión y civiles tratan de recontextualizar el asunto e influir en las decisiones de los políticos.

En este inciso, realizamos una interpretación de la participación de las tres organizaciones en los programas de gobierno con base en una tipología que nos permitirá una interpretación de las formas de participación a partir de documentos y entrevistas con dirigentes y funcionarios realizadas durante el 2004.⁴⁵¹

Debido al problema de la reconstrucción de viviendas que originaron los sismos de 1985, en el centro de la ciudad, en particular la colonia Roma, en poco más de 15 años la UVyD-19 se vinculó de forma notable con la formulación de programas de vivienda y acciones públicas relacionadas con la expropiación de terrenos o predios para la reconstrucción. Sin duda, los organismos públicos encargados de la construcción de vivienda fueron los interlocutores directos.

Aunque en el 2003 el Instituto de Vivienda (INVI) del GDF otorgó créditos y apoyos a la organización para la adquisición, reparación o construcción de vivienda, las acciones de la UVyD-19 cambiaron muy poco desde sus intervenciones en los programas de atención habitacional para damnificados entre 1985 y 1988.⁴⁵²

Después de los sismos, la Unión se vinculó con instituciones de asistencia privada y organismos de apoyo social para adquirir financiamiento de reconstrucción. En 1986, y

⁴⁵¹ Si bien uno de los objetivos centrales del trabajo planteó conocer la relación de las organizaciones con el establecimiento de la agenda, el análisis de los datos sugirió profundizar en la participación de las entidades en programas de gobierno, aunque de forma general y limitada, pero ilustrativa para los fines que perseguimos en este capítulo.

⁴⁵² En las entrevistas realizadas a los dirigentes como José Antonio Salas, Germán Hurtado y Lucas Álvarez, coincidió la opinión de que los programas de gobierno han sido insuficientes para atender el problema de la reconstrucción y efectos generados por los sismos de 1985 en la zona de la delegación Cuauhtémoc. Si bien la organización ha obtenido apoyo para la construcción de vivienda nueva en predios afectados en zonas de la colonia Roma, Doctores, San José Ticomán, entre otras colonias, los dirigentes señalaron que existe un déficit en la atención de demandas de otros predios afectados que continúan sin reparar y son conocidos como “campamentos de vivienda de alto riesgo.”

después de varias movilizaciones y protestas sociales, la Unión logró el apoyo del Comité Ecuménico Mexicano de Ayuda a Damnificados, del Programa Emergente de Vivienda en su Fase I y II y del Programa de Renovación Habitacional (con poco más de 969 acciones). De acuerdo con Lucas Álvarez, dirigente-coordinador de la Unión en la zona norte del DF, “hacia los años noventa existen otros programas sociales donde la organización ha participado y donde se derivan los generados en vivienda actual.”⁴⁵³

Tales programas están relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra, agua, luz y dotación servicios públicos en general. También se descubrió la vinculación con programas sociales a nivel de las delegaciones políticas, y que tienen como objeto apoyar el desarrollo de proyectos especiales en escuelas, apoyo a mujeres y centros de atención infantil conocidos como Centros de Desarrollo Integral.

Es importante mencionar que para ingresar a un programa el candidato es condicionado por los coordinadores de la Unión, obligándosele a participar en forma activa en las reuniones y actos de protesta a las que los dirigentes convocan. Hacia el 2003, las instituciones con las que la Unión tuvo mayor interlocución son el Instituto de Vivienda del DF (INVI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaria de Gobierno del DF y las Delegaciones Políticas.

Entre 2003 y septiembre de 2004, los dirigentes de la organización realizaron más de 20 reuniones con funcionarios de éstos organismos para atender asuntos relacionados con predios y apoyos de construcción. En este mismo periodo, se enviaron cerca de 50 comunicados de tipo político-administrativo a las diferentes oficinas y comités de atención ciudadana en materia de regularización de la tierra y servicios urbanos.⁴⁵⁴

Los mecanismos de participación de los dirigentes y coordinadores se llevó a cabo a través de los Consejos Asesores de Vivienda (como el CAVI), Desarrollo Social del INVI y de la SEDESOL, y los comités de trabajo, seguimiento y monitoreo de acciones a los proyectos de construcción de viviendas. Después del conflicto, la organización entabló relaciones con fideicomisos de apoyo a la gestión de viviendas como FICAPRO Y FIVIDESU, dependientes de las secretarías antes mencionadas.

⁴⁵³ Entrevista del autor a Lucas Álvarez, *Dirigente Regional de la UVyD-19, Op. cit.*

⁴⁵⁴ Datos del *Cuestionario de Investigación para las Organizaciones Sociales* realizado por el autor.

Participación de las organizaciones en la agenda y la política pública

Organización	Ámbito de la participación		Diagnóstico y formación de la agenda	Formulación y adopción de decisiones	Gestión y ejecución del programa	Redefinición de la agenda y evaluación en 2003-2004
	Local	Federal				
Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre-Frente del Pueblo (1985-1990).	Delegación Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero INVI. SEDUVI	SEDESOL	Foros, Mesas de atención, Consejos Vecinales	Comités de revisión y atención ciudadana Programas diversos Programa de Reconstrucción de Vivienda en la zona Fase II, 1985 Especiales	Comités de seguimiento individual y en grupo Delegaciones INVI SEDUVI SEDESOL FICAPRO FIVIDESU	Individual y en grupo Comités de seguimiento y supervisión INVI SEDUVI
Asociación Cívica, Legítima y Comercial AC (1990-1994).	Delegación Cuauhtémoc COABASTO SEDECO Secretaría de Gobierno	Consultas Distritales Secretaría de Economía	Foros, Debates y consultas Mesas de atención ciudadana	Comités de consulta Programa de Regulación del Comercio Popular (PRCP)	Comités de seguimiento en individual y en grupo Delegación Cuauhtémoc Secretaría de Gobierno	Individual y grupal Comités de revisión PRCP Secretaría de Gobierno Delegaciones
Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida (1997-2003)		SSA CONASIDA CENSIDA	Foros, Consejos Consultivos Comisiones de seguimiento	Comités de información Consultas de temas Programa de Atención y Prevención del VIH-Sida.	Comités de seguimiento en grupo CENSIDA federal y en los estados (COESIDAS)	Comités de seguimiento y prevención Consejos consultivos CENSIDA federal

Fuente: Elaboración con base en datos de los dirigentes de las organizaciones y funcionarios de gobierno, 2005.

De acuerdo con la evaluación que otorgan algunos dirigentes y coordinadores de la UVyD-19 (José A., Salas, Lucas Álvarez y Germán Hurtado), ésta se percibe como mala y regular debido a la ineficacia e ineficiencia con que se atienden las demandas de las organizaciones sociales en general, así como a los problemas burocráticos y de cambio en las políticas de operación de los programas.

De igual modo, se deriva que los apoyos monetarios otorgados para la organización son mínimos y con frecuencia ocasionan lazos clientelistas. Desde esta visión, las *ventajas* de la participación de la organización en Comités generados por los programas de vivienda se resumen en "la posibilidad de firmar convenios más serios con el Gobierno Federal;

movilizar a la gente por sus demandas inmediatas; y acceder a recursos que el gobierno por obligación debe dar a las organizaciones que cumplen con los requisitos planteados."⁴⁵⁵

Respecto a las *desventajas*, las entrevistas revelaron que "a pesar de los convenios firmados por el Gobierno, éstos no se concretan en tiempo y forma, debido a que no somos de filiación partidaria del Gobierno de la Ciudad (PRD); quienes sí lo son, se le resuelven más rápido sus demandas; el Gobierno del DF es clientelar con los habitantes de la ciudad; fomenta el clientelismo (José A., Salas)";⁴⁵⁶ para otros, "al obtener los apoyos de los programas, la militancia y la organización misma se vuelve más apática y limitada (Lucas Álvarez); finalmente, se indica la necesidad de "fomentar la participación de los Comités Vecinales en las tareas de gestión e influencia de la organización (Germán Hurtado)."⁴⁵⁷

Precisamente, un espacio importante donde los miembros y dirigentes de la Unión participan (e incluso de forma más activa y directa) son los comités vecinales promovidos desde el gobierno local. En especial, los dirigentes —como Germán Hurtado y Lucas Álvarez— desde 1997 han participado trimestral y semestralmente en grupos y comités de consulta para asuntos públicos urbanos. Si bien se dice que estos espacios "son relevantes en el marco de la escasa participación ciudadana", la opinión que se expresa sobre su funcionamiento es mala y se consideran más "espacios que el gobierno controla a través de la SEDESOL y el mismo gobierno del DF"; también se acotan como lugares donde la deliberación de temas es muy dividida y la influencia de representantes de partidos (sobre todo del PRD, PRI, PAN) es muy frecuente politizando los asuntos."⁴⁵⁸

La apreciación sobre los logros obtenidos por la organización es muy difícil de precisar, debido a la concepción particular de cada dirigente y coordinador, así como del momento y espacio de trabajo. No obstante, algunas aseveraciones indican que la participación política entre 2001-2003, "ha sido muy pobre debido a no simpatizar con el gobierno del DF y su partido (José A., Salas); otros (Germán Hurtado y Lucas Álvarez) dicen que "se ha logrado apoyar a familias y construir vivienda en los campamentos, así como ha ampliado la visión de la organización en sus trabajos realizados con el Frente del Pueblo en lo político y electoral."⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ Entrevista del autor a Lucas Álvarez y Germán Hurtado, *Dirigentes regionales de la UVyD-19, Op. cit.*

⁴⁵⁶ Entrevista del autor a José Salas, *Coordinador de la UVyD-19, Op. cit.*

⁴⁵⁷ *Ibidem.*

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ *Ibid.*

En síntesis, el mayor número de gestiones realizadas por la UVyD-19 con el gobierno entre 1985 y 1999, corresponden a poco más de 60 proyectos habitacionales donde la interlocución hacia la agenda política en el INVI y SEDUVI, principalmente, ha sido relevante.⁴⁶⁰ De algún modo, la reivindicación de vivienda ha sido la base para ampliar otros esfuerzos y demandas en el espacio político y electoral. El manejo estratégico de los dirigentes en la formulación y ejecución de los proyectos de vivienda no sólo ha considerado participar en estos espacios, sino promover acuerdos con otros grupos para lograr una mayor atención gubernamental de sus demandas.

Respecto a la actividad de la ACLyC en el marco del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP) en la zona del Centro Histórico entre 1990 y 1994, podemos advertir que su participación en los procesos de definición de la agenda ha sido producto de acuerdos y negociaciones entre dirigentes y autoridades. Regularmente el priísmo atendió este asunto por medio de camarillas y clientelas políticas, para lograr cierta estabilidad y legitimar su control. Los hallazgos del conflicto, indican que en el PRI los dirigentes de ambulantes encontraron patrones de participación en campañas políticas y espacios para la formación de temas ligados al problema o bien para obtener permisos y ocupar determinadas calles del centro de la ciudad. Este proceso dio al ambulante cierta forma organizada dentro del sistema de liderazgos que se observan en la actualidad.

En el contexto de la profundización de las políticas de ajuste económico durante el gobierno neoliberal de Carlos Salinas entre 1991 y 1994, fueron aplicadas ciertas medidas para controlar el crecimiento de la informalidad en la ciudad. Al inicio de este periodo surge la operación de un programa para controlar el aumento de la informalidad y, al mismo tiempo, aprovechar políticamente la inversión de las 27 plazas comerciales.⁴⁶¹ En poco más de 3 meses, el gobierno difundió entre la opinión pública la importancia de la agenda política con una combinación de promesas y amenazas donde los principales dirigentes fueron manipulados para cumplir con las obras y los acuerdos pactados.

Si bien el PMCP resultó una alternativa para ordenar esa actividad en la zona, en poco tiempo las calles dieron la oportunidad a nuevos grupos de ambulantes para invadir el área,

⁴⁶⁰ En los anexos, se incluye una lista de los predios que la organización logró incluir en la agenda de reconstrucción entre 1986 y 1999. Hacia el 2003, los dirigentes insistieron en que los apoyos son para predios de antaño rezagados.

⁴⁶¹ Este dato corresponde al Informe del *Programa Inmediato de Reordenamiento del Comercio Popular* a cargo de la extinta Coordinación de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal en 1993.

generando conflictos y nuevas formas de movilización y protesta ante las formas de negociación y venta de lugares en las plazas. La participación de los comerciantes ambulantes en las agendas se dio fundamentalmente a través de la instalación de mesas de diálogo entre dirigentes, organizaciones de vecinos y representantes de gobierno. Este mecanismo permitió la elaboración de diagnósticos del problema, la creación de un padrón único de organizaciones y el control de inspectores del gobierno, a fin de evitar actos de corrupción.

La estrategia del gobierno en este caso fue la de encauzar a los dirigentes hacia esquemas de adquisición de lotes bajo el régimen de propiedad en condominio, con el apoyo de subsidios económicos y ventajas comerciales. Sin embargo, en la práctica, los criterios de adquisición y plazos para reubicación no fueron los más adecuados debido a la falta de planeación y escasa mercadotecnia detectada en las obras destinadas para la venta de productos de las organizaciones. Estos hechos modificaron la ejecución del programa y la relación con los dirigentes involucrados en el reordenamiento. Por ejemplo, hubo organizaciones como la ACLyC de Alejandra Barrios que apoyaron las modificaciones y nuevos acuerdos que impulsó el entonces regente de la ciudad (Manuel Camacho Solís) a costa de permanecer en sus lugares de origen.

Los datos que arroja nuestra investigación indican que la participación de la ACLyC en el diseño del programa fue limitada, ya que su dirigente trabajó en la creación de reuniones con representantes del gobierno con el fin de acordar las ventajas de los espacios y signar acuerdos de reubicación a favor de sus agremiados.⁴⁶² En muy pocas ocasiones la dirigencia de la organización participó en debates y seguimiento del programa, debido a que el gobierno encauzó los trabajos de origen considerando ciertas opiniones sobre las necesidades reales de los dirigentes y sus organizaciones.

Además, pocas veces la organización promovió entre sus afiliados la discusión seria del tema y, por el contrario, destinó más recursos a la movilización de grupos y operadores para defender sus espacios de trabajo. Los que sí es un hecho, fue la estrecha relación política

⁴⁶² En la entrevista realizada a la dirigente Alejandra Barrios, ésta manifestó que: “nos empezaron a llamar [el gobierno] a todos los líderes y nos dijeron tú búscate un terreno para la plaza que quieres. Hay algo muy importante, a nosotros no nos puede decir el gobierno: mira tengo este terreno, métete ahí o tengo este otro terreno [...] El gobierno invitaba a todos los dirigentes e indicaba que tenían que estar con tal funcionario de la Delegación o en el DDF, que iban a tener pláticas sobre las plazas. El regente nos llevaba a un espacio grande, donde hacíamos nuestras juntas, muy privadas, y nos decían como nos podían ayudar y negociábamos con ellos.” Entrevista del autor a Alejandra Barrios, *Dirigente de la ACLyC*, *Op. cit.*

de la dirigente de la organización con delegados y políticos afines al PRI ligados al programa como una vía de inclusión más eficiente de aclarar problemas de la agenda política.

*Participación de las organizaciones en comités relacionados
con el diseño y ejecución de programas*

Organización	Comité u Órgano	Antigüedad	Frecuencia de Participación	Importancia que le otorga (0-10)
UVyD-19	Consejo Asesor de Vivienda DDF, SEDUVI, INVI, GDF	1997	Trimestral	6
ACLyC	Comité Ambulantaje en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza	1990	Mensual	8
FRENPAVIH	Vocal en el Consejo del CENSIDA (Seguimiento al Programa VIH)	2001	Bimestral	10

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Organizaciones, 2004.

Como podemos apreciar en la tabla de arriba, se distinguen los espacios y frecuencias de participación de las tres organizaciones. En el caso de la ACLyC, consideramos que la gestación del tema y la operación del programa de reordenamiento del comercio informal fueron encauzadas desde el gobierno a través de procesos de negociación permanentes con los líderes de las organizaciones. Esencialmente, la participación de esta entidad en la parte orgánica del programa se entiende en razón de los pactos políticos establecidos con el PRI dentro de su propio sistema de clientelismo utilizado desde espacios gubernamentales, legislativos y políticos.

A la fecha el problema del control del comercio informal en la zona constituye un tema de cierta prioridad en la agenda de gobierno. Datos de la Secretaría de Desarrollo Económico en 2004, indican que “la relación con los líderes es muy importante para determinar los acuerdos y trabajos de las plazas existentes, pero la falta de trabajo y participación es muy difícil de matizar, debido a que las propias organizaciones se niegan a revisar sus deudas y esquemas de financiamiento pendientes desde que inició el programa en 1993.”⁴⁶³ En la Delegación Cuauhtémoc, por ejemplo, las coordinaciones que atienden el problema han llegado a considerar que entablar acuerdos con líderes de ambulantes permite tener cierta estabilidad social, pero con frecuencia existe la invasión de calles por nuevas

⁴⁶³ Entrevista realizada por el autor a María de la Luz Hernández Trejo, *Directora de Regulación y Fomento Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal*, México, DF, 22 de octubre de 2004.

organizaciones, lo cual arroja nuevas negociaciones para liberar de puestos callejeros las calles pese a la existencia del bando que prohíbe tal actividad.⁴⁶⁴

Para Alejandra Barrios, “el gobierno ha sido ineficaz para atender las demandas de las organizaciones al tiempo que se promueven relaciones de control donde el PRD ha cooptado a muchos líderes del PRI hacia sus filas.”⁴⁶⁵ En efecto, el PRD heredó los problemas de antaño generados por el programa, además de la deuda que implicaba el rescate de locales comerciales subutilizados y el replanteamiento de la política pública. Por estrategia, los dirigentes de las organizaciones populares se acercaron a diputados locales de la Asamblea Legislativa del DF para hacer negociaciones y tratar de influir en la agenda desde espacios legislativos antes que desde canales políticos-administrativos que atendían el problema.

En suma, la participación en programas de gobierno por parte de las organizaciones se entiende como resultado de acuerdos, relaciones e intercambios políticos que, a lo largo de su existencia se han cultivado con funcionarios, dirigentes y empresarios para permanecer en la zona. Recientemente, la incapacidad del gobierno para controlar el tema en la opinión pública no sólo es notable, sino con frecuencia la competencia política y electoral es un mecanismo de presión para las propias autoridades que ven limitados sus esfuerzos ante la proliferación del ambulante.

Por su parte, los dirigentes han tenido la necesidad de agruparse para resistir la ley y al programa mismo que imposibilita la venta de sus productos en su mayoría de procedencia ilegal. Como hemos insistido, el tema sigue siendo de atención local, pero su relevancia es nacional en razón del impacto que tiene esta actividad en la economía formal y el espacio que asignan los medios para difundir las notas y sobre los conflictos específicos.

En el caso de la intervención del FRENPAVIH en la política y programas de la SSA a través del CONASIDA, su labor ha sido relativamente intensa y su interlocución con éstos órganos puede comprenderse como respuesta de un sector de la sociedad civil a la falta de prevención y atención médica para los afectados. Si bien el Frente inició su movilización a partir del interés de algunos activistas que buscaron por diferentes medios proveer servicios médicos, pronto la dirigencia de la organización logró acceder a círculos políticos del ámbito médico para presionar en el diseño de estrategias tendientes a mitigar la enfermedad.

⁴⁶⁴ Entrevista realizada por el autor a Miguel Ángel Pacheco, *Coordinador del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública en la Delegación Cuauhtémoc*, México DF, 13 de septiembre de 2004.

⁴⁶⁵ Entrevista del autor a Alejandra Barrios, *Dirigente de la ACLyC*, *Op. cit.*

Para 1996, el Frente logró la atención formal en la agenda en la medida en que las movilizaciones alcanzaron un rango de prioridad y fomentaron la creación de espacios de interlocución al presentar diferentes denuncias observados en algunos centros de salud del país. Aunque el movimiento de personas que viven con VIH-Sida data de principios de la década de los noventa, la articulación de grupos de autoapoyo en esta organización se fortaleció paulatinamente por la realización de encuentros, mesas redondas y campañas de información. La aparición de los inhibidores de la proteasa y otros medicamentos aumentaron la movilización del Frente estableciendo como objetivo central la atención médica y medicamentos para todos los afectados.

En México son muy pocas las organizaciones como el FRENPAVIH que han realizado trabajo en red de manera cohesionada. De hecho, la coordinación del Frente en su origen fue muy dispersa y por momentos con rupturas. Aunque la dirigencia ha cambiado, el trabajo actual se distingue por la colaboración informal entre grupos, análisis de coyuntura y presión a las instituciones del sector salud en aquellas entidades donde se tiene presencia, en especial en las grandes ciudades como el DF, Guadalajara, Veracruz, Monterrey y Mérida. Los encuentros que se promueven con otras organizaciones civiles y de gobierno resultan mecanismos de disparo y oportunidades que alientan nuevos procesos de trabajo, ya que representan espacios donde la organización canaliza sus esfuerzos para allegarse de recursos económicos y establecer ligas con organizaciones afines.⁴⁶⁶

También resulta relevante la relación que se ha promovido con otras redes de organizaciones interesadas en el acceso a medicamentos y la promoción conjunta para el fortalecimiento de estrategias de salud. Estas acciones son, tal vez, las de mayor valor político en razón de que la participación de los dirigentes se ha visto muy activa en proyectos derivados de organismos como USAID, CONASIDA y VIH Internacional Alliance, que han trabajado en el diseño de talleres de prevención y estigma, así como de coordinación civil para eventos públicos.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Esta apreciación se deriva de los comentarios realizados al autor por parte de algunos representantes estatales del FRENPAVIH, durante la celebración de la IV Asamblea Nacional en la ciudad de Pachuca, Hidalgo el 1 y 2 de Diciembre de 2004.

⁴⁶⁷ Un estudio que detalla la actividad de ONG's con trabajo en VIH-Sida con organismos internacionales es el realizado por el García León, Carlos y Ninel Díaz Pardo, *Estudio de caso: el acceso a tratamientos para VIH/Sida en México durante 1998, desde la perspectiva de la sociedad civil*, México, Ave de México/Latin American and Carribean Council of Aids Service Organizations, 1998.

Si bien este tipo de experiencias han sido centrales para lograr la atención pública de las demandas específicas de la organización, la interacción con el ámbito político-institucional ha traído consecuencias en la concepción y funcionamiento interno de la organización. La política institucional ha afectado, de algún modo, su autonomía al insertarse en los programas de gobierno con el fin de obtener beneficios médicos inmediatos y que permita subsistir incluso a los dirigentes.

Después la participación se ubica en otro terreno identificado en los comités de salud. En este tema, los dirigentes del Frente mostraron una escasa apertura e incluso fueron frívolos en su concepción de la relación y trabajo conjunto que desarrollan en CENSIDA. Aunque se asegura que el trabajo de coordinación con grupos en otras entidades es resultado de aportaciones y donaciones económicas, se pudo observar —durante la realización de su Asamblea Nacional celebrada en Pachuca en diciembre de 2004— que desde el gobierno se canalizan recursos para la contratación de servicios y apoyos monetarios para eventos de la organización e incluso se contó con asesoría de personal de la Secretaría de Salud para la organización de los trabajos y talleres impartidos a los representantes estatales.

La participación del FRENPAVIH en programas de gobierno relacionados con el combate al VIH-Sida se puede ubicar en varios terrenos. En primer lugar, destaca el trabajo realizado en el seno de los comités de seguimiento y vigilancia del Programa Nacional de Prevención y Control de VIH (CONASIDA)⁴⁶⁸; en segundo lugar, existen referencias de vínculos formales e informales con instancias de decisión como la Cámara de Diputados y las Comisiones de Derechos Humanos, tanto a nivel federal como estatal, y con la Secretaría de Salud, a través de sus dependencias o institutos de la misma. Algunos datos encontrados nos permiten afirmar que estos organismos realizaron poco más de 164 acciones relacionadas con actividades de protesta, institucionales y de tipo político entre 1996 y 2003.⁴⁶⁹

Respecto al CONASIDA, en el periodo que va de 1997 a 2000, la colaboración se distinguió por diversas formas de acción conjunta, acuerdos y desacuerdos. Si bien en este lapso algunas organizaciones civiles colaboraron en el campo de la prevención y en la lucha

⁴⁶⁸ El Programa de acción en VIH-Sida, indica que en 32 acciones estratégicas se contempla de participación de las organizaciones civiles, tanto para fortalecer las metas de prevención de transmisión, como para dar atención integral a las personas afectadas con el virus, así como mitigar el daño que esta pandemia ha ocasionado, particularmente su estigmatización. *Cfr.*, Secretaría de Salud, *Programa de Acción. VIH/Sida. Infecciones de Transmisión Sexual (ITS)*, 2002, p. 31.

⁴⁶⁹ Aunque los dirigentes no proporcionaron detalles de estas experiencias, en la prensa se pudo identificar que la intervención en la agenda se relaciona frecuentemente con denuncias, protestas y reclamos a la gestión pública en salud del nivel federal.

por el acceso a la atención médica, el Frente impulsó una red ciudadana de personas afectadas con la enfermedad en los 32 estados del país, a fin de involucrase directamente en el debate sobre el derecho a la atención médica especializada y el acceso a medicamentos.

Según Jorge Saavedra, Director del CENSIDA, “la propuesta del gobierno es que las acciones de prevención se realicen focalizadas y a través de la sociedad civil porque es más fácil y más efectiva. En este sentido, el Frente ocupa una de las Vocalías donde expresa también su sentir del trabajo observado en comités de prevención y monitoreo de la atención médica.”⁴⁷⁰ En contraste, Carmen Soler, Directora del Programa de VIH en el DF, indica que “el Gobierno Federal (CONASIDA o CENSIDA) jugó a copar a las ONG’S hace 5 o 6 años, cuando empezaron las presiones muy fuertes de FRENPAVIH por medicamentos. Después de esas protestas fuertes que no sabían controlarlas, CENSIDA empezó el proceso de captación de las ONG’S; de hecho, éramos independientes de otro tipo de sociedad civil organizada los llamábamos CTM’S [...]”.⁴⁷¹

Inicialmente el CONASIDA impulsó campañas de prevención en determinados grupos focales, como aquellas que refieren al uso de condón, a partir de la mayor auto-organización de personas afectadas con el virus y de la exigencia por incluir a más grupos en la definición de propuestas de trabajo. Asimismo, se amplió la posibilidad de promover otros temas relacionados con el estigma y discriminación asociados con la enfermedad. Al respecto, organizaciones como el Frente se dieron a la tarea de formular campañas alternas a las del Consejo con la intención de coadyuvar a este tipo de esfuerzos. Cabe recordar, que el trabajo de organizaciones y círculos de homosexuales data de los años ochenta, pero es hasta la década de los noventa cuando se potencia como resultado de la difusión masiva de la enfermedad en los medios y de la protesta civil generada por parte de grupos y organizaciones ante las restricciones del sistema de salud.

Hay que destacar que las experiencias de colaboración de la sociedad civil en política institucional de combate al VIH-Sida son relativamente recientes y actualmente el trabajo de organizaciones civiles en la materia se realiza conjuntamente con las propuestas de gobierno, pero también de forma independiente con base en sus propias lógicas de comunicación y organización. De hecho, a finales de los noventa el Frente decidió constituir una comisión de

⁴⁷⁰ Entrevista del autor a Jorge Saavedra, *Director del Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-Sida de la Secretaría de Salud*, México DF, 24 noviembre de 2004.

⁴⁷¹ Entrevista del autor a Carmen Soler, *Directora de la Clínica Condesa de Especialidad en VIH-Sida del Gobierno del Distrito Federal*, México DF, 25 de octubre de 2004,

interlocución de ciudadanos que viven con la enfermedad ante la Secretaría de Salud para vigilar las acciones del Estado y, al mismo tiempo, intervenir con observaciones en la redefinición de la agenda política.

A lo largo de su evolución como “movimiento en red”, y después como una entidad legalmente constituida en asociación civil, el Frente logró realizar diferentes asambleas de ciudadanos que viven con VIH-Sida, marcando el inicio de una red de organizaciones a nivel nacional. De algún modo, esta entidad se concibió con la posibilidad de acceder a determinados servicios médicos de formas más ágiles en los ámbitos locales y estatales, pero también para presionar en el nivel federal en la definición de problemas concretos sobre diagnóstico y tratamiento.

No obstante, y como se ha evidenciado con los datos de movilización, los trabajos de colaboración del FRENPAVIH con el Estado para finales de los noventa se fueron diluyendo en la medida en que la apertura de las autoridades se planteó como una estrategia política que a la postre permitió acotar la movilización de organizaciones civiles y encauzarla hacia líneas más específicas del Programa de Salud.

En el periodo 1996-2000, la movilización del Frente y las relaciones entabladas con otros actores permitió no sólo incursionar en la política de salud, sino presionar junto con otras organizaciones civiles para lograr influir en la aprobación de los diputados al monto de los recursos económicos otorgados en salud y VIH-Sida, en especial la compra de medicamentos. De aquí se puede derivar que la movilización del FRENPAVIH constituye un aporte particular de varias intervenciones con legisladores que efectuaron diversas organizaciones civiles hacia el espacio legislativo federal y en concordancia con las necesidades detectadas por autoridades del CONASIDA y CENSIDA.⁴⁷²

En suma, las acciones del Frente en la política de salud inician en 1996, pero los antecedentes del trabajo de ONG´s con las autoridades datan de 1986, cuando el CONASIDA recomendó promover intervenciones educativas con los principales grupos en riesgo (homosexuales y bisexuales). Este contacto con los grupos, y el surgimiento de nuevos medicamentos hacia los años noventa, abrieron espacios de comunicación e interlocución donde el Consejo incorporó como Vocales a diversas organizaciones civiles, estableciendo como eje el combate al VIH-Sida por medio de la prevención y atención focalizada.

⁴⁷² En el apartado anterior ya se ha precisado las relaciones que entablaron con algunos diputados del PRI y que se documentaron en el *Suplemento Letra S* del diario *La Jornada*, México DF, 16 de octubre y 3 de diciembre de 1998.

En la medida en que se fue reestructurando este organismo, en el marco de la descentralización de la política de salud, la tarea de sumar grupos y redes de organizaciones se consideró necesaria para legitimar acciones del programa, resarcir la protesta y movilización de grupos demandantes como el Frente.

A lo largo de la década de los noventa, la SSA y el Consejo Nacional de VIH-Sida apoyaron directamente la labor de ONG's y fomentaron su presencia en el ámbito internacional como en el caso FRENPAVIH. La movilización de la agenda desde el gobierno inició con base en el estudio interno y externo de las organizaciones, lo cual permitió identificar contrapesos (*función política*), complementariedad (*función operativa*) y compensación (*función social*). Posteriormente, entre 2001 y 2003, se replantearon estrategias de fortalecimiento institucional para impulsar una cierta participación de ONG's en varias entidades federativas y enlazar su trabajo en las estrategias globales de la política de salud.

La relación del FRENPAVIH con el gobierno ha tenido diversas etapas, algunas caracterizadas por las diferencias de objetivos y métodos que dieron origen a la confrontación y disputa por el acceso a medicamentos como objetivo inicial, otras, relacionadas con la demanda de una mayor participación en el diseño de políticas de prevención y atención médica que en la actualidad son criticadas por parte de los dirigentes, pero donde en cierta forma aprueban el avance logrado en la materia, sobre todo la labor de prevención y el combate en discriminación.

De aquí podemos inferir que la actividad del Frente ha tenido que adaptarse no sólo a las restricciones que el sistema de salud ha planteado a este tipo de organizaciones para participar en determinados comités de seguimiento y vigilancia del programa de VIH-Sida, sino que ha confrontado ciertas posiciones de la agenda formal sobre la operatividad regional, el costo y acceso de los servicios, así como de proyectos contra el estigma y la discriminación.⁴⁷³

Aunque la reforma al CONASIDA, iniciada en 2001, marcó una nueva etapa de colaboración institucionalizada, el papel del Frente en este organismo es limitado en la

⁴⁷³ Al respecto, existe una vasta información para el análisis de estos temas identificada en las minutas de las sesiones de trabajo donde los representantes del FRENPAVIH han tomado parte en las discusiones. Este material puede consultarse en la sección de documentos de la página oficial del Centro de Prevención y Control de VIH-Sida (CENSIDA), <http://www.salud.gob.mx>. Cabe hacer notar que a partir de 2007, la página de esta institución incorporó documentos de los congresos llevados a cabo sobre VIH, sin embargo, las memorias y otros documentos sobre el Frente no se pudieron localizar ni en el sitio, ni en la biblioteca de esta institución.

actualidad debido a problemas derivados de su articulación regional, crisis internas, falta de recursos e identidad como grupo, así como un regular desempeño en las tareas derivadas del propio Consejo. Ellos consideran que el reto no sólo es participar por el acceso a medicamentos, sino reactivar una red de organizaciones en forma descentralizada.

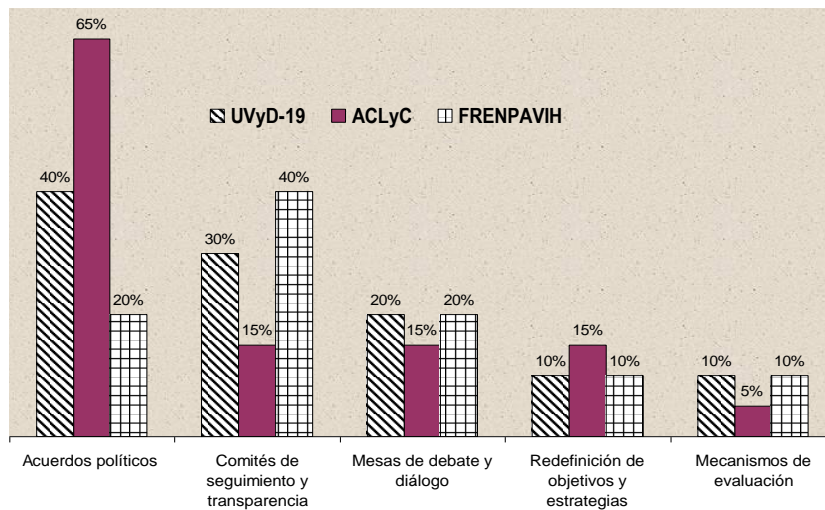
Con base en lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con la variable relacionada con la participación en programas de gobierno por parte de las organizaciones, es necesario detallar algunos aspectos. Conforme al análisis del cuestionario aplicado a los dirigentes, la participación orgánica en programas de gobierno relacionados con esta problemática contempla un cuadro difícil de comparar. No obstante, un elemento común que se advierte en las tres experiencias tiene que ver con la participación de los dirigentes en comités u órganos de deliberación como espacios centrales de la definición de la agenda política.

En los tres casos, aunque con diferente antigüedad, valoración y especificidad, se advierte que las organizaciones se enlazan con la agenda por medio del establecimiento de comités de seguimiento a la agenda operativa. De aquí, que la intervención puede ubicarse en cuatro rubros cualitativamente distintos relacionados con: la formación de acuerdos políticos; las tareas operativas realizadas en la gestión pública; mesas de debate y diálogo; y, redefinición de objetivos y estrategias en los programas e intervención en mecanismos de evaluación.

En la gráfica de abajo se muestra que el establecimiento de acuerdos políticos en el contexto de la formación de políticas es una de las categorías principales donde la participación de las tres organizaciones en la agenda es relativamente efectiva.

Como hemos establecido, el trabajo en comités de seguimiento resulta una actividad importante en la medida en que los acuerdos formulados con las autoridades se desplazan hacia la definición de la agenda operativa y las organizaciones intervienen en el seguimiento de su operación en diferentes agencias. Estos momentos ejemplifican la institucionalización de los conflictos y el origen a nuevos procesos de debate y diálogo en la medida en que se confrontan posiciones donde cada organización busca influir en aspectos específicos de los programas. Por el contrario, la intervención en procesos de evaluación en tareas específicas de los programas es muy limitada. En este rubro, los dirigentes coinciden en la falta de coordinación para sistematizar procesos y beneficios alcanzados no sólo por el programa, sino de la propia acción de las organizaciones en el establecimiento de la agenda.

Mecanismos de participación de las organizaciones en programas de gobierno (Reconstrucción de Vivienda 1985-1990, Comercio Ambulante 1990-1994 y VIH-Sida 1997-2003).



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de las Organizaciones, 2004.

Al respecto, los dirigentes de la UVyD-19, señalaron que el gobierno no promueve una evaluación conjunta ya que muchos acuerdos no se cumplen, dando origen a nuevas negociaciones. Por su parte, los dirigentes del FRENPAVIH otorgan un valor importante a la gestión realizada por la SSA y el CENSIDA, pero en la parte operativa plantean problemas que afectan los objetivos de los programas tales como el desbaste de medicamentos, la discriminación en la atención médica y la falta de profundización de las estrategias de prevención. En el caso del ACLyC, la evaluación de programas impulsados por el gobierno es escasa e incluso no se presenta como una variable importante de su relación, ya que existe descrédito y desacuerdo por la realidad observada en los procesos de reubicación de ambulantes y las preferencias políticas existentes de los grupos en la gestión pública. En este caso, la evaluación no es un factor de movilización de la organización que impulse nuevos acuerdos y redefinición de la agenda política.

Podemos agregar que el origen de los conflictos, la particularidad de cada tema y la relación con otros actores permiten comprender la intensidad de su participación en política institucional y en otros ámbitos del espacio político que nutren de experiencias y oportunidades para la acción más efectiva en política pública. Aunque los acuerdos son la base para la toma de decisiones, la participación de las organizaciones en la agenda resulta un

proceso secuencial en el que la interacción de varios actores respecto a un hecho determinado plantea retos mayores de la influencia y participación efectiva de las organizaciones en la formación de la agenda de políticas públicas.

En los tres casos la participación en la política y programas de gobierno ocurre a través de la formalización de acuerdos que, con anterioridad, los dirigentes de las organizaciones establecieron con los encargados de incluir el tema en la agenda. Una vez que los planteamientos de intervención de las organizaciones se acotan de acuerdo con los intereses del gobierno, se delimita la forma de participación social a través de comités donde las entidades interactúan con ciertos contenidos de los programas.

En este proceso, existe la creencia de que en realidad participan en el diseño de la política o que el programa es efectivo en la medida en que se otorgan beneficios en especie o económicos. La participación es muy restringida en la medida que los dirigentes se ven limitados de antemano por la definición de los programas desde el gobierno. En muy pocas ocasiones, las organizaciones analizadas influyeron en el establecimiento de nuevas agendas o mecanismos de disparo y, por el contrario, se pudo constatar que en su interior se presentan conflictos, crisis de orientación e identidad política por su relación con el gobierno.

4.6. Percepción de los temas en la agenda legislativa y de gobierno

El análisis de la participación de las organizaciones en la formación de la agenda política, implica conocer la percepción de los actores involucrados en los temas de estudio. En esta sección, se presenta una síntesis de los contenidos de las entrevistas realizadas en los ámbitos: legislativo (ALDF), gobierno local (GDF) y salud (CENSIDA), con el fin de complementar el diagnóstico presentado anteriormente.⁴⁷⁴

Con base en los objetivos de este apartado, las categorías se definieron con 7 indicadores y preguntas, las cuales se detallan a continuación.

⁴⁷⁴ El criterio que se adoptó en las entrevistas fue interrogar a los presidentes de las comisiones relacionadas con los temas de investigación y funcionarios claves involucrados de los programas de gobierno, así como a los dirigentes de las organizaciones sociales. El método de análisis fue organizar los temas e indicadores, y sistematizar los comentarios coincidentes y divergentes.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Agenda política	Opinión sobre la noción de agenda política	¿En su opinión, qué es una agenda política? ¿Cómo se integra la agenda legislativa en la ciudad de México y qué dificultades presenta este proceso?

En las entrevistas realizadas a legisladores encargados de las comisiones de salud, vivienda (PRD), comercio informal (PRI), gobierno y participación ciudadana (PRD), en lo general se asume que el trabajo legislativo parte de la integración de problemas o temas que son sujetos a discusión política. Se señala que la agenda “es una carta de navegación que tiene que partir de un objetivo común entre los miembros integrantes de los partidos en la ALDF.”⁴⁷⁵ La agenda también se define “como una lista de todo aquello que se podría hacer en un determinado tiempo legislativo con miras a formar leyes.”⁴⁷⁶

Asimismo, se concuerda en que la agenda “es un instrumento fundamental para el trabajo legislativo y de los partidos políticos”.⁴⁷⁷ Lorena Villavicencio, indica que “en la ALDF no se ha encontrado el objetivo común para establecer una agenda con otros partidos políticos, debido a que se adelantaron otros temas que impuso el nivel federal. Por ejemplo, la reforma política paró debido a otros problemas identificados en la ciudad, a pesar de haber tenido consenso entre los partidos [...]”.⁴⁷⁸

De entrada, entre los entrevistados la noción de agenda es diversa, pero las opiniones coinciden en señalar que para la formación de una “agenda democrática” se tendrían que revisar las formas de organización de los órganos legislativos, desaparecer las famosas comisiones de gobierno que centralizan la decisión en una sola persona y que tienen un peso preponderante en los gobiernos locales (delegacionales).

La concepción de la agenda y su formación se concibe también como parte de un proyecto político partidista. Manuel Jiménez Guzmán del PRI, agrega que la agenda se construye por dos vías; “una la que cada fracción legislativa presenta y, otra, es en correspondencia con los coordinadores de otros grupos parlamentarios dejando en corchetes

⁴⁷⁵ Lorena Villavicencio (PRD), *Presidenta de la Comisión de Gobierno en la ALDF*, México, DF, 8 de noviembre 2004.

⁴⁷⁶ Aleida Alavéz (PRD), *Presidenta de la Comisión de Participación Política en la ALDF*, México DF, 7 de octubre 2004.

⁴⁷⁷ Manuel Jiménez (PRI) y Saúl Escobar (PVEM), *Comisión de Gobierno en la ALDF*, México DF, 7 de octubre de 2004.

⁴⁷⁸ Lorena Villavicencio (PRD), *Op. cit.*

los temas en los que no estamos de acuerdo y fijando los que si tienen consenso y discusión plena.⁷⁹

Sobre los temas específicos de comercio informal, vivienda y salud, se coincide en que los tres temas son importantes, pero cada uno tiene una lógica distinta de discusión entre legisladores y el propio gobierno local. En este último, la agenda se percibe como una “forma de comunicación entre el gobierno y sus ciudadanos, como un espacio donde se identifican problemas graves o urgentes de resolver.”⁸⁰

En las organizaciones sociales, se coincide en que la agenda es una forma de trabajo con las autoridades para someter a discusión temas relacionados a sus problemas específicos. Por ejemplo, Alejandra Barrios, dirigente de la ACLyC, señala que definir una agenda “es estar cerca de los funcionarios para el bienestar de mis agremiados.”⁸¹ Otros, como Germán Hurtado, de la UVD-19-FP, dicen que “es el contacto diario que se establece con los funcionarios para ver los avances que existen de las demandas presentadas de la organización.”⁸²

Como podemos percibir, en estas organizaciones la noción se identifica no sólo con las demandas de las organizaciones, sino con las formas de relación y vínculos que éstos establecen con autoridades de gobierno que atienden sus reivindicaciones.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Participación	Aspectos de la participación (política, social o ciudadana)	<i>Para usted, que es la participación política? ¿Qué importancia tiene en el quehacer legislativo? ¿Cómo se considera la participación de la población en el debate de los asuntos públicos?</i>

En cuanto al concepto de participación ciudadana, las expresiones infieren una lógica difícil de conjuntar. No obstante, el común denominador encontrado en las opiniones de los legisladores de la ALDF y funcionarios de gobierno, ubica a la noción de participación como aquellos actos de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos y en programas específicos de gobierno que requieren legitimidad. Asimismo, se desprende que la participación es fundamental para la democracia y el quehacer legislativo.

⁷⁹ Manuel Jiménez (PRI), *Op. cit.*

⁸⁰ Rosa Isela Rodríguez, *Directora de Concertación Política de la Secretaría de Gobierno del DF*, México DF, 27 de septiembre y 8 de octubre de 2004.

⁸¹ Alejandra Barrios, *Dirigente de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial*, México DF, 15 de octubre de 2004.

⁸² Germán Hurtado, *Dirigente de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre*, México DF, 22 de septiembre de 2004.

Para Manuel Jiménez, Diputado del PRI, “sin participación no hay democracia, son un binomio indivisible [...] por eso, el PRI propone nuevas formas de participación ciudadana [...] está por incorporar la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum [...] es necesario crear formas autogestionarias que tengan que ver con la toma de decisiones en políticas públicas [...]”⁴⁸³

En el ámbito de gobierno local, la participación se concibe como ciudadana en la medida en que se establecen nuevas formas de relación y se amplían procesos organizativos. Eduardo Cervantes, Director de Participación Ciudadana del GDF, indica que “lo inédito es que se abra la prospectiva de un proceso de participación desde el gobierno, para vertebrar una nueva forma de impulsar la participación [...] en el DF la participación en las asambleas de vecinos es buena, aunque existe la cultura de que el gobierno haga las cosas y de todo.”⁴⁸⁴

En otro sentido, la participación de organizaciones civiles en el CONASIDA, se ubica como la presencia de representantes en los espacios consulta para la prevención y seguimiento de estrategias y programas para combatir la enfermedad.⁴⁸⁵ Para José Méndez, Presidente del FRENPAVIH, la participación se define como “la incidencia de la organización en los que toman decisiones y la Cámara de Diputados es la instancia hacia donde se dirige la protesta y movilización.”⁴⁸⁶

De este modo, podemos afirmar que no existe un concepto exclusivo de participación ciudadana; tanto legisladores como funcionarios aclaran que el tema es muy importante en la agenda de gobierno, pero existen diferentes retos que tienen que ver con impulsar formas de organización social y crear espacios donde los ciudadanos puedan incidir en decisiones de forma más específica.

Como lo advierte José Jiménez, de la Comisión de Vivienda: “hay que escuchar a todos los actores sociales y políticos, no es solamente la vivienda en gran serie, la sobreproducción, sino que se ubique a los actores que van a hacer uso de ella.”⁴⁸⁷

⁴⁸³ Manuel Jiménez, *Op. cit.*

⁴⁸⁴ Eduardo Cervantes, *Director de Participación Ciudadana del Gobierno del DF*, México DF, 27 de octubre de 2004.

⁴⁸⁵ Fragmento del discurso pronunciado por Julio Frenk, *Secretario de Salud del Gobierno Federal*, durante la inauguración de la IV Asamblea Nacional del FRENPAVIH en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, 1 de abril de 2004.

⁴⁸⁶ José Méndez, *Dirigente del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*, México DF, 11 de noviembre de 2004.

⁴⁸⁷ José Jiménez, *Presidente de la Comisión de Vivienda en la ALDF*, México DF, 8 de octubre 2004

Sobre el mismo asunto Aleida Alavéz, apunta que “los retos son que la gente incida en políticas públicas [...] darle a la gente más facultades como ciudadanos.” “Que la participación ciudadana no sea sólo de consulta y opinión, sino de decisión.”⁴⁸⁸

En las organizaciones, la participación ciudadana se observa desde lógicas distintas. Para Alejandra Barrios, la noción consiste en: “luchar por un trabajo, lo que quieren mis agremiados es trabajo; me interesa cuando los gobernantes no cumplen con sus deberes con la sociedad [...] la relación con el gobierno es de respeto y hay que presionar para que se cumplan las buenas intenciones.”⁴⁸⁹ Germán Hurtado, dice que participar significa “plantear las cosas como uno las ve, tener opinión [...] hay diferentes formas de participar, por ejemplo, hacemos participación haciendo protestas [...].”⁴⁹⁰

En síntesis, en las organizaciones la participación se comprende como una forma de demandar y exigir ciertos derechos al gobierno respecto a sus problemáticas históricas y recientes. Comúnmente, la participación hace referencia a movilización, manifestación e incidencia ante el incumplimiento de reclamos sociales y la defensa de derechos sociales.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Medios de Comunicación	Influencia de los medios de comunicación en la política	¿Qué papel tienen los medios en el trabajo legislativo? ¿En qué medida, los temas de la agenda de gobierno, son los temas que demandan los medios para su atención formal? ¿Cómo influye la opinión pública en la agenda de gobierno?

En esta categoría, los legisladores coincidieron en que los medios de comunicación y la opinión pública juegan un papel importante en el trabajo legislativo. Los hechos y acontecimientos que presentan los medios ante la opinión pública inciden en la definición de los asuntos públicos en la medida que coadyuvan a formular y agilizar temas para el debate formal en la agenda legislativa. No obstante, para Lorena Villavicencio, los medios se consideran como:

“[...] grupos de presión; tenemos con ellos una relación de amor y odio porque también los necesitamos mucho [...] los medios nos necesitan a nosotros y nosotros a los medios [...] si nos imponen temas para la agenda, también nos ayudan en muchos sentidos. Tenemos una codependencia absoluta con los medios, y por eso nadie le ha entrado al tema de la reforma de los medios, por esa relación. Los medios van construyendo su agenda y nosotros vamos reaccionando a la agenda de los medios [...] nosotros deberíamos construir una agenda por encima de los medios y de la protesta callejera o la protesta social [...] el *Dios raiting* nos tiene dominados.”⁴⁹¹

⁴⁸⁸ *Op. cit.*

⁴⁸⁹ Alejandra Barrios, *Op. cit.*

⁴⁹⁰ Germán Hurtado, *Op. cit.*

⁴⁹¹ Lorena Villavicencio, *Op. cit.*

Por su parte, Jorge Saavedra, Director del CENSIDA, señala que los medios sirven a esta institución encargada de la salud en VIH-Sida, como “termómetro de los problemas detectados en la operación de los programas y en la presencia de organizaciones civiles; de hecho, los medios han venido interesándose cada vez más en este tema de salud y su apertura ha sido notable, pero aun hay aspectos que considerar de su trabajo.”⁴⁹²

De aquí se puede decir que los medios constituyen un actor más en el proceso de formación de la agenda. Evidentemente, existen diferentes percepciones y puntos de vista sobre la influencia de los medios en la vida política.

En el caso de los legisladores entrevistados, se considera que los medios son la vía más efectiva para informar a los ciudadanos sobre el debate de temas y su eventual resolución; pero también se advierte que éstos pueden ser relativamente objetivos en la difusión de actos y notas relacionadas con el trabajo legislativo. Algunos legisladores expresaron que los medios (como las televisoras y la radio) muchas veces promueven notas “amarillistas” de hechos poco objetivos y fundamentados; “muchos temas importantes se han perdido en la opinión pública, temas importantes y esfuerzos legislativos serios porque no hay interés de parte de los medios de comunicación.”⁴⁹³

En síntesis, entre los entrevistados coexiste la idea de que los medios, en ciertos temas y coyunturas, contribuyen a la apertura de la agenda legislativa promoviendo temas añejos y demandando la atención de otros asuntos olvidados. También se infiere que la actividad de los medios es central para la valoración o depreciación del trabajo legislativo. “Muchas veces los medios imponen la agenda [...] pero son anecdóticos [...] su participación es importante, pero muchas veces distraen la atención.”⁴⁹⁴

En el caso particular de las organizaciones, los medios constituyen un apoyo para difundir las demandas sociales; coinciden en que existen espacios en medios impresos (*La Jornada, Uno más uno, El Universal, Letra S*, entre otros) que se otorgan a los dirigentes de las organizaciones, pero son relativamente limitados.

De acuerdo con dirigentes antes citados, los costos de publicación son altos y los desplegados que realizan a título individual sólo se presentan cuando hay apoyos económicos o coyunturas específicas para este propósito. Por otra parte, los actos y la presión que

⁴⁹² Jorge Saavedra, *Director del Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-Sida*, México DF, 24 de noviembre de 2004.

⁴⁹³ Lorena Villavicencio y Jorge Saavedra, *Op. cit.*

⁴⁹⁴ Jorge Lara, *Diputado del Partido Acción Nacional en la ALDF*, México DF, 7 de octubre de 2004.

realizan las organizaciones inciden en las propuestas que los legisladores turnan para discusión y dictamen en las comisiones encargadas de atender el tema o conflicto.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Percepción del tema (causas)	Conocimiento del tema (Comercio Informal, Vivienda y el VIH-Sida)	<i>¿Cuál es su opinión sobre los temas relacionados con el problema del comercio informal o ambulante, la vivienda para organizaciones populares y la atención pacientes con VIH-Sida? ¿Cómo se atienden en la agenda legislativa? ¿Cómo se vinculan con los programas que impulsa el gobierno local y federal?</i>

Ahora bien, en lo tres temas (comercio informal o ambulante, vivienda y atención a pacientes con VIH-Sida) tanto legisladores como funcionarios entrevistados reconocen que los asuntos son importantes en la agenda de gobierno; de algún modo, se admite que existe un origen social y falta de atención gubernamental para hacer frente a éstos problemas.

En octubre de 2004, el tema del comercio informal es el que se reconoció con mayor espacio en la discusión de los legisladores respecto a los temas de vivienda y salud en materia de sida. Aunque el tema de la vivienda se considera como un tópico urgente, algunos legisladores señalaron que la inversión económica en este ámbito es alta y por ello “no le entran al tema, porque no hay una solución de fondo, todas las soluciones son coyunturales, hay más problemas de los que resuelven.”⁴⁹⁵

En el caso del ambulante las opiniones coinciden en que el problema tiene que ver con intereses políticos y electorales que los partidos han fomentado en este tipo de organizaciones. El tema de VIH, es el que resultó con un menor conocimiento entre los legisladores entrevistados. Para algunos diputados, el asunto se debe atender de forma prioritaria, pero “es un tema que no se ha tocado seriamente, se tiene que ir a fondo, reunir recursos públicos y privados para hacer investigación que hoy está detenida en esta ciudad por falta de presupuesto”.⁴⁹⁶

En el mismo sentido, Jorge Saavedra, Director del CENSIDA, reconoció que “el sida no es un gasto, sino una inversión que beneficia al país [...] hay muchos obstáculos y en los estados hay gente oculta que no se atreve a dar la cara [...] por eso falta organización [...] el estigma es tan alto y ese es el motivo para ocultarse.”⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Lorena Villavicencio (PRD), *Op. cit.*

⁴⁹⁶ Saúl Escobar (PVEM), *Op. cit.*

⁴⁹⁷ Jorge Saavedra (CENSIDA), *Op. cit.*

Las apreciaciones de los legisladores respecto a los temas relacionados con el comercio informal o ambulante, la vivienda para organizaciones populares y la atención de personas afectadas con Sida, son muy diversas y hasta encontradas. En el caso, del ambulante se reconoce que el problema es social debido a la falta de empleos e ingresos suficientes de una parte de la población que ve en esta actividad una forma de sobrevivir. En este punto, legisladores como funcionarios entrevistados, advierten la necesidad de replantear las acciones del Programa de Regulación debido a que no corresponde a la realidad que se vive actualmente.⁴⁹⁸

En el caso del VIH, se percibió que el tema es atractivo entre los legisladores, pero curiosamente se advierte que “no se ha tocado seriamente debido a que no hay una agenda formal [...] no son asuntos prioritarios de la ALDF”.⁴⁹⁹ En vivienda, se plantea que “no sólo es construir vivienda nueva, sino atender aspectos presupuestales, mantenimiento de unidades habitacionales, renta y vivienda en riesgo, así como los derivados de la cartera vencida, de aquí que los retos sean mayores en esta materia.”⁵⁰⁰

Finalmente, cabe destacar la afirmación de la Presidenta de la Comisión de Gobierno en la ALDF, Lorena Villavicencio, en esta categoría respecto a que:

“[...] los temas en general se discuten, pero algunos pasan de noche [...] los diputados discuten poco, es un trabajo de asesores, hay poca profundidad en los temas porque somos mayoría [...] quienes controlan la agenda son los gobiernos (como el GDF, los Gobernadores y el Presidente), son los que definen la agenda legislativa, lo cual es una tragedia [...] pero estamos haciendo un esfuerzo por generar nuestra propia agenda [...] los temas prioritarios se llevan en colaboración con el gobierno en turno. Si dice Andrés Manuel, que la ley de Cooperativa es prioritaria, pues voy a meter el acelerador en esa iniciativa; desgraciadamente, los legisladores siguen siendo los ejecutivos.”⁵⁰¹

Entre los dirigentes de las organizaciones, el origen de los problemas sociales se debe a problemas cultivados en el pasado, pero también a la falta de atención e ineficacia del gobierno local y federal para combatir y establecer políticas sociales más consistentes hacia los tres temas y que beneficien a los sectores populares. Las apreciaciones concuerdan en que son pocos los políticos y funcionarios a los que realmente les importa debatir y atender seriamente estos temas.⁵⁰²

⁴⁹⁸ Esta fue la coincidencia en las opiniones expresadas por Jorge García (PRI) y el Lic. Miguel Ángel Pacheco, *Coordinador del Programa para el Control del Comercio de Vía Pública de la Delegación Cuauhtémoc* en octubre de 2004.

⁴⁹⁹ Jorge Lara (PAN) y Saúl Escobar (PVEM), *Op. cit.*

⁵⁰⁰ José Jiménez (PRD), *Op. cit.*

⁵⁰¹ Lorena Villavicencio (PRD), *Op. cit.*

⁵⁰² Alejandra Barrios (ACLyC) y Germán Hurtado (UVyD-19), *Op. cit.*

En salud, los dirigentes del FRENPAVIH, fueron muy tímidos en sus apreciaciones y se limitaron a plantear que existe un cierto apoyo del gobierno para combatir la enfermedad, aunque se reconoce que se han manifestado en contra de acciones de gobierno; por ejemplo, ante el suministro de medicamentos que no cuentan con las pruebas y calidad internacionales.⁵⁰³

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Política de Gobierno	Opinión sobre la política y programas de gobierno hacia los temas	<i>¿Cuál es su opinión sobre la política y los programas de gobierno que se impulsan recientemente para combatir el problema del comercio informal, vivienda y sida? ¿Qué problemas observa en la coordinación de la agenda legislativa respecto a la política de gobierno local?</i>

En esta sección, las opiniones de los entrevistados concuerdan en la necesidad de que el gobierno local y federal impulsen no sólo más recursos a los tres temas, sino que se examine con cuidado los aspectos jurídicos, así como el diseño y operación de las políticas públicas generadas. En el caso del comercio informal en el Centro Histórico del DF, se argumenta que la relación que debe plantearse a las organizaciones debe ser de respeto a su representación, a su autonomía y canalizar sus inquietudes a los órganos competentes. Asimismo, se identifica que en 1993, se cometió un grave error al construir 28 plazas comerciales, ya que sólo funcionaron para ciertos dirigentes y otras fueron un rotundo fracaso.⁵⁰⁴

Pese a lo anterior, la política hacia el comercio informal y vivienda, y los acuerdos con las organizaciones populares presenta un cuadro difícil de definir. Rosa Isela Rodríguez, de Concertación Política del GDF, indica que en la actualidad se “tiene una política de concertación con grupos organizados para ver que demandas se van a atender. La política en estos rubros está dirigida a la necesidad de la gente [...] la gestión es difícil, pero donde la presión de grupos es fuerte, se tienen que tomar decisiones que no se salgan de la ley.”⁵⁰⁵

En contraste, y en el caso del VIH, la política del gobierno federal (a través del CENSIDA) considera que el trabajo de las organizaciones es fundamental para el logro de objetivos y estrategias. Jorge Saavedra opina que “[...] el trabajo que hacen las ONG’s, es una especie de monitoreo, cuando hay falta de medicamentos en algún estado, ellas nos

⁵⁰³ José Méndez (FRENPAVIH), *Op. cit.*

⁵⁰⁴ Jorge García Rodríguez (PRI), *Op. cit.*

⁵⁰⁵ Rosa Isela Rodríguez (Concertación Política del GDF), *Op. cit.*

informan antes de que llegue el reporte oficial; [asimismo] nos dan quejas que se presentan en la atención médica [...]; mi propuesta es que las acciones de prevención se realicen a través de la sociedad civil porque es más fácil [...] las acciones que vienen directamente del gobierno no las reciben [...]”⁵⁰⁶

Por su parte, Carmen Soler, del GDF, dice que el Programa de CENSIDA es muy abstracto y plantea objetivos que no se pueden alcanzar en el mediano plazo. Ella argumenta que “el CENSIDA jugó a copar a las Ong’s hacia más de 5 años atrás, cuando empezaron las presiones muy fuertes de FRENPAVIH por la protesta de medicamentos [...] antes, las Ong’s éramos independientes y otro tipo de sociedad civil [...] desde hace unos años lo que importa son los desayunos con el Secretario [...] es repugnante.”⁵⁰⁷

En suma, las apreciaciones respecto a la política de gobierno hacia los temas de comercio informal y vivienda, muestran una amplia variedad de puntos de vista. Mientras que para los legisladores entrevistados las acciones de gobierno son todavía insuficientes y se deduce que existe carencia de recursos para atender los temas con mayor fuerza, para los funcionarios del GDF entrevistados, los programas van avanzando en la dirección correcta, aunque se reconocen problemas derivados de su ejecución, así como de la inclusión y nuevos acuerdos con grupos y organizaciones involucradas.

Vale la pena aclarar, que desde 1999 el GDF impulsó la coordinación de organizaciones civiles con programas de gobierno, a fin de presentar propuestas y establecer acuerdos conjuntos con el gobierno local o federal. También, se canalizan conflictos a los órganos competentes cuando los problemas no pueden ser atendidos en las delegaciones u órganos centrales del GDF.⁵⁰⁸ En el caso del VIH-Sida, se concluye que la política de prevención y atención médica es más efectiva a través de la participación de organizaciones, ya que por tradición e historia la interlocución del gobierno es más complicada.

Finalmente, la opinión de los dirigentes de las organizaciones es relativamente positiva hacia la política y programas de gobierno generados; insisten en mayor atención y destacan problemas recurrentes de recursos, clientelismo de los partidos y burocracia en funcionarios, entre otros, que persisten en su interlocución y trabajo con el gobierno.

⁵⁰⁶ Jorge Saavedra (CENSIDA), *Op. cit.*

⁵⁰⁷ Carmen Soler (Clínica Condesa VIH-GDF), *Op. cit.*

⁵⁰⁸ Entrevista a Graciela Rojas, *Coordinadora de Enlace con Sociedad Civil del DF*, México DF, 13 de octubre de 2004.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Movilización social	Particularidades de la movilización social hacia la agenda política	<i>En su opinión, ¿cómo concibe y qué importancia tiene la movilización social? ¿Cómo se observa la movilización de grupos u organizaciones sociales hacia el gobierno? ¿De qué forma cree que influye en la formación de la agenda política?</i>

En este tema, las opiniones expresadas definen a la movilización como un instrumento y recurso que utilizan las organizaciones para presionar a los políticos, una vez que el diálogo y la concertación son insuficientes para lograr acuerdos y resolver problemas conjuntos. Se coincide en que la movilización es una forma legítima de las personas para expresar su malestar social; la movilización es un insumo importante para la política, aunque las acciones violentas se desacreditan en la medida que generan otro tipo de tratamiento.⁵⁰⁹

Para Lorena Villavicencio, la movilización es producto de la falta de respuesta de los gobiernos local y federal: “En este momento vemos que el promedio es infinitamente mayor de las marchas que hacen de un asunto federal, un asunto local porque no hay la debida interlocución con los gobiernos federales [...] nosotros en la ALDF estamos recibiendo gente, demandas, debido a la ausencia de canales de comunicación con el GDF.”⁵¹⁰

Para el CENSIDA, la movilización social es percibida como una razón legítima de las organizaciones e individuos portadores de VIH-Sida. Sin embargo, se deduce que una vez que se proporcionaron medicamentos y se dio el acceso a la atención médica universal, estas acciones no deberían fomentarse sino, por el contrario, lograr incluir las opiniones en propuestas y reorientar mejor los esfuerzos del gobierno.⁵¹¹

En el ámbito del Gobierno del DF, la movilización se acota “como un derecho ciudadano para buscar reivindicar los derechos particulares de sectores, de grupos.”⁵¹² También se reconoce que es en la Delegación Cuauhtémoc donde hay más manifestaciones porque aquí se dirige la ciudadanía de todo el país. En este sentido, Rosa Isela Rodríguez, de Concertación Política del GDF, afirma que:

“en este lugar vienen a solicitar diferentes cosas a las dependencias federales, a los tribunales, de todas partes del país y, además, de que se encuentran instancias locales y federales, por eso, se concentran en esta demarcación. En este sentido, tenemos la obligación de recibir a todos los grupos, con una intención imparcial, sin discriminación [...] se reciben las demandas y dependiendo del caso se envían a las diferentes secretarías, se da seguimiento a su petición”⁵¹³

⁵⁰⁹ Jorge García Rodríguez (PRI), Aleida Alavéz, (PRD), *Op. cit.*

⁵¹⁰ Lorena Villavicencio (PRD), *Op. cit.*

⁵¹¹ Jorge Saavedra (CENSIDA), *Op. cit.*

⁵¹² Eduardo Cervantes (GDF), *Op. cit.*

⁵¹³ Rosa Isela Rodríguez (Concertación Política del GDF), *Op. cit.*

Como se puede apreciar, en este tema existe un consenso relativo de la importancia de la movilización social en la fijación de la agenda política, y se destaca que los funcionarios en la demarcación de Cuauhtémoc compilan todo tipo de eventos que se presentan en ese lugar e incluso en otras áreas de la ciudad. De acuerdo con datos de la Secretaría de Gobierno del DF, entre el 17 de diciembre de 2003 al 15 de agosto de 2004, se registraron en la capital 2,076 manifestaciones en la vía pública.

Del total de esos eventos, 1,030 correspondieron a demandas de tipo local, 837 fueron de tipo federal y 209 correspondieron a rubros diversos como empresarial, sindical, partidos políticos, poder legislativo, así como grandes concentraciones por motivos religiosos, y con temas del ámbito internacional. De los actos registrados, 394 correspondieron a marchas, 474 a bloques y 46 a plantones. El número de afluencia que se registró fue de poco más de 302,200 participantes.

También se dijo que se dio seguimiento a 20 marchas, 50 movilizaciones por organización y plantones que se detectaron entre mayo y junio de 2004. En suma, se reconoce que la atención eficaz y eficiente de las demandas sociales evita el surgimiento de conflictos y es a través de la concertación y el diálogo como los ciudadanos pueden sentirse partícipes de las soluciones.⁵¹⁴

En los comentarios de los dirigentes de las organizaciones, se evidenció que la movilización y protestas sociales se ubican como un recurso de presión para exigir la atención de sus demandas. Mientras que para los ambulantes el desarrollo de marchas es necesario para defenderse de los abusos de inspectores de la vía pública, en la UVyD-19-FP se considera que estas acciones son necesarias para ser tomados en cuenta y se inducen a través de los medios de comunicación y con otros grupos sociales que presentan o se solidarizan con problemas afines.⁵¹⁵

En el caso del FRENPAVIH, la movilización es una actividad permanente entre el conjunto de grupos que conforman la red a nivel nacional. Los reclamos y exigencias por un mejor servicio médico y la demanda por una atención integral, se plantean como elementos que propician la coordinación para la movilización ante las autoridades y legisladores responsables de valorar el tema y decidir, no sólo el tipo de tratamientos, sino la posibilidad

⁵¹⁴ *Informe de Alejandro Encinas ante la ALDF*, Secretario de Gobierno del DF, Noviembre de 2004

⁵¹⁵ Alejandra Barrios (ACLyC), y Germán Hurtado (UVyD-19), *Op. cit.*

de destinar un mayor porcentaje de recursos económicos en el presupuesto de la Secretaría de Salud para combatir la enfermedad.⁵¹⁶

El análisis de las entrevistas nos revela que la percepción que otorgan tanto legisladores, funcionarios y dirigentes de las organizaciones entrevistadas respecto al tema de la movilización, no sólo se considera importante en los procesos de formación de la agenda de gobierno, sino que es un elemento cotidiano de análisis y seguimiento sobre los problemas públicos y políticos que se presentan en la entidad.

Categoría	Indicador	Pregunta (s)
Correlación entre la agenda política y de gobierno	Apreciación sobre la relación y coordinación entre la agenda legislativa y de gobierno	<i>¿En qué medida se relaciona la agenda legislativa con la agenda de gobierno local y federal? ¿Qué problemas observan en esta interacción? ¿Cómo afecta la formación de la agenda política en los temas referidos?</i>

En cuanto al tema de la relación entre la agenda legislativa y de gobierno constituye un tópico relevante en las opiniones de los entrevistados. Las apreciaciones registradas confirman la existencia de una escasa relación y vinculación institucional entre legisladores locales y federales. En general, coincide la tesis de que la ALDF presenta limitaciones jurídicas para analizar temas a profundidad, debido a que ciertos problemas corresponden al ámbito federal.

Para Aleida Alavéz, “no hay mucha vinculación ya que estamos limitados como ALDF, muchas de las cosas que deberíamos aquí decidir las deciden desde la Cámara de Diputados y eso, obviamente, hace que nosotros tengamos que incidir de otra forma en las decisiones que se hacen en esos niveles de representación.”⁵¹⁷ No obstante, el trabajo de las comisiones en los casos de estudio, indica la necesidad de incrementar la relación con funcionarios y políticos de otros ámbitos, a fin de fijar los temas para su discusión formal.

Los lazos que se establecen de forma más frecuente refieren a problemas públicos relacionados con la seguridad, la política fiscal y económica, así como asuntos de carácter financiero. En el caso de la relación de la ALDF con el GDF, algunos de los entrevistados aludieron a la existencia de ciertas formas de trabajo preconcebidas desde el poder ejecutivo local, donde determinados temas son turnados de forma vertical a las comisiones respectivas

⁵¹⁶ Arturo Díaz, Vocal de MexSida ante el CONASIDA, Discurso en Pachuca, Hidalgo, 1 Diciembre 2004; José Méndez, FRENPAVIH, *Op. cit.*

⁵¹⁷ Aleida Alavéz (PRD), *Op. cit.*

para su presentación a dictamen y posterior evaluación en la agenda legislativa. En este sentido, Efraín Morales de la Comisión de Salud explicó lo siguiente:

“[...] yo quisiera platicar mi proyecto de salud, pero no ha habido la oportunidad. Revisar los temas, como el asunto del control sanitario que es una barbaridad lo que anotan en la ley; estamos supeditados a la Ley General de Salud [...] yo he insistido una infinidad de veces, desde hace un año que entre en funciones como legislador, y no he platicado más que en dos ocasiones con la Secretaria de Salud, y ha sido prácticamente para pelearnos [...] Estamos totalmente divididos y en esta división de grupos pareciera que somos tribunales del gobierno. Suben a tribuna las iniciativas del gobierno y las definen como su fueran propias y no hay discusión previa de los temas; no hay la opinión externa de una iniciativa, la instrucción es pasarla, entonces yo creo que sí hay ese asunto de una buena parte de los diputados del PRD por legitimar las iniciativas de ley que envía el ejecutivo local.”⁵¹⁸

Entre los interrogados se identificó como común denominador la existencia de contactos con fracciones y diputados del Congreso de la Unión e incluso de otros congresos estatales y del senado, pero se argumenta que estos lazos se presentan de manera informal y más enfocada al trabajo de tipo político-partidista. Asimismo, las opiniones estudiadas infieren que la agenda legislativa del nivel federal va más adelante que la agenda local capitalina, debido a que los temas son de mayor relevancia nacional y corresponden a la agenda sistémica. En este sentido, Lorena Villavicencio, Presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF, concluyó que el tema de la coordinación con otras instancias es muy reciente y poco afortunado.

“[...] estamos en *pañales* en ese tema. Por ejemplo, para el presupuesto que se va a entregar a cada entidad federativa, para ver el techo de endeudamiento para el DF, para ver el planteamiento que hace el Jefe de Gobierno, para ver que opina la Asamblea, no hay ningún vínculo institucional [...] La relación con las entidades es preocupante, hay muchas experiencias que se pueden aprovechar, programas exitosos, convenios, etc., pero esa parte está olvidada, no hay tiempo, espacio. Somos medio nuevos en este tema de la democracia, anteriormente casi todos los congresos locales eran del PRI, y entonces ellos recibían línea del gobernador en turno. Ahora tenemos congresos más plurales y que tienen mayoría, por ello surgen los problemas de coordinación.”⁵¹⁹

En contraste, la Secretaría de Gobierno del DF plantea que la relación con los diputados que integran la ALDF se considera necesaria para atender ciertos conflictos sociales. De hecho, el trabajo de concertación política se plantea como una relación de respeto y colaboración. Datos de este organismo indican que desde septiembre de 2003 y hasta el 10 de agosto de 2004, se realizaron 154 comparecencias y reuniones de trabajo, de las cuales 20 fueron ante el pleno de la ALDF y 134 en comisiones, de las cuales 94 fueron de funcionarios delegacionales y 40 de la administración central.⁵²⁰

Finalmente, las apreciaciones del CENSIDA hacia el tema de coordinación con legisladores se plantea como una relación donde la consulta es necesaria entre las partes, y

⁵¹⁸ Efraín Morales (PRD), *Presidente de la Comisión de Salud de la ALDF*, México DF, 8 de octubre de 2004.

⁵¹⁹ Lorena Villavicencio (PRD), *Op. cit.*

⁵²⁰ Informe de Alejandro Encinas, *Op. cit.*

donde incluso se interviene en la definición técnica y política de las iniciativas que son integradas por comisiones de congresos locales y del ámbito federal, para consideración de las fracciones políticas y posibles modificaciones legales. Al respecto Jorge Saavedra, expresó que:

“ [...] hay algunos estados que sus legislaturas andan promoviendo acciones en VIH que son totalmente incongruentes no sólo con la política nacional, sino con recomendaciones internacionales. En muchas ocasiones el CENSIDA ha tenido que intervenir para parar iniciativas estatales. Donde no hemos tenido mucho impacto es con las iniciativas municipales de ciertos municipios e incluso delegaciones del DF, que toman una serie de acciones que incluso entorpecen las acciones de prevención del VIH-Sida, pero son ya iniciativas locales.”⁵²¹

De este modo, y pese a que algunos legisladores consultados consideran que los trabajos de coordinación son limitados, al final se concuerda en lograr una mejor coordinación política en la deliberación de los asuntos públicos que se someten a discusión en la ALDF, así como durante su ejecución en el GDF. En el caso de los temas relacionados con el VIH-Sida, la relación entre funcionarios y comisiones de la Cámara de Diputados advierte una cierta comunicación en las etapas de revisión al presupuesto de salud y durante los informes que este organismo provee a diferentes instancias nacionales e internacionales relacionadas con la pandemia.

Hay que subrayar que la relación entre la agenda legislativa y de gobierno constituyó el tópico más relevante en las opiniones de los entrevistados. Las apreciaciones confirman la existencia de fricciones, escasa relación y vinculación institucional entre legisladores locales y federales.⁵²² En lo general, coexiste la idea de que en la ALDF se presentan limitaciones jurídicas para analizar temas a profundidad, debido a que los tópicos corresponden al ámbito federal. También la relación de la ALDF con el GDF, indica la existencia de ciertas formas de trabajo preconcebidas (controladas) desde el poder ejecutivo local, donde determinados temas de la agenda son definidos sin consultar a los legisladores para su valoración pública.

Se identificó como común denominador entre los entrevistados en los tres temas a la existencia de contactos con fracciones y diputados del Congreso de la Unión e incluso de otros congresos estatales y del propio senado, pero se argumenta que estos lazos son informales y más enfocados al trabajo de coordinación político partidista y electoral. Del mismo modo, las opiniones registradas infieren que definición de la agenda legislativa del

⁵²¹ Jorge Saavedra (CENSIDA), *Op. cit.*

⁵²² Aleida Alavéz (PRD), *Op. cit.*

nivel federal va más adelante que la agenda local capitalina, debido a que los temas son de mayor relevancia nacional.⁵²³

Recapitulando, las diferentes categorías analizadas muestran una amplia diversidad de conjeturas al estudio de la agenda legislativa de los casos presentados en este trabajo. Si bien en la parte conceptual las nociones y referencias teóricas aportan elementos para el análisis, su confrontación empírica advierte otros elementos por considerar.

En primer lugar, se deduce que la formación de la agenda tiene que ver con aspectos intrínsecos al funcionamiento del régimen-sistema político y de la cultura política de los actores. En segundo lugar, la movilización social constituye un mecanismo de presión frecuente que las organizaciones utilizan en determinados momentos con el fin de insertar sus demandas en determinadas agendas establecidas por los gobiernos del ámbito gubernamental y legislativo.

En este marco, se fortalece la hipótesis de que la expansión de los temas, problemas y conflictos encuentran cierta efectividad en la medida que las organizaciones y el gobierno mismo, utilizan a los medios masivos de comunicación como recurso de presión para posicionar temas en el debate público, político y legislativo. No obstante, los políticos y legisladores se ven influidos por la opinión de los medios y cierto tipo de público interesado en el establecimiento y/o redefinición de la agenda formal.

En los temas analizados, las fricciones entre legisladores y funcionarios, la falta de coordinación entre instituciones y niveles de gobierno se torna como relevante en la medida que hay una amplia diversidad de enfoques y puntos de vista para el establecimiento de agendas y estrategias a seguir en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

Hasta aquí podemos concluir que, la participación de las organizaciones en los asuntos públicos orientada hacia el establecimiento de la agenda política, se considera todavía como de consulta, lo cual no obliga necesariamente a los funcionarios y representantes legislativos a incluir valoraciones de las organizaciones en los procesos de toma de decisiones. Estos hechos ponen en tela de juicio la idea de que los ciudadanos organizados tomen parte en las decisiones de gobierno de forma genuina.

⁵²³ Cfr., *Informe de Alejandro Encinas ante la ALDF*, [Jefe de Gobierno del DF], Noviembre de 2004.

Desde nuestros casos de análisis se vislumbra que la participación de las organizaciones en la definición de la agenda se limita al establecimiento de intercambios con el gobierno donde no necesariamente se discuten las causas y soluciones a fondo de los temas, sino que se establecen acuerdos entre las partes con el fin de resarcir el conflicto político y avanzar en la relativa gestión de sus demandas sociales. La agenda es definida desde el gobierno y en este proceso la participación de las organizaciones es no sólo limitada, sino que intervienen o inciden someramente en la definición política del problema.

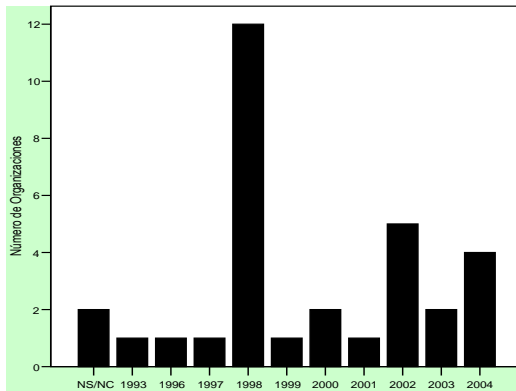
4.7. Movilización y agenda política: el caso FRENPAVIH en diciembre 2004.

Las organizaciones identificadas en el comercio informal del Centro Histórico (ACLyC) y de reconstrucción de vivienda en la colonia Roma (UVyD-19), son casos representativos que ilustran con cierta claridad la participación social en la agenda de gobierno. Sin embargo, el caso relacionado con el VIH-Sida y la actividad del FRENPAVIH en la política de salud, merece atención adicional en razón de las expresiones mostradas por sus dirigentes y representantes respecto del ámbito de lo político y gubernamental durante la celebración de su IV Asamblea Nacional realizada en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, el 1 y 2 de diciembre de 2004, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de Sida.

Con base en la sistematización de un cuestionario de trabajo aplicado a 29 representantes de un total de 32 estatales y del DF que asistieron al evento referido⁵²⁴, en esta sección presentamos algunas referencias que exponen aspectos organizativos de esta entidad en su relación con la agenda política.

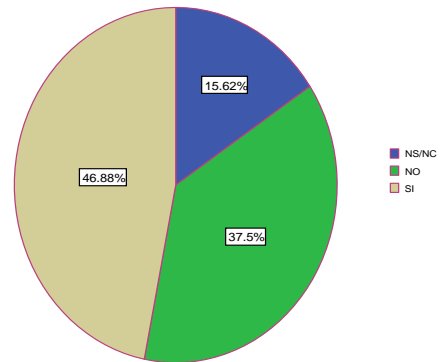
⁵²⁴ Los representantes o dirigentes identificados en la Asamblea fueron de las organizaciones siguientes: VIHDHA (AGS), Amigo (BC); Frenpavibes (BCS); Fundación Lazos de Vida (CAM); Una mano amiga en la lucha contra el SIDA (CHS); Frenpanvih (CHIH); Frente Coahuila (COAH); Frenpaviv (COL); Grupo Cristiano Ecuménico Génesis (DF); Frenpaviv Durango (DGO); Sin identidad (GTO); Frenpaviv (EDO. MEX); El Significado de Vivir (GUER); Frenpaviv Hidalgo (HID); Comité Humanitario de Esfuerzo Compartido contra el SIDA (JAL); Frenpaviv Michoacán (MICH); Frenpaviv (MOR); Frenpaviv (NAY); HOMREDESS (NL); Aprendiendo a Vivir (PUE); Colectivo por la diversidad Sexual (Q. ROO); Amigos Potosinos en Lucha contra el SIDA (SLP); Frenpaviv Sinaloa (SIN); Frenpaviv (SON); Tiempo Nuevo (TAB); Organización Géneros en Movimiento (TAM); Frente Civil (TLAX); Frenpaviv Veracruz (VER); Frenpaviv Yucatán (YUC); y Frenpaviv Zacatecas (ZAC). Los representantes que no acudieron a la Asamblea fueron de las entidades de Querétaro y Oaxaca.

Año de enlace o vínculo de las organizaciones del FRENPAVIH en las entidades del país con los dirigentes principales en el Distrito Federal



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2004

¿Antes del surgimiento de su Organización, Usted participó en algún grupo de autoayuda u organización social?



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2003

En una primera parte, relacionada con datos generales de las organizaciones, se identificó que en las 32 entidades del país el FRENPAVIH cuenta con un representante estatal que realiza labores de gestión para el acceso a los programas proporcionados por los Centros Estatales de Salud identificados como COESIDAS, así como cultiva lazos con otros grupos sociales y civiles. Al respecto, el 46.9% de los representantes dijo haber participado en una organización de autoayuda antes de sumarse al Frente y el 37.5% declaró no tener experiencia en organizaciones relacionadas con el VIH-Sida u otras del ámbito social.

En este sentido, 1998 y 2002 significaron los años de mayor inserción de organizaciones al Frente con 12 y 5, respectivamente, de las 32 registradas hacia diciembre de 2004. Lo anterior, en gran medida, se suscitó por la alta movilización que los dirigentes realizaron hacia la Secretaría de Salud en demanda del acceso a medicamentos y de la constitución de una comisión de interlocución con las autoridades federales y estatales de esa dependencia y que, posteriormente, dio mayor presencia en los medios de información y grupos civiles. La dirigencia reafirmó que, además de conformar la comisión, se propuso aprovechar el esfuerzo de otras organizaciones para integrar una red de ciudadanos que viven con la enfermedad en cada estado del país, y se reorganizaron las asambleas estatales y regionales con este propósito.

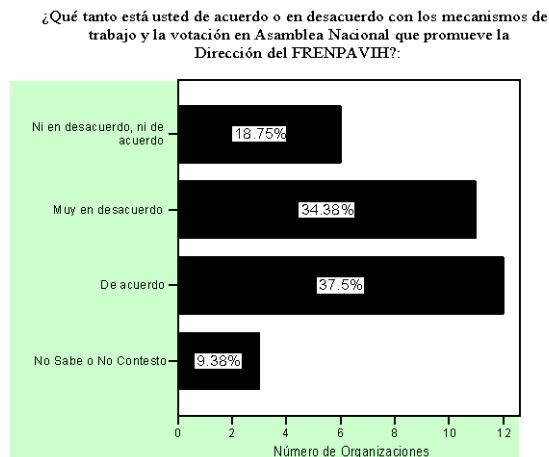
Así, la suma del número de miembros que cada representante declaró tener ascendió a 1,559 personas registradas en las 29 entidades. De esta cantidad, los datos revelan la existencia de 1 organización con más de 300 afiliados (localizada en Veracruz), 4 por debajo

de 200, 3 con poco más de 150, 7 entre 50 y 100, y 41 organizaciones por debajo de 50 miembros. Las entidades donde se reconoció el mayor número de miembros fueron Veracruz, Yucatán, Tamaulipas, Morelia y Yucatán. Cabe decir, que la ocupación de los miembros de las organizaciones exhibió un amplio mosaico de personas entre los que se encuentran profesionistas, amas de casa, obreros, empleados, comerciantes, campesinos, estudiantes, médicos, abogados, entre muchos otros, que padecen y luchan contra la enfermedad.

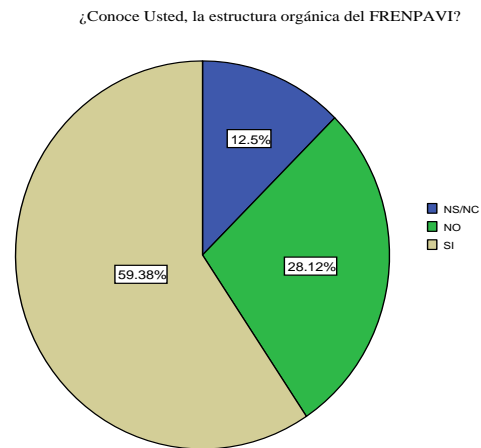
Respecto a la influencia que tuvo el gobierno en la permanencia de las organizaciones y sus tareas dedicadas a la prevención en VIH-Sida, 10 representantes de los estados evaluaron como “muy importante” (31.3%) la labor del CENSIDA en sus localidades y para sus organizaciones; mientras que 9 representantes la calificaron como “nada importante” (28.1%), y 9 señalaron hasta con “poco importante” (28.1%) la presencia de esta dependencia en sus tareas cotidianas. En contraste, 22 (70%) representantes indicaron que la influencia y asesoría de los dirigentes del Frente desde el centro (DF), fue “muy importante” para conformar la organización; y 7 establecieron que “no fue importante” (30%), pero que sirvió a la organización.⁵²⁵

Estos datos indican no sólo la importancia que las organizaciones otorgan a los apoyos derivados de los programas de salud, sino al trabajo de organización y presión de los dirigentes y coordinadores regionales en los estados, el cual se ubicó con mayor intensidad entre 1997 y 2000, y antes de ingresar formalmente a los comités de participación que el CONASIDA determinó para ciertas organizaciones y redes de organizaciones civiles hacia el 2003.

⁵²⁵ En el momento de las entrevistas, los representantes mostraron timidez a este tipo de preguntas y muchos de ellos recurrieron a la consulta con los dirigentes, lo cual evidenció su desconocimiento de este punto, pero también su lealtad a las formas y manejo de la dirigencia.



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2004



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2004.

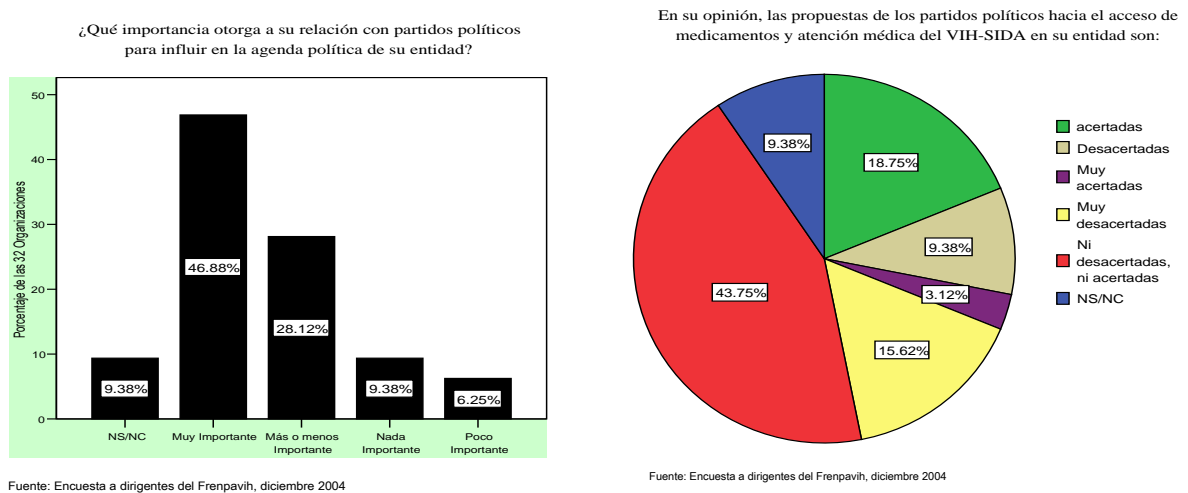
Precisamente, otro aspecto interesante tiene que ver con la percepción de los representantes estatales respecto de los trabajos de organización que realizan los dirigentes del FRENPAVIH, principalmente en la interlocución con autoridades de la SSA. De los entrevistados 12 (37.5%) mostraron su acuerdo en que los mecanismos de trabajo y los procedimientos de debate y votación son conducidos de forma correcta por el Comité Directivo del Frente; por otro lado, 11 (34%) señalaron no compartir puntos de vista, ni acuerdos generados por los dirigentes con otras instancias sociales y políticas; 6 (18%), dijeron no estar de acuerdo ni en desacuerdo por el tipo de acciones realizadas por la dirigencia, pero coincidieron en señalar que hay un avance en el acceso a medicamentos y la atención médica para los pacientes afectados.

Cabe decir, que pese a que los 32 representantes dijeron conocer la estructura orgánica del comité directivo del Frente, las explicaciones detalladas arrojaron un conocimiento relativo, y hasta escaso, donde sólo 19 (59.3%) explicó con certeza la estructura, así como la evolución de sus dirigentes.⁵²⁶

Las apreciaciones de algunos de estos representantes advierten la existencia de tensiones que prevalecen en su relación con la dirigencia, pero también se estima que, para otros, los acuerdos llevados a cabo con autoridades han permitido atender el problema y enlazar otras demandas durante los procesos de gestión. En este marco, la percepción de los

⁵²⁶ Para algunos dirigentes y representantes estatales (Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, entre otros) la Asamblea fue su primer contacto con los dirigentes de la organización y sus impresiones fueron de apoyo como encontradas durante la firma de acuerdos para enlazarse con los programas de gobierno federal.

representantes sobre la forma en que la dirigencia del FRENPAVIH debe potenciar sus esfuerzos para combatir el problema de VIH-Sida en el país, reveló una amplia diversidad de opiniones que van desde la realización de actos y tácticas de movilización y protesta expresadas por medio de la difusión, integración, incidencia política, monitoreo a los servicios, participación en comités, trabajo de prevención y formación de grupos de autoapoyo hasta el establecimiento de acuerdos, abastecimiento de medicamentos y negociación directa con autoridades para lograr mejores servicios de salud.



Las valoraciones de los entrevistados sobre las propuestas de los partidos políticos locales hacia el tema de VIH-Sida, concuerdan en que sus iniciativas son muy desacertadas y fijan la definición del problema con escasa objetividad y viabilidad. Algunos representantes, sobre todo los más interesados en política partidista de su localidad (Tabasco, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, entre otros), señalaron que hay acciones atinadas de los partidos donde es necesario enlazar a la organización en espacios de participación política, a fin de fortalecer iniciativas desde la propia sociedad civil.

Para los 32 representantes del Frente las ventajas de relacionarse con políticos y partidos fue considerado como una vía para obtener ciertos beneficios. Algunos de ellos serían: apoyo económico a sus organizaciones, cabildeo del tema en las cámaras de los congresos estatales, la participación en propuestas a los programas de gobierno, espacios de opinión y relevancia de la organización civil, el abasto de medicamentos y la difusión del tema entre el público.

En contraparte, sólo algunos representantes señalaron que participar con partidos traería como resultado la manipulación de su organización, así como la dependencia de propuestas previamente establecidas entre políticos y funcionarios de salud. En otros casos, se expresó que son más las desventajas que las ventajas, debido al uso político electoral que los partidos hacen de las organizaciones sociales, así como la “politización” que se da a los trabajos internos y de la red que realiza la organización.

Es oportuno indicar que entre los representantes la ideología política que se manifestó en sus preferencias fue la de izquierda con el 18.8%, siguiendo la de centro con el 12.5, y la de derecha con el 6.3%; finalmente, el 43.8% no contestó o no supo que contestar. En este sentido, 3 de los 29 representantes manifestaron que en la última elección (federal y estatal de 2003) celebrada en sus entidades se les planteó participar como candidatos a un puesto de elección popular a través de los partidos PRD, PVEM y PRI.

De esta forma, entre los representantes que conforman el Frente la posición respecto a la participación con partidos políticos vislumbra posiciones muy distintas de conciliar respecto a la interacción y beneficios que se podrían alcanzar respecto al tema de VIH-Sida. Así, se infiere que uno de los desafíos para los dirigentes es conjuntar propuestas para definir mejores estrategias a seguir para el combate de la enfermedad desde una visión más descentralizada.

Por otro lado, el trabajo de cabildeo a través de los políticos y partidos representa una variable necesaria a considerar por las organizaciones durante la revisión de los presupuestos otorgados en salud por el gobierno federal y las partidas que se designan o complementan en los congresos locales de sus entidades, e incluso, durante la integración de nuevas agendas políticas que se presentan en las campañas electorales que realizan los candidatos de los partidos.

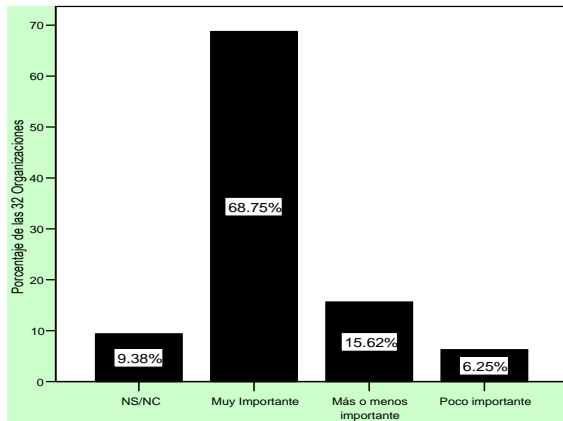
Sobre las relaciones de intercambio político e informativo que realizan los representantes del Frente con otras organizaciones sociales, la información sistematizada advierte que en algunas regiones del país, un número importante de entidades con trabajo en VIH-Sida desarrollan acciones que buscan conjuntar esfuerzos en la lucha contra la pandemia, y lo hacen a través de tres ejes identificados en prevención, control y tratamiento.

En 1997 únicamente las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) proporcionaban los medicamentos con una cobertura del 54% de los pacientes de todo el país. Sin embargo, para 1998, la SSA inició la cobertura de la población no asegurada y, para

2003, logró dar acceso universal al tratamiento de personas con VIH registradas vivas (25,082).

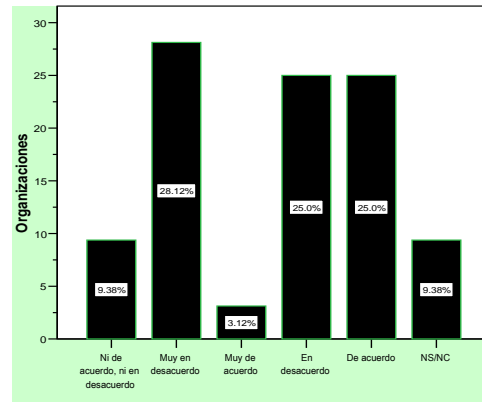
Evidentemente, la orientación de los representantes del Frente se encauzó hacia los trabajos de prevención y seguimiento en la medida en que el CONASIDA, otorgó recursos y espacios de participación a los dirigentes a fin de promover acciones con otros grupos.

¿Qué importancia otorga a su relación y movilización con otras organizaciones sociales y civiles en materia de VIH-Sida?



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpaviih, diciembre 2004.

En su opinión, ¿el trabajo del FRENPAVIH es conducido por la SSA con apoyos y recursos monetarios para disminuir su movilización y atender el problema más organizadamente en el país?



Fuente: Encuesta a dirigentes del FRENPAVIH, diciembre 2004

Algunas de las organizaciones citadas fueron colectivos de amigos, grupos de autoayuda, organizaciones de homosexuales y feministas, así como organizaciones civiles en formación que derivan de los centros de salud y otras relacionadas con las mismas organizaciones integradas en el CONASIDA, como MexSida, Sisex, Demysex y el propio FRENPAVIH. Además, los representantes señalaron que existe relación de la dirigencia con organizaciones internacionales que apoyan proyectos de capacitación en materia de prevención y promoción, tales como *Policy Project USA*, entre otras de tipo filantrópico.

También se dijo que los apoyos son limitados, pero importantes, ya que han permitido conservar ciertas tareas de las organizaciones, pese al rechazo e intolerancia de grupos conservadores como la Iglesia católica, organizaciones de familias y otras sectas religiosas en las que subsiste una clara posición de rechazo a las prácticas y orientación sexual de las personas que viven con el virus.

Sobre la percepción de la participación en programas de gobierno, algunos de los representantes entrevistados coincidieron en señalar que pese a los apoyos y ciertos avances

registrados en el combate a la enfermedad, en la mayoría de los estados se emprenden acciones coyunturales y poco sistemáticas en torno a la prevención y control del virus. En unidades médicas de sus localidades se señaló la existencia de diversos problemas relativos al abastecimiento de medicamentos y tratamientos médicos, falta de recursos económicos e infraestructura, escasa información, estigma y discriminación de médicos hacia los afectados. Otros advirtieron que los mayores problemas son de tipo administrativo, comunicación y voluntad de las organizaciones para dar un seguimiento adecuado a sus afiliados y pacientes, especialmente en hombres que tienen sexo con otros hombres y en poblaciones con un rápido crecimiento de jóvenes y mujeres.

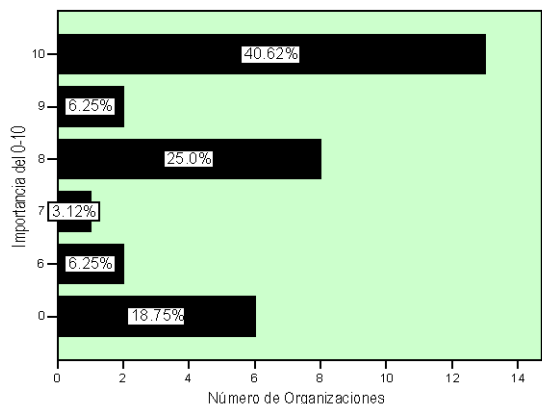
La evaluación que otorgaron algunos de los representantes entrevistados osciló entre mala y regular en su apreciación hacia los servicios otorgados por los Programas Estatales de Salud (COESIDAS), pero curiosamente se evaluó como muy importante el trabajo realizado en los comités de consulta, seguimiento y prevención. Se mencionó, asimismo, que en cerca de la mitad de los estados los programas no funcionaban adecuadamente y eran vistos más bien como estructuras burocráticas donde con frecuencia existían falta de apoyo al trabajo de las organizaciones en los comités donde participan de forma eventual (bimestral y trimestral).

Cabe destacar, que más del 50% de los entrevistados señaló estar de “muy de acuerdo” y “de acuerdo” en la premisa de que los trabajos de FRENPAVIH son conducidos con apoyos y recursos monetarios para disminuir la movilización y atender el problema de forma más organizada.⁵²⁷

En general, los representantes manifestaron que los beneficios obtenidos se limitan al acceso controlado de medicamentos y consultas periódicas, así como apoyos proporcionados en especie, tales como dotación de condones, folletos e información escrita de tipo psicológico. De la misma forma, indicaron que la relación entre autoridades de salud y legisladores es muy limitada y con frecuencia existe un divorcio entre lo que se debate en los congresos y la atención práctica que se proporciona en las unidades y centros de salud.

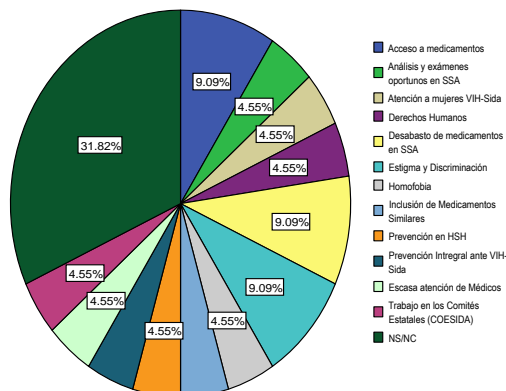
⁵²⁷ Cuando se realizó esta pregunta a los representantes de los estados, los comentarios iniciales coincidieron en la tesis de que existe apoyo económico del gobierno (CENSIDA) para la realización de actos y movilizaciones del Frenpaviih, a fin de encauzarlos hacia formas de organización y participación institucional; sin embargo, una vez que los dirigentes se enteraron del contenido de las preguntas, algunos de los representantes cambiaron su opinión y señalaron que no recibían apoyos monetarios, sino en especie y así como de tipo psicológico.

¿Qué importancia otorga a su participación en los Comités de Seguimiento y Atención de VIH-Sida en su entidad?



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpaviih, diciembre 2004

En los últimos años (2001-2004), ¿cuáles son los 3 temas o vacíos de los Programas de Gobierno sobre VIH-SIDA que ocasionan la movilidad y protesta de su organización?



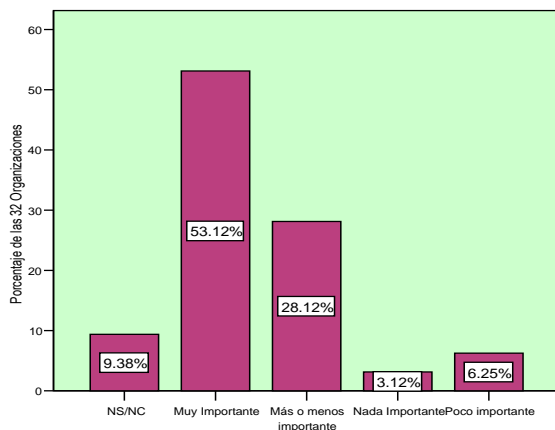
Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpaviih, diciembre 2004.

Sobre este último punto, cabe subrayar que desde 1999⁵²⁸, la dirigencia del FRENPAVIH advirtió “vacíos” en la integración de las agendas políticas de algunos estados como Aguascalientes, Baja California, Campeche y Chihuahua donde la posición respecto al tema del VIH-Sida era más bien de indiferencia en las discusiones legislativas. De igual manera, los representantes reconocieron que en el ámbito local los retos son mayores. Las observaciones concuerdan en que la solución al problema de fondo es de responsabilidad federal y estatal, pero se reconoce que la atención puntual a enfermos debe consumarse a través de los centros estatales y municipales de salud.

En este año de 1999, el Frente identificó 5 unidades de salud (COMUSIDAS) que operaban en municipios de los estados de Baja California, Estado de México, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo, y con base en el seguimiento a sus tareas, se descubrió que éstas lo hacían con escasos recursos y de forma muy limitada ante la falta de información, prevención y expansión incontrolada entre las comunidades de esos estados.

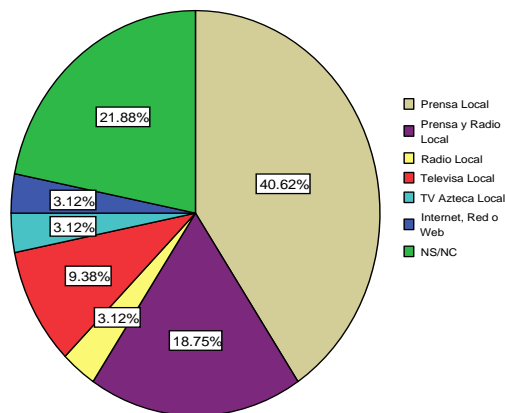
⁵²⁸ FRENPAVIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH-Sida*, México, agosto de 1998-Febrero de 1999, *Op cit.*

¿Qué importancia otorga al desarrollo de movilizaciones y protestas ante la SSA para atender los problemas específicos de su Organización en materia de VIH-Sida?



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2004.

En el último año (2003), ¿con qué medios de comunicación se han difundido los eventos y actividades de la Organización?



Fuente: Encuesta a dirigentes del Frenpavih, diciembre 2004.

Finalmente, sobre los aspectos relacionados con la movilización y protesta que realizan las organizaciones en sus entidades, los representantes señalaron que entre 2001 y 2004, los motivos que han incentivado este tipo de hechos se deben principalmente al acceso de medicamentos y falta de atención médica, así como a la exigencia de mejores programas de prevención y control de la enfermedad por parte de las autoridades de salud y las comisiones de los congresos federal y estatales.

En suma, la realización de marchas, plantones, denuncias, pláticas, reuniones, entre otros actos, se nombraron con mayor frecuencia por parte de los representantes estatales y se acotó que éstos son utilizados durante sus procesos de antesala e interlocución con las autoridades de salud y otros actores involucrados.

La relación con los medios de comunicación (televisivos, radiofónicos e impresos) se consideró como una vía primordial para expandir el tema entre la opinión pública. Algunos de los entrevistados evaluaron como “muy importante” las tareas dedicadas a la movilización y más aun, destacaron la necesidad de efectuar campañas enérgicas de denuncia a través del uso de diarios, para agilizar la atención de sus demandas específicas y atraer nuevamente la atención de políticos y legisladores.

Sobre el particular, los representantes entrevistados valoraron como “muy importante” las acciones de intercambio político que se plantean con funcionarios de salud

durante los procesos de negociación, y una vez obtenida la anuencia para debatir problemas y conocer las estrategias de prevención y atención para las personas afectadas.

En síntesis, los datos presentados hasta aquí de ningún modo constituyen referencias definitivas, pero si pueden ser considerados como indicadores significativos de la percepción que se encontró entre los representantes estatales sobre el tema y las actividades que la organización emprendió a partir del 2004. Para fines de este capítulo, las apreciaciones evidencian la importancia del tema y los procesos relacionados con la redefinición de la agenda, así como la dificultad de las organizaciones por dar seguimiento y observación a la ejecución de políticas públicas en la materia.

De la misma manera, los datos validan la idea de que el combate al VIH-Sida en el país es encauzado desde el gobierno (CENSIDA) movilizándolo recursos y estableciendo acuerdos políticos e informativos con organizaciones a fin de acotar conflictos, identificar problemas y controlar, aunque de manera muy restringidamente, la efervescencia de un número importante de personas que poseen el virus.

Por otra parte, el análisis de las entrevistas concluye con la necesidad de revalorar la importancia del VIH-Sida como un asunto de salud pública y resaltar el papel que juegan las organizaciones y redes identificadas en la sociedad civil. Por ello, en el futuro se tendrá que revisar con mayor precisión la actividad de los dirigentes que integran el FRENPAVIH, así como analizar prácticas, problemas y retos que enfrentan sus representantes en los estados durante su interacción con las autoridades de salud; específicamente, su papel en los programas de prevención y atención médica, con la finalidad de demorar el avance de la enfermedad entre sus afiliados.

CONCLUSIONES

Bajo la noción de que todo fenómeno colectivo es producto de una realidad compleja, compuesta de elementos con diferente grado de análisis teórico-empírico, se consideró conveniente vincular los conceptos sobre régimen político, acción colectiva, movimientos sociales y agenda política, a fin de profundizar en el análisis sobre la participación política de las organizaciones en sus respectivos temas y conflictos.

En México los fenómenos sociopolíticos se presentan de manera dispersa, heterogénea y diferenciada, más que homogénea y unificada. Algunas expresiones urbanas como marchas, mítines, manifestaciones, movilizaciones, entre otras, son acciones colectivas realizadas por las organizaciones sociales; se distinguen entre la sociedad porque se trata de movimientos reivindicativos, políticos y de clase. Son actores que intentan construir o reedificar su identidad y sus adversarios bajo un escenario de conflicto específico y que tienden, en ciertos casos, hacia la construcción de un proyecto (social o político) alternativo.

En este trabajo se discutió la importancia de la noción de acción colectiva y, al mismo tiempo, se estableció una definición propia de las organizaciones objeto de estudio respecto al ámbito político e institucional. Asimismo, se comprobó que la estructuración de la agenda política es una parte integral de la formulación de las políticas públicas y se puso énfasis en la importancia de la participación de movimientos sociales en la elaboración de la agenda a partir de su interacción con élites políticas y partidos políticos. Se acentuó la naturaleza variable y algunos de los escenarios que presenta la participación social en la agenda y ejecución de la política, dentro del marco de las oportunidades políticas existentes en un determinado régimen político.

En el *Capítulo 1*, se exploró la participación de organizaciones y movimientos sociales mediante el reconocimiento de algunas variables relacionadas con la gestación del tema y los ámbitos de gobierno; el origen y desarrollo de las organizaciones de estudio; de sus procesos de trabajo e intercambio político, presión y negociación con autoridades públicas; así como de su intervención desplegada en la ejecución de políticas generadas hacia sus respectivos conflictos, entre otras acciones conjuntas con partidos políticos y grupos de presión durante la redefinición de los temas.

De este capítulo se deduce que, si bien los problemas surgen de conflictos sociales, éstos pueden eventualmente demandar una posición en la agenda de gobierno por medio del reconocimiento de su alcance, intensidad y visibilidad. Estos elementos son importantes para analizar cómo se resolverán y definirán los temas que son promovidos por grupos y movimientos sociales hacia la agenda sistémica de controversia o a la agenda formal o institucional. Aunque la agenda sistémica es aquella donde se identifican los conflictos que son sobresalientes para una comunidad política, y que se perciben como temas legítimos de interés público, hay que considerar que los temas de esta agenda son producto de la correlación de fuerzas sociales y reflejan la movilización de tendencias dentro de una comunidad y un sistema político determinado, los casos tratados evidencian esta condición.

Por otro lado, y aunque la agenda formal o institucional se distingue por aquellos temas que explícitamente son proyectados para la consideración seria y activa de una unidad de toma de decisiones, es necesario aclarar que cada dependencia, en su respectivo ámbito (local, estatal o federal) tiene una agenda de temas (o conflictos) para consideración y la toma de decisiones que reconocerán o considerarán en la formulación de la política pública. Este es el caso de las agencias de gobierno (institutos y fideicomiso de vivienda en el nivel del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno Federal, Coordinación de Abasto y Distribución del GDF, y la Secretaría de Salud) que fungieron como instancias para la interlocución, debate y formación de temas a lo largo de los conflictos presentados en los casos.

Por otra parte, para que un tema, y por consiguiente un movimiento social, logren el acceso a la agenda política es necesario que primero alcance la posición de agenda sistémica. Si bien esta propuesta teórica es útil para explicar las etapas de actividad de los grupos y organizaciones, los casos estudiados exponen que esta condición no necesariamente se presenta, ya que la intensidad de la movilización social desplegada por actores evidencia otros modos de alcanzar la agenda formal y activar la atención de los encargados del gobierno. Es decir, para llegar a la agenda formal, un conflicto (promovido por individuos o movimientos sociales) debe evocar respuesta a nivel masivo y lograr visibilidad que ayude a ganar el interés de los encargados de la toma de decisiones.

En los tres casos analizados encontramos que el uso de símbolos, el apoyo de los medios de comunicación, las alianzas con partidos y la intervención de políticos con cierta

influencia en el proceso de gobierno y legislativo, entre otros aspectos, fueron fundamentales para lograr que las organizaciones encontraran espacios para promover sus demandas y canalizar sus intereses hacia una discusión mucho más seria y formal. Si bien su activismo fue notable, sus orientaciones políticas les permitieron aprender sobre los medios y formas para acceder a la agenda política, pero también para conocer los procesos de control y cooptación que las autoridades originaron con fines de control de la propia agenda y en beneficio de la estabilidad política.

Por otra parte, se planteó que una de las acciones utilizadas frecuentemente por los movimientos sociales al intentar relacionarse con la agenda política, es la de definir marcos de interpretación sobre la naturaleza de un conflicto, sus causas y pronósticos para resolverlo. Con respecto a esta tesis, considero que si bien los vínculos políticos y recursos materiales son importantes para expandir temas en la agenda pública y llamar la atención de los encargados de tomar decisiones, los movimientos sociales crean múltiples estrategias (externas a su especificidad organizativa) de acción donde los lazos e intercambio político con terceros en la defensa o promoción de un conflicto son fundamentales, así como para ejercer presión de forma directa (iniciativa exterior) o indirecta (movilización y acceso interior) en la agenda política y los responsables de gobierno encargados de formular las políticas públicas respectivas. Por otra parte, hay que considerar que la interacción que logran establecer los líderes de un movimiento social con los medios de comunicación, a fin de llegar a una audiencia mucho mayor de la que podrían alcanzar por sí mismos, es vital en la expansión de un conflicto o asunto determinado, así como en su definición y el uso simbólico que se le pueda dar a la movilización en las esferas de lo político, social e institucional.

Hay que destacar, por otra parte, que los medios de comunicación juegan un papel importante en el manejo de los conflictos y en la definición de los temas. Sin embargo, los medios no son los únicos que coadyuvan a potenciar la movilización social y a contribuir en que un tema logre el acceso a la agenda de forma más eficiente, sino también –como hemos investigado– los partidos políticos, funcionarios electos y burócratas de diferentes niveles de la administración pública intervienen en la construcción de tácticas para limitar o promover un tema en el espacio público.

El estudio sobre el acceso a la agenda, y la definición de un tema, requieren de la revisión de variables donde los actores sociales, el gobierno y los medios no sólo participan en el debate, sino construyen discursos y elecciones de forma estratégica a sus intereses, a fin de promover políticas que sean percibidas como más favorables o ventajosas a la situación. En la literatura examinada se coincide con la idea de que, en un escenario pluralista, el proceso de estructuración de la agenda y la participación de movimientos sociales en éste, es un proceso contingente, pocas veces estructurado y estable.

De lo anterior se deduce que en un régimen democrático, es la participación política de movimientos sociales en la agenda lo que permite conocer la influencia de la sociedad civil en procesos de gobierno y cambio político. Mientras más limitada sea la participación en la agenda existirá una mayor brecha entre la agenda sistémica y la institucional. Por otro lado, y aunque desde el gobierno se promuevan políticas de apertura a la participación social, estas pueden derivar en ser selectivas y limitarse a tareas con una escasa influencia en la toma de decisiones y la redefinición de los temas; en otros casos, se advierten ciertas tolerancias a la movilización social para la redefinición de asuntos públicos y conflictos identificados en la agenda sistémica y formal.

Desde la perspectiva de esta investigación, se puede aseverar que la decisión del gobierno para introducir temas y asuntos formales en la agenda política depende de las oportunidades de elección, recursos y de la voluntad política para, cuando menos, acceder a la discusión pública. En este sentido, la participación de grupos y movimientos sociales en el marco de la estructura de oportunidades políticas es un elemento medular para conocer la formulación y el desarrollo de políticas públicas, así como sus impactos en procesos relacionados con el cambio de un régimen político.

En el *Capítulo 2*, se planteó fundamentalmente que los vínculos entre acciones colectivas y la política estatal han sido relativamente intensos a lo largo de la historia del país. En efecto, en México la formación de actores sociales y la movilización social coadyuvó al cambio institucional mediante una reforma política o la redefinición de culturas y prácticas organizativas. En esta dinámica, la alianza de actores sociales con partidos políticos (que asumieron una posición ideológica de izquierda y en contra de los mecanismos de control del régimen político) generó consecuencias importantes en el ámbito de las

instituciones políticas, al intervenir de forma gradual en la definición de problemas públicos y la apertura de la agenda política.

En este marco, se delimitaron las circunstancias y el tipo de participación que asumió el movimiento urbano, así como sus contribuciones al establecimiento de la agenda política electoral y de participación ciudadana. Si bien existen diferentes formas de analizar la constitución de grupos y organizaciones sociales, se puede concluir que las condiciones sociopolíticas y económicas existentes en México, y en especial en la ciudad de México, potenciaron el desarrollo de los actores sociales, así como su decidida interlocución con la agenda institucional.

Dicho de otro modo, la actividad del MUP, y de diferentes organizaciones sociales y civiles posteriores a éste, a través de su participación por canales institucionales y partidos políticos, coadyuvó a la formación de políticas públicas en diferentes temas relevantes de la vida política nacional y local, en particular sobre asuntos urbanos y la democratización del DF. De otro modo, la relación de organizaciones sociales, agrupadas desde la década de los setenta, en lo que se conoció como la época de los movimientos urbanos populares, fue identificada con la actividad propia de los partidos políticos de ideología política de izquierda y con sus deseos de cambio social.

De una posición radical y cerrada, paulatinamente las organizaciones fueron modificando su actitud hacia una relación más abierta y estratégica de la participación política. Estos hechos no sólo se originaron como resultado del cambio en la correlación de fuerzas y de las oportunidades políticas, sino también del ascenso de actores sociales que demandaban mayores espacios de discusión e intervención en el diseño de la política pública.

El periodo analizado concluye con la existencia de un abanico amplio de vínculos entre organizaciones sociales, partidos políticos y gobierno. Estas alianzas aceleraron la fijación de temas en la agenda y su discusión en la opinión pública y de los medios de comunicación, así como un interés de la ciudadanía con el objeto de atender sus reivindicaciones sociales y aspirar incluso a participar en espacios políticos y de gobierno.

En efecto, entre 1985 y 1986, el Movimiento de Damnificados obtuvo una mayor atención a sus demandas y cierto respeto a sus formas de organización y relaciones de poder. Antes del surgimiento de la CUD, el MUP planteaba una estrategia política de confrontación con el gobierno que en muchos casos derivó en una abierta represión de sus líderes y una

desactivación de sus demandas. No obstante, el gobierno atendió ciertas reivindicaciones, y asuntos de la movilización social, desde una lógica clientelar y corporativa tendiente a mantener el control político de tales organizaciones. En 1985, con los llamados convenios de concertación y la expropiación de predios, la agenda política dio inicio a una etapa diferente de la participación política de las organizaciones en la política institucional y se distinguió cualitativamente de la actividad encauzada por la CONAMUP.

A raíz de las intensas movilizaciones de los damnificados, que permitieron ingresar sus demandas a la agenda de gobierno, los dirigentes del MUP y sus organizaciones tuvieron que reorientar su estrategia política para lograr una mejor posición en las relaciones de poder. Si bien el movimiento aglutinó en un tiempo a la mayor parte de organizaciones populares, sus planteamientos *superideologizados* tuvieron que modificarse con nuevos temas sociopolíticos y marcos ideológicos, a fin de lograr una mejor participación y alianzas políticas ante el escenario electoral de 1988.

Poco a poco, en el Distrito Federal sobre todo, las organizaciones demandaron el establecimiento de una nueva agenda política enfocada hacia el restablecimiento de los derechos políticos y limitaciones de los ciudadanos de la capital. Asimismo, demandaron oportunidades para incidir en los cambios políticos que vendrían a coadyuvar en las reformas legales e institucionales, las cuales favorecerían la capacidad y eficiencia del MUP en su participación político-electoral. Uno de los aportes de las organizaciones urbanas fue precisamente su forma de trabajo en la promoción de temas para la agenda pública y de los medios de comunicación. Por medio de la movilización y la presión constante en el ámbito institucional del DF, su actividad fue determinante para lograr encauzar procesos de reforma política e incluir temas nunca antes contemplados en la agenda de gobierno.

Por ejemplo, durante las negociaciones que se dieron en la reforma política de 1993 y 1994, el MUP y sus dirigentes (a través de cargos legislativos obtenidos por medio del PRD) insistieron en la creación del estado 32, en la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa del DF y en una reforma administrativa y urbana. La Alianza MUP-PRD poco pudo trascender para la reforma de 1996, pero contribuyó a que los capitalinos por vez primera pudiesen elegir a un Jefe de Gobierno de forma directa en las elecciones celebradas en 1997.

Con el triunfo del PRD en 1997, las organizaciones del MUP demandaron la formulación de políticas públicas para zonas marginadas, y el establecimiento de nuevas

formas de relación por parte del gobierno con la población más afectada por la aplicación de las políticas económicas de corte neoliberal. Adicionalmente, y con base en los cambios legislativos y políticos registrados en la capital, las reformas políticas posibilitaron el nacimiento de organizaciones civiles y ciudadanas que se sumaron a la construcción de mayores espacios de debate sobre problemas públicos y de la democratización de la entidad. Este hecho significó una nueva etapa de la actividad de las organizaciones sociales ligadas al MUP hacia el 2003, ya que sus ligas se extenderían a participar y establecer alianzas con organismos civiles para diferentes temas urbanos.

Es necesario señalar, que desde la década de los setenta las acciones de los movimientos urbanos ya habían generado beneficios a las demandas promovidas por grupos sociales ajenos del movimiento al gobierno, además de que abrieron la posibilidad para acceder a la lucha política por la vía electoral. Muchos de los líderes y promotores de las organizaciones (como de la Asamblea de Barrios, la CUD y el Frente del Pueblo, entre otros) venían desde 1968 participando en movimientos estudiantiles generando proyectos y “cultivando células” para el trabajo de movilización y presión política. Aunque en 1985, su acercamiento con los partidos propició crisis, hacia 1988, finalmente encontrarían la posibilidad de fortalecer lazos y rearticular su trabajo como identidad política.

Por otra parte, la eterna demanda de vivienda constituyó en realidad un “motor” para incidir en la toma de decisiones como parte de un proyecto político más amplio en el seno del PRD y otros partidos de izquierda. Los efectos de esta alianza no sólo propiciaron el acceso a cargos legislativos y de gobierno, sino que también produjo efectos nocivos y desarticulación a la estructura del MUP. Además, el auge de grupos y organismos civiles ocasionó nuevos temas y retos en la esfera pública donde los dirigentes plantearon una nueva correlación de fuerzas y vínculos políticos con esas asociaciones. En síntesis, estos hechos definieron al MUP como el paso de un movimiento reivindicativo y sectorial a otro de carácter ciudadano, abierto y activo por metas más ambiciosas.

Hoy en día la actividad del MUP no se ha agotado. Los datos recopilados nos indican que el trabajo actual de algunos dirigentes de las organizaciones se distingue aún por la demanda de servicios urbanos, y la edificación de vivienda pendiente de construcción en algunas zonas del centro de la capital (colonia Roma Sur, Doctores, entre otras). En coyunturas electorales, aprovechan los espacios legales y administrativos que la ley de participación ciudadana les otorga y las oportunidades que el Instituto Federal Electoral (IFE)

y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) les ofrece, para participar en política con agrupaciones civiles y políticas. En otros momentos, forman parte de grupos de presión y continúan defendiendo sus “ideales de izquierda”, así como promoviendo la idea de ascender al poder por la vía revolucionaria y socialista (este es caso del Frente del Pueblo y de la Agrupación Política Nacional Unidad Obrera y Socialista (UNIOS)).

Otros dirigentes se mantienen, tanto en lo económico como en lo político, gracias a los espacios que el PRD les ha dado, a través de cargos administrativos en el Gobierno del Distrito Federal, así como en las comisiones que se promueven desde la agenda local para dar seguimiento al funcionamiento de comités vecinales. Queda para otro espacio evaluar con evidencias más precisas, los efectos y consecuencias que ha traído consigo la inserción definitiva de dirigentes del MUP en la estructura del PRD, así como su lealtad e identidad durante su labor en la política institucional. En otros casos, es necesario explorar con datos mucho más precisos cómo ha cambiado su posición ideológica ante la política estatal actual y de qué forma han logrado permanecer como grupo político entre el conjunto de organizaciones afines a los intereses del régimen político o, en su caso, plenamente amansados por éste.

Por el momento, hay que destacar que muchas de las actividades realizadas por organizaciones sociales de este tipo se enlazan, con los trabajos que realizan diferentes asociaciones cívico-políticas (formales e informales) y con movimientos sociales denominados pro-democráticos. Estas alianzas, cada vez más notables en el sistema político, han contribuido a la defensa y expansión de los derechos políticos, e incluso están creando la noción de vigilancia ciudadana del ejercicio de gobierno, contribuyendo así a la revisión de las funciones del Estado de Derecho.

En otros casos, el trabajo unificado y organizado en redes ha ampliado el concepto de la participación política de la sociedad civil, demostrando que el campo de la política no tiene por que reducirse a la política partidaria y exclusivamente parlamentaria, sino que pueden convertir acciones de grupos en grandes movilizaciones logrando atraer a la opinión pública y política para la atención de sus demandas en la agenda política. Este es el caso de ciertas ONG's y asociaciones civiles identificadas en el DF y otros estados del país, que reclaman espacios y respeto a sus derechos sociales como una forma de incidir en la formación de temas y en el establecimiento de nuevas políticas sociales.

Hay que recordar que existe una amplia literatura generada en este tema, que advierte diferentes problemas a los que se enfrentan las organizaciones no gubernamentales en sus relaciones con el gobierno para lograr canalizar sus demandas y pretender construir ciudadanía de manera autónoma. A partir de nuestro análisis, consideramos que la eficacia de su acción depende no sólo de la capacidad para articular frentes sociales ante coyunturas específicas (elecciones), sino que su trabajo tiene que enfocarse hacia la promoción de espacios políticos de mayor discusión de los asuntos públicos sin llegar a sustituir la participación e identidad de otros actores sociales.

El *Capítulo 3* subrayó la importancia de los vínculos entre las acciones colectivas, los movimientos sociales y la formación de la agenda política, lo que representa una línea de investigación muy importante en el ámbito de los estudios políticos y sociales. En particular, en este capítulo se investigaron variables relacionadas con: a) el origen de las organizaciones, b) la gestación de los temas, y c) los conflictos presentados en el ámbito de la reconstrucción de vivienda, el comercio ambulante y el VIH-Sida. Para ello, se analizaron la procedencia y cultura política de la Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo, la Asociación Cívica, Legítima y Comercial, y el Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-SIDA.

La recuperación histórica y la evidencia empírica nos permiten afirmar que los tres temas gradualmente se han constituido como objeto de atención y reflexión gubernamental. Su conversión en asuntos públicos y de gobierno, revela la importancia de ubicar categorías específicas tales como mecanismos de disparo y eventos no planeados que facilitaron la formación de los actores y su orientación hacia el ámbito de lo político, como espacio privilegiado de deliberación y escenario de gestación de la política pública.

Tal y como se estableció en el capítulo teórico, la formación de la agenda nos indica el dinamismo de la vida pública en un determinado sistema político y nos muestra a los actores que definen los problemas públicos. De aquí, que el tema de la vivienda sea considerado como problema público en la medida en que su complejidad se remonta a varias décadas previas al terremoto de 1985. Con la expansión del conflicto en la opinión pública, quedó al descubierto la falta de planeación gubernamental en materia de desastres y protección civil, así como una serie de problemas políticos que afectaron la capacidad del gobierno para atender las demandas y necesidades de las organizaciones afectadas.

En este marco, la actividad de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19) durante los procesos de movilización permite advertir la constitución de una

organización no sólo exclusiva del ámbito social, sino que sus objetivos originales se plantearon también con una clara intención de participar en el sistema político y electoral después del conflicto una vez que se formalizaron los acuerdos con el gobierno en materia de reconstrucción de vivienda.

Por otra parte, los dirigentes de la Unión promovieron demandas relacionadas con la reforma política en la ciudad y la apertura de espacios políticos de reconocimiento a las organizaciones del movimiento urbano popular y de carácter ciudadano. La alianza estratégica que se propusieron fue establecer ligas eventuales con partidos políticos de izquierda (PRT), a fin de obtener un mayor acercamiento a la agenda política y postular a sus dirigentes como candidatos a puestos de elección popular en las elecciones locales y federales de 1988.

Esta inserción en la política institucional permitió intervenir en el debate público de ciertas políticas urbanas y otros problemas derivados de la reconstrucción pendiente de los sismos de 1985. El caso se cataloga como importante en la medida en que la organización logró sus objetivos y cierto respeto a sus actividades por parte del gobierno y la opinión pública pero advierte, por otro lado, la necesidad de revalorar los problemas internos (crisis de identidad, desactivación de la movilización) que se originaron como resultado de la interlocución de sus dirigentes con el gobierno durante los procesos de formación de la agenda política.

En otra línea se sitúa el asunto del comercio ambulante, el cual es visto desde épocas remotas como un problema social que es posible regular por medio de la acción pública. Aunque la agenda política impulsada desde el gobierno fue ciertamente importante, su definición política indica un tema complicado y de difícil solución, debido a las variables socioeconómicas y culturales que afectan la permanencia y crecimiento de las organizaciones que se dedican a esta actividad. Reubicar a los ambulantes en espacios formales, implica la necesidad de cambiar su esencia y modo de relacionarse con las autoridades y con la sociedad civil.

Con el surgimiento del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, el gobierno a través de la Coordinación de Abasto y Distribución (COABASTO) formuló las bases de la agenda y sugirió los incentivos para los dirigentes de las organizaciones. Sin embargo, con el proceso selectivo al que se vieron sometidos los grupos principales como la Asociación Legítima, Cívica y Comercial y la Unión Cívica Comercial, de Alejandra Barrios y

Guillermina Rico, respectivamente, se puso en evidencia la forma clientelar de la elaboración de la agenda y de la operación autoritaria de la política pública. Con el surgimiento y operación del programa no se atendieron todas las demandas y, por el contrario, se fomentó el crecimiento del ambulante en la zona, así como nuevos conflictos que coadyuvaron a plantear la redefinición de la agenda política para 1994 y 1997.

El conflicto analizado establece una aportación relevante sobre los mecanismos de control que el gobierno utilizó para mantener la estabilidad política y contar con el manejo de los grupos y organizaciones durante periodos electorales. La movilización de grupos y empresarios que defendieron al comercio legalmente establecido se distinguió por el apoyo a las acciones de gobierno, y campañas en contra de la expansión del ambulante, además de contribuir a la legitimación política del programa, entre otras acciones orientadas a la opinión pública a través de los medios masivos.

En lo que respecta a la gestión pública del programa, las acciones planteadas no lograron concluirse en tiempo y forma. El programa únicamente logró terminar 15 plazas comerciales de las 29 prometidas. De aquí que la acción de gobierno haya sido evaluada por la opinión pública, y los mismos dirigentes de las organizaciones, como ineficiente. Este hecho contribuyó a redefinir el tema, revitalizar el conflicto y sugerir una nueva agenda política después de 1993. Aunado a lo anterior, la indefinición legal y la falta de reglamentos para el comercio de vía pública, aumentaron el conflicto y su presencia en los medios de comunicación.

Es necesario destacar, que en las últimas décadas el tema del comercio informal ha sido un tema de estudio obligado en las agendas de los círculos académicos y políticos del país, debido a que se coincide en que los programas económicos de ajuste, a través de políticas neoliberales y las crisis recientes experimentadas, contribuyeron al aumento directo del llamado sector informal en la economía, así como incrementaron el número de personas en el comercio callejero de forma importante en las principales vías públicas y plazas históricas de las grandes ciudades del país.

Por su parte, el tema del VIH-Sida es concebido actualmente como un problema público en la estrategia de la política de salud del gobierno federal. El creciente grado de movilización de la comunidad homosexual tiene una importancia medular en este proceso, debido a los problemas que enfrenta por el acceso a medicamentos y a la atención médica. Aunque el FRENPAVIH no es una organización homogénea, las relaciones con el gobierno

se distinguieron por ser relativamente armónicas y su interlocución se advierte limitada en la medida en que el tema es tratado por la agenda como un asunto de salud pública formal, pero de discusión casi exclusiva entre médicos y especialistas. El conflicto analizado hace una aportación importante al estudio de la agenda, ya que muestra de qué forma las acciones de protesta de una organización, se combinan gradualmente con las etapas de política pública relacionadas con la prevención, monitoreo y trabajo de supervisión en los programas de gobierno local en la lucha contra la epidemia. Pese a los problemas de constitución, este Frente logró articular redes de trabajo de organizaciones civiles, grupos de autoayuda y asistenciales para presionar al gobierno y al congreso federal en demanda de una agenda política relacionada con el acceso a medicamentos y a la atención médica.

El caso también muestra la expansión del tema en los medios de comunicación y la opinión pública, y la forma en que la organización canalizó sus demandas hacia la agenda. Por otra parte, evidencia que el tema del VIH-Sida es definido como un asunto público, pero la inclusión de la participación social en las tareas de prevención y control de la enfermedad por parte del gobierno, se han considerado en la estrategia de la política de salud. En este proceso, se infiere que la actitud del Frente ha sido de denuncia, presión y movilización social, pero también de colaboración y legitimación a las políticas impulsadas por la Secretaría de Salud a nivel nacional.

En los tres temas (reconstrucción de vivienda, comercio ambulante y VIH-Sida) y conflictos (por la reconstrucción, en contra del reordenamiento del comercio popular y por el acceso a medicamentos y atención médica) se puede reconocer un proceso accidentado de estructuración de la agenda; hecho que refleja los momentos en que el gobierno decide si actúa sobre un asunto o si decide aplazar la deliberación. Asimismo, se infiere que la política y estrategia que usaron las tres organizaciones se distinguieron por el uso de la presión y movilización social (que incluye la difusión en los medios y opinión pública del problema, así como por la búsqueda de aliados políticos en el congreso y partidos), a fin de fortalecer la dirección de sus demandas y lograr una mejor interlocución con el gobierno.

Aunque el gobierno decide actuar sobre lo que previamente ha llamado su atención, existen diferentes ideas, puntos de análisis, valoraciones y formulaciones hacia un mismo tema y conflicto. Por ello, la estructuración y la definición del problema de la vivienda, el comercio ambulante y el VIH-Sida son actividades interdependientes; las condiciones son diferentes, pero existen elementos básicos que están presentes en el análisis de cada una de

ellas. En este sentido, destacan la expansión del tema en los medios de comunicación; la relación con grupos de apoyo; el cabildeo con políticos y legisladores; y, la participación en programas de gobierno, como una forma de vincularse y convertirse en interlocutores con el ámbito político institucional.

En el *Capítulo 4* se analizó, de una forma más particular, la relación entre movimientos sociales y procesos políticos relacionados con la formación de la agenda de gobierno. La evidencia empírica presentada en este apartado ayuda a comprender el estudio de la agenda a partir del activismo político, social e institucional detectado en las tres organizaciones y en los temas antes referidos.

De lo anterior, se puede deducir que en sistemas políticos donde se observa todavía una frágil institucionalidad e informalidad política, como el caso de México y la ciudad de México, este proceso adquiere una connotación particular cuando se revisan las condiciones y la manera en que se delimitan los problemas sociales y su conversión como asuntos públicos. La gestación de las políticas puede ser entendida desde la perspectiva de funcionamiento del régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen, así como de otros factores de tipo político, económico, social y cultural.

Asimismo, la riqueza derivada del estudio de las organizaciones sociales (específicamente de su origen, aspectos internos, relaciones con partidos e intervención en políticas y programas de gobierno) infiere una mayor importancia del análisis de la agenda en la medida en que se vislumbran diferentes posibilidades y retos de su participación en la definición de los temas que se promueven en el ámbito de lo político y gubernamental.

Por otra parte, el trabajo mostró no sólo la similitud y contrastes que existen en el origen de los conflictos, sino también el devenir de los temas y la constitución de las organizaciones sociales (UVyD-19, 1985 y 1990; ACLyC, 1990-1994; y FRENPAVIH, 1997-2003), así como su relación con la política institucional. Además, corrobora que los recursos cultivados y las relaciones estratégicas con otros grupos y actores en el sistema político, permiten incentivar la posibilidad de involucrarse en procesos relacionados con la definición de la agenda, así como del ámbito partidista y electoral.

La movilización social es la alternativa que las organizaciones utilizan para acceder a la agenda política, por encima de los canales sistémicos e institucionales de gobierno. Los escritos, plantones, marchas y otros actos son tácticas que les permiten expandir el tema en los medios de comunicación, a fin de lograr mayor presión al sistema. De este modo, se

deriva que los medios influyen definitivamente en la manera en que se modela, o se promueve un tema, para lograr que sea percibido como necesario por los tomadores de decisiones.

La agenda pública es el espacio más descentralizado, y el más accesible para impulsar temas y entrar en contacto directo con individuos y redes de organizaciones civiles y políticas. En este sentido, los casos examinados explican como la presencia de los temas y las organizaciones en la agenda de los medios y pública, agilizaron la atención de sus demandas en los procesos de construcción de la agenda política.

El acceso de los temas en la agenda política, constituye el primer paso para el ingreso formal a la política pública misma. A partir de éste, se origina la valoración, definición normativa y política de los temas, y las autoridades se ven impulsadas a utilizar medios concretos y simbólicos para administrar u obstruir el conflicto. Los casos revelan cómo, una vez que se produce la relación de las organizaciones con la agenda, se inicia la formulación de opciones y la inclusión de las organizaciones en programas de gobierno donde se deduce la existencia de control político en el procesamiento de las demandas de las organizaciones. Hay que recordar que la definición o redefinición de un problema puede excluir a ciertos actores y beneficiar a otros, así como afectar su influencia en las etapas de diseño y ejecución, además del cambio de interés y relación de fuerza.

De los datos sistematizados se desprende que la participación de las organizaciones en los programas de gobierno se realiza a través de la formalización de acuerdos políticos que se establecen con antelación con los encargados de asumir el tema en la agenda. Por ello es que la intervención de las organizaciones se posibilitó a partir de políticas generadas desde el gobierno, donde se fijan espacios de colaboración y seguimiento a la operación de proyectos y programas sociales. En este tenor, la influencia en la definición de los temas es limitada, en la medida en que los dirigentes de las organizaciones se ven acotados por los recursos y el control que el gobierno ejerce durante la legitimación y la ejecución de sus políticas.

Si bien es cierto que la participación de las organizaciones se concibe desde un trabajo más descentralizado y autónomo, en los hechos se descubrió que las tres organizaciones comparten problemas e información con el gobierno durante sus procesos de interlocución, e incluso coinciden en algunos aspectos relacionados con la dificultad de atender asuntos públicos. En otros casos, se obtuvo información que muestra cómo las

organizaciones se mantienen ligadas (dependientes) a los recursos que el gobierno provee para actividades complementarias o de apoyo a la supervisión de los programas sociales, a fin de compensar ciertos problemas derivados de la dificultad de incluir genuinamente la opinión de las organizaciones en la definición política de los problemas sociales.

Particularmente, en el caso de la reconstrucción de vivienda originada por los sismos de 1985 y el papel de la UVyD-19 en este proceso, la definición de la agenda se estableció con base en procesos de intercambio que los dirigentes propiciaron con los encargados de la reconstrucción y ampliación de los decretos de expropiación en la zona de la colonia Roma. La presión e influencia de la organización en políticos y legisladores se incrementó gradualmente a partir de marchas y movilizaciones que, estratégicamente, los dirigentes fomentaron con grupos de presión y organizaciones sociales a través de los medios de masivos de comunicación (Televisa, Canal 13, estaciones de radio y prensa escrita).

La participación de la UVyD-19 en comités que revisaron proyectos de vivienda, les permitió obtener recursos para mantener la organización social y orientar sus esfuerzos hacia otros escenarios de orden político y partidista. El reconocimiento que los dirigentes y legisladores, más que los funcionarios de gobierno, otorgaron a su participación en programas de gobierno se evaluó como limitado e ineficiente ante el control que el gobierno mantiene para la edificación de viviendas después del terremoto.

Actualmente, la organización vive una crisis de identidad marcada por una relación de conflicto e integración sistemática a la vez con partidos y agrupaciones políticas (PRD y UNIOS). De aquí que la posibilidad de demandar nuevos recursos para la reconstrucción pendiente en la zona de la Colonia Roma, se observe limitada ante el uso focalizado que el gobierno federal ejerce todavía en ciertas áreas de la ciudad y a las organizaciones afectadas por el sismo de 1985, así como por el deterioro natural de las viviendas en el centro de la capital.

En contraste, en la Asociación Cívica, Legítima y Comercial, y el tema del comercio informal en el Centro Histórico de la capital, la conformación de la agenda se definió con base en acuerdos de tipo clientelista y electoral donde la formulación del programa acotó a las organizaciones y a los dirigentes de mayor peso político. En este sentido, la participación se canalizó hacia comités y espacios de consulta donde las organizaciones intervinieron restringidamente en el diseño de plazas comerciales a la vez que legitimaban el curso de la política pública en el marco de la elección federal de 1991.

Recientemente, en esta organización se advierte una fuerte disputa y discrepancia con las acciones de gobierno local, en la medida en que éste ha planteado otro tipo de relación con las organizaciones, controlando y delimitando zonas para la venta de sus productos (en algunos casos de procedencia ilegal y piratería); de aquí la presencia de nuevos enfrentamientos registrados que apuntan hacia la redefinición del tema y a la conformación de nuevas agendas políticas y jurídicas en la materia. Entre legisladores de la ALDF, procedentes del apoyo político de los ambulantes, el tema es prioritario pero con escaso interés político general. Incluso entre los legisladores entrevistados se observa un escaso conocimiento del tema y de los avances concretos del programa, así como de la forma en que se tiene que estructurar una agenda y llevar a cabo la política pública.

En cuanto al tema del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), podemos afirmar que es un problema público mundial con enormes repercusiones biológicas, psicológicas, sociales y políticas. En este sentido, el papel del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida, constituye un caso ejemplar donde la movilización social y la presencia de la organización entre medios de comunicación nacionales e internacionales significó la posibilidad de acceder a la agenda y demandar la constitución de un programa de gobierno serio y consistente para combatir la enfermedad.

En la medida en que se han descubierto nuevos fármacos y cuadros médicos para demorar el avance del virus, las organizaciones y dirigentes del Frente se han cohesionado con el fin de demandar mayores espacios de interlocución en la formulación de políticas, así como para el incremento de recursos monetarios que el gobierno federal y local designan cada año para el combate de la pandemia.

Si bien la participación de esta organización en la agenda ha sido importante y se distingue por el trabajo en red realizado con grupos de autoayuda, su labor en el seno del Consejo Nacional de Prevención y Control de VIH-Sida, también se considera limitada en razón de que este organismo ha “encapsulado” y “domesticado” la movilización social a través de acuerdos e intercambios donde el trabajo de los dirigentes se caracteriza por dar seguimiento a las tareas de prevención y atención médica, así como expresar opiniones a estrategias específicas del programa.

Las evidencias indican que la inserción gradual en la política de salud ha traído problemas para el funcionamiento y vitalidad interna de la organización, debido a que desde el gobierno se plantean objetivos y procedimientos de trabajo que, de algún modo, han

afectado su autonomía y, en consecuencia, han producido una mayor dependencia a los recursos y servicios que el gobierno destina para controlar y postergar los efectos letales del virus.

Los dirigentes insisten en señalar ante los medios de comunicación y la opinión pública que el FRENPAVIH es un movimiento independiente del gobierno pero, por otra parte, mantienen una “red” cuidadosa de relaciones políticas y administrativas al interior de la SSA con el fin de mantener ciertos privilegios (como recursos económicos y materiales para sus asambleas y eventos en los estados) que el gobierno les ofrece a cambio de su lealtad y legitimación a los programas de salud. Durante el trabajo de campo realizado se detectó que los dirigentes del Frente pese a que no tienen un trabajo formal, sobreviven de los apoyos que esta dependencia considera para el funcionamiento básico de las organizaciones a cambio de su participación política controlada en el seno de los comités y vocalías del CENSIDA y CONASIDA.

En lo general, el tema se considera con un relativo interés en las agendas de los congresos y gobiernos estatales, y muy pobre a nivel municipal. El debate tiene más presencia en la agenda federal, donde se vislumbra cada vez más la necesidad de evaluar las políticas institucionales ejecutadas y el papel de grupos y organizaciones civiles ante la falta de recursos y el uso que el gobierno le da al tema en eventos nacionales e internacionales. Asimismo, existen otros temas relacionados con la coordinación del programa y la falta de medicamentos, entre otros relacionados con el estigma y la discriminación existente en los servicios de salud para los pacientes, donde los activistas del Frente actúan como correas de transmisión de estos problemas y dan seguimiento a las denuncias e irregularidades observadas en los diferentes centros de salud, clínicas y hospitales del país.

Por último, el 1 de diciembre de cada año el tema cobra fuerza debido a los festejos mundiales de lucha contra el sida. Esta fecha significa una nueva oportunidad política para el Frente y otros actores civiles, para colocar nuevos temas y demandas en la agenda sistémica e institucional del gobierno, así como expandir la labor de la organización en los medios de comunicación y opinión pública e incluso allegarse de aliados para beneficio de sus objetivos políticos.

En conclusión, los tres casos analizados indican que el proceso de formación de la agenda debe ser comprendido desde un marco más general relacionado con las características y funcionamiento del régimen político y de gobierno. En el estudio de los procesos sociales y

políticos se pueden identificar actores, intereses y proyectos en conflicto durante la definición y el consenso que puede alcanzar en los temas objeto de política pública.

Desde la perspectiva de esta investigación, es necesario desmitificar que la participación en la agenda y en las políticas públicas se presenta de forma secuencial, eficiente y exitosa por parte de las organizaciones. Por el contrario, la intervención e incidencia se observa como resultado del cultivo de alianzas políticas, apoyo político partidario y electoral, así como presión social que los actores despliegan hacia las instituciones como uno de los recursos no convencionales más utilizados en nuestro país para arribar a la discusión y posición de políticas en la agenda.

Pese a que la tesis exploró el despliegue y la estrategia que las organizaciones realizaron con base en sus objetivos, organización y movilización social, las evidencias generadas permiten reafirmar que existen concepciones diferentes sobre la participación política, así como formas muy contrastadas del trabajo político donde se perciben aspectos relativamente comparables con respecto a la cultura política, el uso de recursos y la percepción de lo social en la relación con la agenda política institucional.

Asimismo, la revisión de los casos permitió ir más allá de meras interpretaciones de los temas y advierte una tipología de análisis para confrontar las preguntas y los objetivos planteados. Esto permitió hacer determinaciones acerca de la génesis de los elementos que conforman la agenda. Una de las claves en este marco, fue identificar el origen de los temas y conflictos, así como analizar la movilización e interlocución de las organizaciones con los responsables de establecer agenda, así como contextualizar otros fenómenos sociopolíticos y económicos que influyen en su desarrollo y objetivos políticos.

El haber escogido a tres organizaciones sociales con diferente composición social y dinámicas de su participación política permitió identificar la amplia complejidad existente para analizar su dinámica y procesos de interlocución con el Gobierno. Pese a que la problematización de los casos identificados en el comercio informal, la reconstrucción de vivienda y el VIH-Sida no es reciente, el conocimiento de los temas y conflictos descritos ofrece un panorama sobre las oportunidades políticas que las organizaciones y sus líderes generaron para ampliar su acción colectiva y los modos de participación con respecto a las reglas establecidas por el régimen político, en particular sobre el establecimiento de políticas públicas.

También, los temas indican que al estudiar la actividad de organizaciones y movimientos en la política institucional es menester realizar un análisis más profundo sobre la formación de los actores colectivos, el estudio de marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder y las alianzas cultivadas con partidos políticos y gobierno.

No está de más concluir que las organizaciones de estudio han contribuido con la defensa del espacio local. También han coadyuvado a que una parte (aunque pequeña) de la población más afectada por las políticas neoliberales en curso puedan acceder limitadamente a una agenda política que les permite no sólo constituirse en interlocutores, sino mostrar que, desde su propia trinchera, pueden despertar una mayor conciencia sobre la importancia de la ciudadanía en los mecanismos de decisión y representación política.

En los tres casos estudiados se ponen de manifiesto los problemas de control y manipulación a los que se enfrentan organizaciones de este tipo al momento de exigir el respeto de los derechos individuales y sociales, así como demandar su intervención en la deliberación de los asuntos públicos y por el eficaz cumplimiento de la responsabilidad estatal para con la ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

Obras consultadas y registradas

Aguilar Villanueva, Luis F., (Ed.) *Introducción al estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

_____ (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Adelantado, José, Noguera, José A., Rambla, Xavier, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, julio-septiembre de 1998, p. 123-156.

Aguilar García, Javier, *El Nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, México, Nueva Imagen, Tomo III, 1992.

Alberoni, Francesco, *Movimiento e Institución. Teoría General*, Madrid, Esp., Editora Nacional, 1977.

Alberto Melucci, *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México, 1999.

Álvarez E., Lucía, *La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesis de Doctorado en Sociología, 2002.

_____, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998.

_____, (Coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/la Jornada Ediciones, 1997.

Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, *Et. al., ¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2002.

Álvarez Estrada, Daniel, *El comercio en la vía pública del centro histórico de la ciudad de México: un caso de política pública*, México, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993.

Alvaria, Rafael, Nicolás Grimaldi y Montesarret Herrero, *Sociedad Civil. La democracia y su destino*, México, Pamplona, Ediciones Universidad Navarra, 1999.

Andrew, Cohen, Arato, Jean L., *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 [1992].

Arellano Gault, David, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, en *Gestión y Política Pública* No. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1996, p. 319-121.

_____, “Teoría de la Organización”, en Baca Olamendi, Laura, *Et. al., Léxico de la Política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2000, p. 748-752.

Arellano Gault, David, Rivera Sánchez, Liliana, “Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social”, en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VIII, primer semestre de 1999, p. 89-119.

Arellano, Luis Manuel, “La emergencia de una nueva identidad”, texto proporcionado por el autor y remitido a agencianotiese@listas.laneta.apc.org, correo del *Suplemento Letra S* (<http://www.letraese.org.mx>), de *La Jornada*, el Lunes 8 de Septiembre de 2003, 5:48 pm; y publicado el 4 de septiembre del mismo año.

Arredondo Ramírez, Vicente, “Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada”, en *Sociedad Civil. Análisis y Debates* Núm. 1. México, Demos/Foro de Apoyo Mutuo/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Vol. II, Otoño, 1997.

Aziz Nassif, Alberto, *Incertidumbre y democracia en México*, México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Sociales, Serie Cuadernos de la Casa Chata, 1990.

Bachrach, Peter and Morton Baratz, “The Two Faces of Power”, en *American Political Science Review* No. 56, 1962, p. 947–52.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos del análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1998.

Barros Horcasitas, José Luis, *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel Angel Porrúa/FLACSO, 1991, p. 123-127.

Bassols Batalla, Angel, “Los sismos de septiembre ¿Clave para el futuro de México?”, en *Problemas del Desarrollo* Núm. 62/63. México, UNAM, Vol., XVI, mayo-octubre de 1985, p. 59-73.

Baumgartner, Frank R, *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, USA, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.

Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”, en *Journal of Politics* No. 53, 1991, p. 1044–74.

Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, USA, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Baumgartner, Frank R., *Where is the Public in Public Policy*, Paper conference on Political Participation: building a research agenda, Princeton University, October 12-14, 2000.

Baumgartner, Frank, B., Jones, “Agenda dynamics and policy subsystems” en *The Journal of politics* No. 53, Issue 4, No. 1991.

Baumgartner, Frank, B., Jones, True, James L., “Does incrementalism stem from political consensus or from institucional gridlock?”, en *American Journal of Political Science* No. 4, Vol. 41, October 1997, p. 1319-1339.

Baumgartner, Frank; Mahoney, Cristine, “Social movements, the rise of new issues, and the public agenda”. *Paper for inclusion in Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy* (Eds. David S. Mayer, Valerie Jennes, and Helem Ingram), november, 2002.

Beasley, Jeffrey Gordon, *From mobilization to negotiation: A comparative political analysis of two Mexican social movements*, University of Kansas, 2001. [Doctorado en Filosofía]

Becerril, Julieta, “La descentralización de los servicios de salud: entre la eficiencia y el caos”, en *Suplemento Letra S, La Jornada*, México DF, 6 de mayo de 1999.

Beltrán Villalva, Manuel, *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

Berger, Meter, Thomas Lukmann, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1976.

Bichard, Shannon Lee, *Agenda setting and political discourse: The framing of political campaign reform in 1999*, University of Florida, 2001.

Birch, A. H, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London, Routledge, 1993.

Birkland, Thomas A., *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

Blanco, Ismael, Goma, Ricard, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. XII, primer semestre de 2003, p. 5-41.

Blaxter, Loraine; Cristina Hughnes, *How to research*, Philadelphia, USA, Open University Press, 1996.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Incola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores. 2 Tomos, 1981.

Bogdanor, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

Bolos Silvia (Coord.), *Actores sociales y demandas urbanas*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.

_____, *Aspectos relevantes de algunos de los espacios institucionales de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal (1997-2000)*, Documento localizado en: www.iglom.iteso.mx/HTML/CongresoII/mesa10/mesa

Bouchier Tretiack, Olga, *La CONAMUP: una historia de odios y amores, encuentros y desencuentros entre organizaciones políticas*, México, Tesis de Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1988.

Brachet-Márquez, Viviane, *Las movilizaciones estudiantiles y populares en una perspectiva comparada*, México, Mimeografiado, s/f.

Bruhn, Kathleen, “The Seven-Month Itch? Neoliberal Politics, Popular Movements, and the Left in Mexico”, en Chalmers, A., *Et al, The New politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, New York, Oxford University Press, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique, *La acción pública en municipios urbanos. Una propuesta de marco teórico para su estudio*, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, Serie Documentos de trabajo No. 104, 2002.

_____, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 2000, p. 189-229.

Cabrero Mendoza, Enrique; Nava Campos, Gabriela, *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Calanchini Urroz, Juan (Comp.), *Partidos políticos: partidos y sistema político*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, s/a.

Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés, *Prontuario de Resultados: elecciones federales de 1988*. México, Fundación Arturo Rosenblueth, 1991.

Cancino, César, *Democratización y Liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 14, 1997.

Canto Sáenz, Rodolfo, “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, en *Gestión y Política Pública* No. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 2000, p. 231-255.

Canto, Manuel (Coord.), *Evaluación de la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, 2000.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1988.

Chalmers, Douglas, “Vínculos de la sociedad civil con la política, las instituciones de segundo nivel”, en *Análisis Político* No. 40, Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, mayo-agosto de 2000, p. 3-24.

Christensen, Tom, Laegreid, Per, “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. X, primer semestre de 2001, p. 55-99.

Cobb, Roger W., and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983.

Cobb, Roger W., and Marc Howard Ross, *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.

Cobb, Roger W; Rochefort, David, (Eds.) *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, USA, University Press of Kansas, 1994.

Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith, Ross, Marc Howard, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, in *The American Political Science Review*. Vol. 70, 1976. pg. 126-138.

Cohen, Jeffrey, “Presidential Rhetoric and the Public Agenda”, en *American Journal of Political Science* No. 39, 1995, p. 87–107.

Cohen, Michael, James G. March, and Johan P. Olsen, “A Garbage Can Theory of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly* No. 17, 1972, p. 1–25.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía*, México, octubre de 1985.

Conge, Patrick, “The concept of political participation” en *Comparative Politics* Num. 20, Vol. 2, 1988, p. 241-249.

Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y perspectiva*, México, Editorial Porrúa, 2001.

Conway Margaret M., *La participación política en los Estados Unidos*, México, Ediciones Gernika, [1986], 1988.

Cook, Maria, Middlebrook, Kevin, Molinar, Juan, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996.

Coordinación General de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, *Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mimeografiado, agosto de 1992.

Coordinación General de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, *Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mimeografiado, 3 de agosto de 1992.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1997.

Crozier, Michel y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1989.

Cuellar Vázquez, Angélica, *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro*, México, 1993.

Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Editorial, Tecnos, 1989.

_____, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial/CONACULTA, 1991.

- David Truman, *The Governmental Process*, New York, 1951.
- Davis, Diane, "Protesta social y cambio político", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1988.
- _____, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- De Leon, Peter, "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier", en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Primer semestre de 1997, p. 5-17.
- De Soto, Hernando, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, México, Editorial Diana, 1991.
- Dearing, J.W., Rogers, E., *Agenda Setting*, Sage, Thousand Oaks, 1996.
- Del Campo, Salustiano, Marsal, Juan, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- Dewey, John, *El Público y sus problemas*, México, Editorial Ágora, 1959.
- Diamond, Larry, "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica* Num. 1, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Vol. 1, abril-junio de 1997.
- Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, México, Editorial Taurus, 1998 [1966].
- Documentos Básicos del FRENPAVIH*, Mimeografiado proporcionado por José Méndez, México DF, marzo de 2004.
- Downs, Anthony, "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", en *Public Interest* No. 28, 1972, p. 38-50.
- Dunn, William N., *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey, s/f.
- Durán Ferman Guadalupe, *Organización partidaria y participación política: el caso de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata*, México, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1998.
- Duran Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía*. México, Siglo XXI Editores/Instituto Mexicano de Estudios Transnacionales, 1994.

Dutton, J.E., "Understanding Strategic Agenda Building and its Implications for Managing Change", in Pondy, L.R., Bowland, Thomas, H., (Eds.), *Managing Ambiguity and Change*, Chichester, s/f, p. 127-144.

Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, USA, University of Illinois Press, 1964.

Eibenschutz Hartman, Roberto (Coord.), *Bases para la planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México*. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1997.

Elliot, David, "La organización como sistema" en Salaman G., Thompson, K., *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Escobar, Arturo, Álvarez, Sonia, Evangelina Dagnino (Ed.), *Política cultural & Cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Colombia, Editorial Taurus, 2001.

Estudio Nacional sobre el Comercio Informal, México, Publicación de la Confederación de Cámaras Nacional de Comercio (CONCANACO-Servitur), 1993.

Favela Gavia, Diana M., *Popular Protest and Policy Reforms in Mexico, 1946-1994. The Dynamics of State and Society in an Authoritarian Regimen*, Tulane University, 2000 [copia].

_____, "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano", en *Estudios Sociológicos* No. 58, México, El Colegio de México, Vol. XX, 2002, p. 91-121.

Fernández Soriano, Armando, *Et. al.*, "Movimientos Comunitarios en Cuba: una análisis comparativo", en *Estudios Sociológicos* No. 51, México, El Colegio de México, Vol. XVIII, 1999, p. 857-883.

Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Esp., 1989.

Flyvberg, Bent, "Habermas y Foucault: ¿pensadores de la sociedad civil?", en *Estudios Sociológicos* No. 56, México, El Colegio de México, Vol. XIX, 2001, p. 295-323.

Foweraker, Joe y Ann L., Craig (Edits.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, London and Boulder, Lynne Rienner, 1990.

Foweraker, Joe, "Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LI, octubre-diciembre de 1989, p. 93-110.

_____, “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades* No. 26, México, Puebla, abril-junio, 1995, p. 21-23.

_____, *Popular mobilization in Mexico. The teacher's movement 1977-87*, Cambridge, University Press, 1993.

Fox, Charles J., Hugh T. Miller, “Normas de investigación en asuntos públicos”, en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VIII, primer semestre de 1999, p. 5-19.

Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH, *Diagnóstico situacional de las necesidades y problemas que enfrentan los ciudadanos que viven con VIH/SIDA. Agosto de 1998 a febrero de 1999*. México, Documento publicado por Espiral, 1998.

Friedrich, Carl J., *The interest public*, México, Editorial Roble, 1967 [1962].

Frutos Cortés, Moisés, *El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos*, México, Tesis de Lic. Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1999.

_____, *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997*, México, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2002.

García León, Carlos y Ninel Díaz Pardo, *Estudio de caso: el acceso a tratamientos para VIH/Sida en México durante 1998, desde la perspectiva de la sociedad civil*, México, Ave de México, Latin American and Caribbean Council of Aids Service Organizations, 1998.

García Roca, Joaquín, *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*, México, Editorial Popular, 1992. García, Rolando, “Fundamentación de una epistemología en las ciencias sociales”, en *Estudios Sociológicos* No. 57, México, El Colegio de México, Vol. XIX, 2001, p. 615-619.

Gary Rhoades; Robert A Rhoads, “Gary Rhoades; Robert A Rhoads, “The public discourse of U.S. graduate employee unions: Social movement identities, ideologies, and strategies”, in *Review of Higher Education*, Baltimore; Winter 2003; Vol. 26, Iss. 2; pg. 163, 24 pgs.

Giménez, Gilberto, “Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio, Vol. 56, Año, LVI, 1994.

“Globalization and Social Movements”, in *Contemporary Sociology*, Washington; Jan 2003; Vol. 32, Iss. 1; pg. 83, 2 pgs.

Goldstone, Jack A., States (Ed.), *Parties, and Social Movements*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003.

Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997.

González Ibarra, Miguel Rodrigo, *Análisis de la Política Pública hacia el Comercio Informal del Centro Histórico de la Ciudad de México, 1990-1993*, México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1996.

_____, *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una lucha historia sobre la lucha social y la participación política en la ciudad de México, 1985-1999*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2001.

Green-Padarsen, Cristoffer, s/f, *Party Competition, Agenda-Setting, and Public Policies in Western Europe*, University of Aarhus, Denmark.

Guillén, Ana, *Bases metodológicas para el análisis de las políticas públicas. El caso de la educación de adultos*, México, El Colegio de México, s/f.

Gutiérrez de Hoyos, Gustavo, *Política Pública para el Comercio en Vía Pública. Gobierno de la Ciudad de México, Gestión 1997-2000*, México, Mimeografiado, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2002.

Giugni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (Eds), *How Social Movements*, 1999.

Guy, Peters, “Política Pública y Burocracia”, en *Foro Internacional* No. 1, México, El Colegio de México, enero-marco de 1993, p. 54-87.

Haider-Markel, Meier, Kenneth, “The politics of gay and lesbian rights: expanding the scope of the conflict”, in *The Journal of the politics* No. 2, University of Texas, Vol. 58, may of 1996, p. 339-442.

Helena Treviño, Ana, *Movilización y Organización en los Movimientos Sociales*, Brasil, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de Doctorado, 1998.

Hémond, Aline y David Recondo (Coords), *Dilemas de la Democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Instituto Federal Electoral, 2002.

Hernández Ortiz, Luis, “Determinantes sociales de la política de salud en el combate del VIH-SIDA en México”, en *Argumentos* no. 38, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, abril de 2001, p. 23-41. [Este trabajo es una referencia para el estudio de caso analizado]

Hernández Valdez, Alfonso, *Propuesta de una política pública para solucionar el problema del agua potable en las grandes ciudades de México: el caso de Guadalajara*, México, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994.

Hernández, Ricardo, *La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP): su historia 1980-1986*, México, Editorial Pueblo/Praxis, 1987.

Hilgartner, Steven, and Charles Bosk., “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”, en *American Journal of Sociology* No. 94, 1988, p. 53–78.

Hirschamn, Albert O., *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Hogwood, Brian W, *From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain, USA*, New York, Oxford University Press, 1987.

Huaylupo Alcázar, Juan Alberto, “Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Vol. 61, octubre-diciembre de 1999, p. 55-72.

Huerdo Sequeiros, Jorge, *El papel de la movilización comunitaria en el acceso a anti-retrovirales en América Latina y el Caribe*, Mimeografiado, s/f, s/a.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1968.

Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina, *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Editorial Trotta, 1998.

Ibarra, Pedro, “Los estudios sobre los movimientos sociales; estado de la cuestión”, en *Revista Española de Ciencia Política* No. 1, (2), 2000, p. 271-290.

Incháustegui Romero, Teresa, “Distrito Federal”, en González Casanova, Pablo, y Cadena, Roa, Jorge (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Vol. 1, 1994, p. 251-252.

Informe del Secretario de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, Boletín de la Sala de Prensa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), México, DF., Octubre de 2004.

Informe del Secretario de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, Boletín de la Sala de Prensa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), México, DF., Octubre de 2004.

Iyengar, Shanto, “Agenda Setting and Beyond: Television News and the Strength of Political Issues”, en William H. Riker, (Ed.), *Agenda Formation*, USA, University of Michigan Press, 1993. pp. 211–29.

Iyengar, Shanto, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, USA, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Jeon, Yongjoo, *Contesting trade policy: Issue definition and politics of policy evolution*, University Of Kansas, 1998. [Doctorado en Filosofía]

Jeydel, Alana Suzanne, *Political elites, social movements, and changing political opportunity structures: The case of the three waves of the women's movement*, The American University, 1997.

Jiménez Sánchez, Manuel, *Protesta social y políticas públicas. Un estudio de la relación entre el movimiento ecologista y la política ambiental en España*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March, 2002.

Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, and James L. True, “Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947–95”, en *Journal of Politics* No. 60, 1998, p. 1–33.

Jones, Bryan D., James L. True, and Frank R. Baumgartner, “Does Incrementalism Stem from Political Consensus or Institutional Gridlock?”, en *American Journal of Political Science* No. 41, 1997, p. 1319–39.

Jones, Bryan D., *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Brooks/Cole Publishing, [1984], 1997.

Jordan-Zachery, Julia Sheron, *Agenda formation: How symbols shape public policy*, University of Connecticut, 1997. [Doctorado en Filosofía]

Kahneman, Daniel, and Amos Tversky, "Choices, Values, and Frames", en *American Psychologist* No. 4, 1984, p. 341-50.

Kamieniecki, Sheldon, "Testing alternative theories of agenda setting: forest policy change in british columbia, Canada", in *Policy Studies Journal*, Vol. 28, Issue 1, 2000. [database: sociological collection]

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

Labastida, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1991, p. 1-2.

Las razones y las obras. Crónicas del sexenio 1982-1988. Edición Especial, septiembre de 1985. México, Fondo de Cultura Económica, de 1985 a 1988.

Lehmann, Luzia M., *New social movements and political process: The politics of hydroelectric power in Switzerland*, The American University, 1998. [Doctorado en Filosofía y Relaciones Internacionales]

Leighley, Jan, "Group membership and the mobilization of political participación", in *The Journal of the politics* No. 2, University of Texas, Vol. 58, may of 1996, p. 447-463. [Contiene una síntesis del texto de Cobb, Roger, and David Rocehfort, *The politics of problem definition*].

Lewis Coser A., *Las funciones del conflicto social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998.

Lindblom, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

Lipsky, Michael, "Protest as a Political Resource", en *The American Political Science Review*, American Political Science Association, Vol. 62, Issue 4, December 1968, p. 1114-1158.

Lomax Cook, Tyler, Tom, *Et. al.*, "Media and agenda setting: effects on the public, interest group leaders, policy makers, and policy", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. 47, Columbia University, 1983, p. 16-35.

Lunsden, Ian, *Homosexualidad, Sociedad y Estado en México*, México, Sol Ediciones/Canadian Gay Archives, 1991.

Lunsden, Ian, *Homosexualidad, Sociedad y Estado en México*, México, Sol Ediciones/Canadian Gay Archives, 1991.

Majone, Giandomenico, “Evolución de las políticas e instituciones regulatorias en la Unión Europea”, en *Foro Internacional* No. 2, México, El Colegio de México, Vol. XLII, abril-junio de 2002, p. 331-349.

_____, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale, University Press, 1989.

Manzanilla, Linda, “Relación de los sismos ocurridos en la ciudad de México y sus efectos”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año XLVIII, abril-junio de 1986, p. 265-282.

Martínez Assad, Carlos “La Ciudad de México y el cambio incumplido”, en Solís, Raúl y Miguel Brazdresch (Coords.), *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales, 2002, p. 163-179.

Martínez, Alejandra, “Diagnostican fallas de los comités vecinales”, en *El Universal*, México, 23 de mayo de 2004, p. C-1.

Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD)* No. 21, Caracas, Venez, octubre de 2001.

McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald, *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press, 1996.

McCombs, Maxwell, and Donald Shaw, “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, en *Public Opinion Quarterly* No. 36, 1972, p.176–87.

McCombs, Maxwell, and Jian-Hua Zhu, “Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954 to 1994”, en *Public Opinion Quarterly* No.59, 1995, p. 495–525.

McCombs, Maxwell; Donald Shaw, “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, en *Public Opinion Quarterly* No. 36, 1972, p.176–87.

Melucci, Alberto, “La acción colectiva como construcción social”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 26, México, El Colegio de México, Vol. IX, mayo-agosto de 1991, p. 357-364.

_____, *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México, 1999.

Meny Yves, Thoenig, Jean-Claude, *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1989.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación, Núm. 4, 1997.

Metodología del análisis y desarrollo de políticas: ciertos aspectos de importancia, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe de un grupo de expertos, 1983.

Meyer, Lorenzo, “Gobierno y organización política”, en *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México/Departamento del Distrito Federal, 1987.

_____, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México, Editorial Océano, 1995.

Meyer, Lorenzo, Reyna, José Luis (Coords.), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1989.

Middlebrook, Kervin, “La liberalización política en un régimen autoritario. El caso de México”, en O’Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead (Comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Editorial Paidós, T. 2, 1988.

Mijares López, Graciela, *El surgimiento de la UVyD-19*, México, Tesina de Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1997.

Molinar Horcasitas, Juan. “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LV, abril-junio de 1993.

Monnet, Jerónimo, Juliette Bonaffé (Coords), *Memoria del Seminario El Ambulantaje en la Ciudad de México: investigaciones recientes*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 2005.

Montesinos, Rafael, “Un modelo para armar: La política desde la teoría de los sistemas”, en *Estudios Sociológicos* No. 49, México, El Colegio de México, Vol. XVII, 1999, p. 59-91.

Mora Reyes, José, *La Regeneración Habitacional del Centro Histórico en el Centro de la Ciudad de México*, México, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola, 2003.

Morris, A.D., y McClurg, C., (Eds.), *Frontiers in Social Movements Theory*, New Haven, Yale University Press, 1999.

- Muller, Pierre, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Munck, Gerardo, “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LVII, julio-septiembre de 1995.
- Murray, Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.
- Nava Campos, Gabriela y Enrique Cabrero Mendoza, *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Nayar, Alberto, “Expedientes Negros. Los Dueños de la Calle”, en *La Jornada* [Suplemento Masiosare], México DF, 29 de marzo de 1998, p. 1 y 3.
- Neuman, W. Russell, “The Threshold of Public Attention”, en *Public Opinion Quarterly* No. 54, 1990, p. 179–76.
- Nicholson, Michael, *Análisis del Conflicto*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1974.
- Nivón Bolán, Eduardo, “La ciudad de México en la globalización”, en Patricio Navia y Marc Zimmerman (Coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des) orden mundial*, México, Siglo XXI, Editores, 2004.
- Núñez, Oscar, *Innovaciones Democrático Culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1990.
- O’Donnel, Guillermo, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad* No. 128, Caracas, Venez., noviembre-diciembre de 1993, p. 62-94.
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Ed. Paidós, Vol. 2, 1988.
- Ochoa, Jacqueline, “Sobre el Movimiento Urbano popular en la Ciudad de México”, en *El Cotidiano* Núm. 57, México, agosto-septiembre de 1993.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza/Conaculta, 1990
- _____, *La Gestión Política*. Madrid, España., Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- _____, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988.

Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Olvera Rivera, Alberto J., (Coord.), *La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

_____, *Las contribuciones de la sociedad civil a la ciudadanía social*, Ponencia presentada a ISTR-LAC de Chile en 1999. [Documento en PDF, sin dirección web]

Oppenheim, Felix E., *Conceptos políticos. Una reconstrucción*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

Oran Young, *Sistemas de Ciencia Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Organizaciones civiles con trabajo en VIH/SIDA, Delegación Mexicana, Presentación localizada en la página electrónica del Centro Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA en México, julio 2005. <http://www.censida.ssa.gob.mx>

Ortega, Carlos y Moisés Castillo (Comps.), *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 1996.

Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Sociedad y el Estado, Núm. 2, Vol. 3, 1980.

Pacheco R., y Vega O, “Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental”, en *Economía, Sociedad y Territorio* No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio 2001.

Padioleau, Jean G., *El estado en concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Panbianco, Ángel, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza, s/f.

Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA e ITS en México, 31 de diciembre del 2003, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, Documento localizado el 22 de noviembre de 2004, en la sección de documentos de la página Web del Consejo en <http://www.salud.gob.mx/conasida/documentos.htm>

Pasquino, Gianfranco, “Participación política, grupos y movimientos”, en Pasquino, Gianfranco, Bartolini S., *Et. al., Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza, 1988.

Pérez-Díaz, Víctor, *La esfera pública y la sociedad civil*, México, México, Editorial Taurus, 1997.

Perloff, R.M., *Political communication: politics, press and public in America*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey, 1998.

Pliego Carrasco, Fernando, “Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación”, en *Sociedad Civil. Análisis y Debates* Núm. 1. México, Foro de Apoyo Mutuo/Fundación DEMOS/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Vol. II, Otoño de 1997, p. 125-164.

_____, *Hacia una sociología de los desastres urbanos: un balance del proceso de reconstrucción en la ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994.

_____, *Participación comunitaria y cambio social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés, 2000.

Portal Ariosa, María Ana, “Políticas culturales y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 2000, p. 177-192.

Pradilla Cobos, Emilio (Coord.) *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México. 1985 y el futuro*. México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, 1996.

Programa de Acción para la Prevención y Control del VIH/SIDA 2001-2006, México, Secretaría de Salud, 2001.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Aportaciones del Movimiento Urbano Popular”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, julio-septiembre de 1994, p. 93-100.

_____, “Cultura política y educación cívica del Movimiento Urbano Popular” en *La Democracia de los de abajo*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1997.

_____, “Identidad en el Movimiento Urbano Popular” en *Ciudades* Núm. 7, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 1990, p. 8-15.

_____, *El Movimiento urbano popular en México: Acciones reivindicativas y políticas desde la economía informal*, Working Paper Series Núm. 01-09h, Princeton University, november 2001 [<http://cdmd.princeton.edu/papers/wp0315b.pdf>.]

_____, *Impacto de las organizaciones populares en México: 1980-2002*, Working Paper Series Núm. 03-17b, Princeton University, agosto 2003. Documento en web: [<http://cdmd.princeton.edu/papers/wp0315b.pdf>].

_____, *La Vivienda Popular y sus Actores. Fondos Públicos de Vivienda, Fundaciones Privadas, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y Movimiento Urbano Popular*, México, Universidad de Guadalajara, 1993.

_____, *Movimientos sociales*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

_____, *Política urbana y lucha popular*, México, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, 1987.

Remes, Alain De, “Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, enero-marzo de 2001, p. 41-77.

Restrepo, darío, “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Vol. 63, julio-septiembre de 2001, p. 167.191.

Revista de Administración Pública No. 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-junio de 1993. [Políticas Públicas].

Revista de Comercio Exterior Núm. 35. México, Vol. 35, octubre de 1985.

Reyna, José Luis, *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*. México, Cuadernos del CES, Núm. 3, El Colegio de México, 1976.

Rico López, Jaime Enrique, *Dinámica de transformación en la colonia Roma a raíz de los sismos de 1985*. México, Tesis de Lic. en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, 1987.

Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona-Buenos Aires-México, Editorial Paidós, 1999.

Riker, William H, *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press, 1986.

Rodríguez Piña, Jaime, *Notas sobre la UVyD-19. Un movimiento que se construye*, Mimeografiado, s/f.

Rodríguez Velásquez, Daniel, “El Movimiento Urbano Popular y su conversión”, en *Ciudades* Núm. 55, Revista de la Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2002, p. 10-18.

_____, “Importancia del MUP en el Valle de México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núms. 113-114, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, julio-diciembre de 1983.

Rodríguez, Darío, *Agendas, definición y programación de prioridades*, Mimeo, s/f, Universidad de Alcalá, p. 3.

Rodríguez, Susana, “Vendedores Ambulantes” *Revista Mira* Núm. 145. México, DF., diciembre de 1992, p. 4.

Rojas Soriano, Raúl, *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Editorial Trillas, 1989.

Romero Keith, José, *Gestión Social: una propuesta de acción política para la sociedad civil en la modernidad*, México, Tesis de Doctorado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2000.

Ros Pardo, Javier y Manuel Guerrero Castro, (Coords. De Edición), *Los movimientos vecinales, la democracia participativa y la solidaridad*, Esp., Federación de Asociaciones de Vecinos Unidad de Sevilla, 1992.

Ruiz Sánchez, Carlos, *Las políticas públicas de salud en el Estado Mexicano. Un análisis de la evolución de la administración pública de la salubridad en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesis de Doctorado en Administración Pública, 2001.

Rusconi, Gian Enrico, *Problemas actuales de teoría política*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, s/f.

Saavedra, Jorge, “Acceso a medicamentos antiretrovirales en México”, en *El Acceso a Medicamentos Anti-Retrovirales en Países de Ingreso Mediano de América Latina*, Fundación Mexicana para la Salud, 2000.

Saavedra, Jorge y Carlos Magis Rodríguez, *Et. Al., Costos y Gastos en Atención Médica del SIDA en México*, México, Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA, 1998.

Salinas Hernández, Héctor Miguel, *Incidencia de los Organismos No Gubernamentales en el Proceso e Incorporación del SIDA a la Agenda de Gobierno*, México, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1998.

Sampedro Blanco, Víctor, *Nuevos movimientos sociales, agendas políticas e informativas: el caso de la objeción de conciencia*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March, 1996.

Sánchez Mejorada, Cristina, “Debate en torno a la participación ciudadana”, en Coulomb, René y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1993.

Scharpf, Fritz W., “Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea”, en *Gestión y Política Pública* No. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VIII, segundos semestre de 1999, p. 169-199.

Schatan, J., Pass, D., y Álvaro Orsatti (Comps.), *El Sector Informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fundación Friedrich Naumann, 1991.

Schattschneider, E. E., *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Schneider, Anne, and Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, en *American Political Science Review* No. 87, 1993, p. 334-47.

Secretaría de Salud, Programa de Acción. VIH/Sida. Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), 2002.

Serna, Lesli, *¿Quién es quién en el MUP? Descripción de cifras del movimiento urbano de la ciudad de México*, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19)/Unidad Obrera Socialista (UNIOS), 1997.

Sierra Bravo, R., *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*, Madrid, Ed. Paraninfo, 1996.

Sillis, David, L., (Ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, USA, The Macmillan Company The Free Press, 1968. [Conceptos básicos sobre movimientos sociales, organizaciones y política pública].

Simon, Herbert A. 1985. “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science” en *American Political Science Review* 79: 293-304.

Smelser, Neil J., *Teoría del comportamiento colectivo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

- Smith, Jackie, John MacCarthy, *Et. al.*, *From protest to agenda building: Description bias in media coverage of protest events in Washington, D.C. Social Forces*; Chapel Hill; Jun 2001.
- Smith, Stellie, “La Economía Informal”, *Economía Metropolitana* No. 2, México, Fundación Cambio XXI, Vol. 1, abril de 1993.
- Soroka, Stuart N, “Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada”, en *International Journal of Public Opinion Research* No. 3, World Association for Opinion Research, Vol. 14, 2002. [Véase en www.google.com: *Dynamics of the agenda-setting in Canada*].
- Stone, Deborah A, “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”, in *Political Science Quarterly* No. 104, 1989, p. 281–300.
- Sturmer; Bernd Simon; Michael Loewy; Heike Jorge, *The dual-pathway model of social movement participation: The case of the fat acceptance movement*” in *Social Psychology Quarterly*, Washington; Mar 2003; Vol. 66, Iss. 1; pg. 71, 12 pgs
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1994.
- Tamayo, Jorge, “Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 50, México, El Colegio de México, mayo-agosto de 1999, p. 508-509.
- Tamayo, Sergio, “Espacios Ciudadanos”, en *Revista Ciudades* Núm., 55, México, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2002.
- _____ , “La participación ciudadana: un proceso”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, octubre-diciembre de 1997, p. 178.
- _____ , *Vida digna en las ciudades. El Movimiento Urbano Popular en México 1980-1985*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- Tanaka, Martín, “La participación política de los sectores populares en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995, p. 45-46.
- Tarrés, María Luisa, “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 30, México, El Colegio de México, Vol. XI, septiembre-diciembre de 1992.
- Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento*, Madrid, Esp., Alianza Editorial, 1997.

- Tavera Fenollosa, Ligia, “Desafiando la bases simbólicas de la exclusión: movimientos sociales y sociedad civil”, en *Perfiles Latinoamericanos* Núm. 14, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 135-136.
- Thoenig, Jean-Claude, “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública* No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1997, p. 19-37.
- Thomas Zittel, Minda de Gunzburg, *Participatory Democracy and Political Participation*, s/e. [Documento localizado en la red, sin referencia del sitio]
- Touraine, Alain, *Producción de la sociedad*, México, Instituto Francés de América Latina-Embajada de Francia/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.
- Treviño Cantú, Javier, *El proceso de definición de la agenda gubernamental de los Estados Unidos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Tesis de Licenciado en Relaciones Internacionales, 1988.
- True, James L., *Agenda-setting politics, policy punctuations, and the Avalanche Budget Model*, University of Texas, 1997. [Doctorado en Filosofía]
- Tversky, Amos., Daniel Kahneman, “Rational Choice and the Framing of Decisions”, en *Journal of Business* No. 59, 1986, p. 251–84.
- Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, *Si hubiera otro terremoto en la Ciudad de México. Alternativas para la acción ciudadana*, México, Documento de Investigación, Tomo I, 1991.
- Valenzuela, Josefina, “El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México”, en *Economía Metropolitana* No. 2, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Vol. 1, Abril de 1993, p. 15-21.
- Vara, Alfonso, *La influencia de los partidos políticos en la construcción de la agenda mediática y el rol de los periodistas como mediadores sociales. Aproximación teórico-práctica a las teorías de la agenda setting y de la agenda building*, Pamplona, Esp., Tesis de Doctorado en Comunicación, Universidad de Navarra, 2001, p. 11-60.
- Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984.

Verduzco, Gustavo, “La evolución del tercer sector en México y el problema de sus significado en la relación entre lo público y lo privado”, en *Estudios Sociológicos* No. 55, México, El Colegio de México, Vol. XIX, 2001, p. 27-47.

Villavicencio, Judith, “La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual”, en Eibenschutz Hartman, Roberto (Coord.), *Bases para la planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1997.

Walker, J.L., “Setting the Agenda in the U.S., Senate. A theory of problem selection” in *British Journal of Political Science* No. 7, 1977, p. 423-445.

Weimer, David; Vining, Aidan, *Policy Analysis. Concepts and practice*, Englewood Cliffs, New Jersey, s/f.

Westervelt, Gerrit R., *Agenda setting in Colorado educational policy making*, University of Colorado at Denver, 2001, [Doctorado en Filosofía]

Wood, B. Dan, and Jeffrey S. Peake, “The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting”, en *American Political Science Review* No., 1998, p.173–84.

Wu, Wen-Hui, *From agenda-setting to framing and responsibility attribution in a cultural mosaic*, San José, California, 1998. [Tesis de Maestría en Ciencias]

Zahariadis, Nikolaos, *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France, USA*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.

Zamorano Farías, Raúl, “Dilemas políticos sobre los movimientos sociales. El accionar colectivo de los sectores populares en el Chile de los años ochenta”, en *Revista Mexicana de Sociología* No. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Vol. 61, julio-septiembre de 1999, p. 201-232.

Zhu, J.H., “Issues competition and attention distraction: a zero theory of agenda-setting”, in *Journalism Quarterly* No. 69/48, 1992, p. 825-836.

Zhu, Jian-Hua, “Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting”, en *Journalism Quarterly* No. 69, 1992, p. 825–36.

Entrevistas de investigación en Organizaciones e Instituciones

Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre de la colonia Roma (UVyD-19)

Germán Hurtado Aldana, *Dirigente del FP en Doctores*, México, D.F., 7 de agosto y 22 de septiembre de 2004.

José Antonio Salas, *Coordinador del FP y de la UVyD*, México, D.F., 13 octubre y 20 de octubre de 2004.

Lucas Álvarez Olvera, *Dirigente del Frente del Pueblo en Ticomán y Lindavista*, México, D.F., 25 de agosto y 24 de septiembre de 2004.

Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH (FRENPAVIH)

José Méndez, *Dirigente del FREPAVIH a nivel nacional*, México, D. F., 11, 20 de noviembre 2004, 30 marzo de 2005.

Juan Alfonso López, *Coordinador en las Entidades*, Pachuca, Hidalgo, México, 1 de octubre y 2 diciembre en la *Asamblea IV del FRENPAVI*.

Víctor López Sampallo, *Secretario del FRENPAVIH*, México, D. F., 15, 20 de agosto de 2004.

Líderes de Organizaciones de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico del DF

Alejandra Barrios Richard, *Dirigente de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial en Eje Central y Centro Histórico*, México D.F., Del 17 de septiembre al 15 octubre de 2004. Entrevista realizada en el Reclusorio Oriente de la ciudad de México.

Laura Ramírez Serna, *Dirigente de Comerciantes en Corregidora*, Centro Histórico de la ciudad de México, México, D.F., 6 octubre de 2005.

Martha Chavarría, *Dirigente de la Plaza Pino Suárez*, México, D.F., 26 octubre de 2004.

Dependencias del Gobierno del Distrito Federal y Gobierno Federal

Miguel Ángel Pacheco, *Coordinador del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública en la Delegación Cuauhtémoc*, México, DF., 13 de Septiembre de 2004.

Maria Teresa Atrián Pineda, *Coordinadora de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DF*, México DF., 9 de Noviembre de 2004. [Descartada]

Graciela Rojas Cruz, *Coordinadora de Enlace del Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno*, México DF., 13 octubre de 2004.

Eduardo Cervantes, *Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno del DF*, México, DF., 27 de octubre de 2004.

Rosa Icela Rodríguez, *Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana*, Velásquez, 13 de septiembre de 2004, 4 marzo de 2005.

Cesar Cravioto Romero, *Dirección General de Gobierno*, México DF., 27 de Septiembre y 8 de octubre de 2005.

María de la Luz Hernández Trejo, *Dirección General de Regulación y Fomento Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del DF*, México, DF. 22 de octubre de 2004.

Dr. Jorge Saavedra, *Dirección General del Centro Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida*, 24 de noviembre de 2004 y varias fechas en 2005.

Dra. Carmen Soler, *Directora de Coordinación del Programa VIH en el DF*, México, DF., 25 de octubre de 2004.

Joel Hernández Trejo, *Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública*, México, DF., 22 de Septiembre 2004.

Informes de gobierno y documentos legislativos

Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), *Informe ante la ALDF de Jenny Saltiel Cohen*, México, octubre 22 de 2004.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO-DF), *Informe ante la ALDF de Raquel Sosa Elízaga*, México, DF., octubre 14 de 2004

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), *Informe ante la ALDF de Laura Itzel Castillo, 4 Informe*, México, DF., octubre 17 de 2004.

Secretaría de Gobierno del DF (SEGOG-DF), *Informe ante la ALDF de Alejandro Encinas*, México, D. F., octubre 5 de 2004.

Secretaría de Salud (SSA), *Informe ante la ALDF de Asa Cristina Laurell*, México, DF., octubre 19 de 2004.

Bases de Datos (Periódicos y Recursos Electrónicos)

Banco de Información Bibliográfica y Hemerográfica (BINFHER), UNAM, 1985-1990, 1992-1994. [Se consultó físicamente en la Biblioteca Central de la UNAM y en el Instituto de Investigaciones Sociales] <http://www.unam.com.mx>

Base de datos de diarios de la Universidad Iberoamericana, 1985-2003.

<http://www.uia.edu.mx>

Diario El Universal, México, DF., Se consultó la base entre 1998-2003.

<http://www.eluniversal.com.mx>

Diario La Jornada, México DF. Se consultaron varios años entre 1985-2003.

<http://www.jornada.unam.mx>

Diario Reforma, México, DF., Se examinó la base electrónica entre 1985-2003.

<http://www.reforma.com.mx>

Página de la Asamblea Legislativa del DF, <http://www.asamblealegistivadf.gob.mx>

Página de la Asociación Cívica, Legítima y Comercial, <http://www.alejandrabarrios.org.mx>

Nota: la página dejó de funcionar en diciembre de 2005, una vez que la dirigente fue absuelta por un juez del Reclusorio Sur de la ciudad de México donde estuvo reclusa entre 2003 y 2005.

Página del Centro Nacional de Prevención y Control del VIH en México,

<http://www.salud.org.mx>

Página del Frente del Pueblo, <http://www.unios.org.mx> [Documentos básicos e informes]

Página del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida,

<http://www.frenpavih.org.mx> . La página dejó de funcionar en marzo de 2006.

Sistema de bases de datos en el buscador electrónico Google, <http://www.google.com.mx>

Sistema de bases de datos en el buscador electrónico Yahoo, <http://www.yahoo.com.mx>

Sistema de Información Infolatina. Se consultó en la red con accesos a la bases de datos de diarios. <http://www.infolatina.com>

Página del Instituto Federal Electoral (IFE), <http://www.ife.org.mx>

Página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI),

<http://www.inegi.gob.mx>

Página de la Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.mx>

Página del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, <http://www.iis.unam.mx>

Página de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM,

<http://www.politicas.unam.mx>

Página del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), <http://www.cide.edu.mx>

Otras fuentes de información sobre las organizaciones de estudio

Asamblea del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida, Pachuca, Hidalgo, 1-3 de Diciembre de 2004.

Congreso Nacional de VIH-Sida en México, Oaxaca, Oaxaca, México, 1-4 Diciembre de 2005.

Asamblea del Frente del Pueblo, marzo de 2005.

Reuniones informativas [informales] de las Asociaciones de Comerciantes Ambulantes en el Centro Histórico de la ciudad de México, varias fechas de 2004 y 2005.

Asamblea de la Unión de Vecinos de la Colonia Doctores y del Frente del Pueblo, Videograbación de la Asamblea por el autor [Documento en VHS], 1994.

Documental de la actividad política del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida, diciembre de 2004. [Documento en CD]

El Ambulantaje en el Centro Histórico, Entrevistas y ensayos, Documento en CD compilado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, diciembre de 2004.

Información derivada de Congresos y Coloquios de Investigación

6 de Julio. Democracia en la ciudad de México, evento organizado por el Instituto de Cultura de la ciudad de México, México, D.F., 28-30 de julio 2004. [Asistencia]

Coloquio Interuniversitario de Administración Pública, evento organizado por el ITESM, México D.F., 6 diciembre 2004. [Ponente]

La incidencia de ONG's en la Gestión Pública: casos y experiencias, evento organizado por la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS-UNAM, México, D.F., 12 de mayo de 2005. [Ponente]

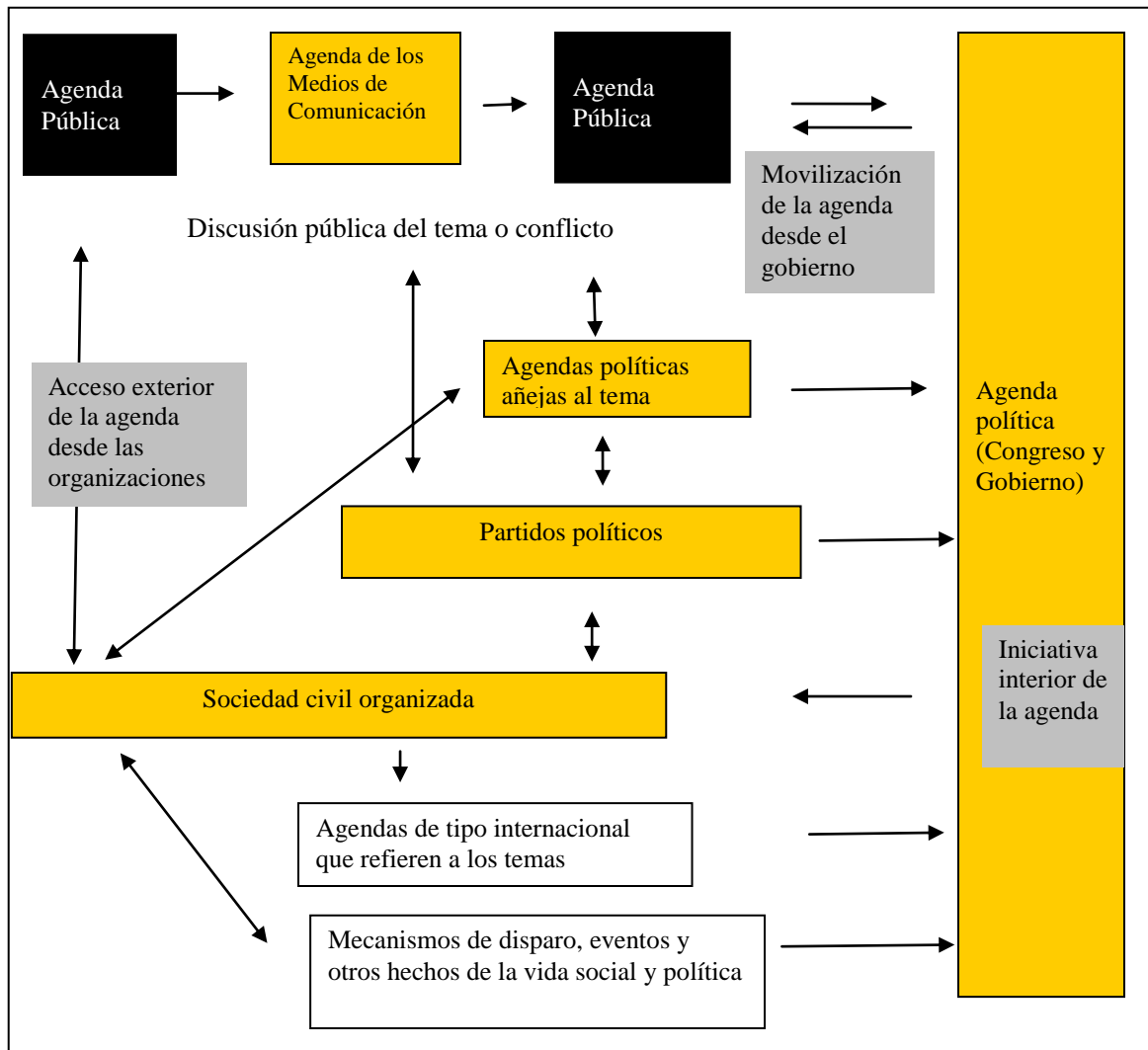
Seminario sobre el Desarrollo del Tercer Sector en México, evento organizado por el Colegio Mexiquense, Estado de México, 11 febrero de 2005. [Ponente]

Teoría de la Organización: enfoques de estudio y dilemas en AL, evento organizado por la FCPyS-UNAM, México, D.F., 3 julio 2004. [Ponente]

V Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México, Noviembre de 2005. [Ponente]

Anexo 1

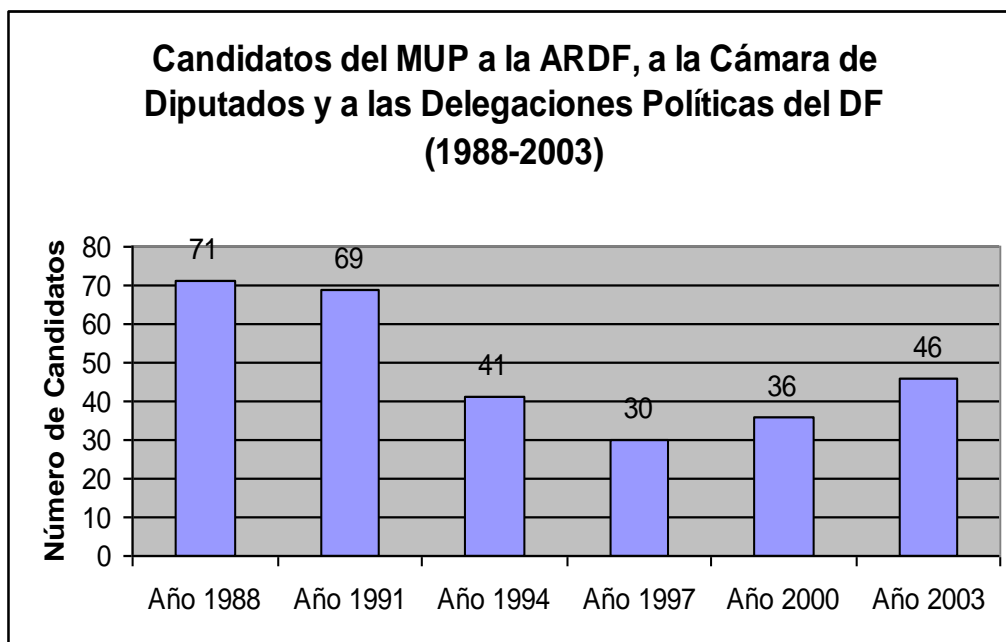
Mecanismo de relación y promoción de la agenda política



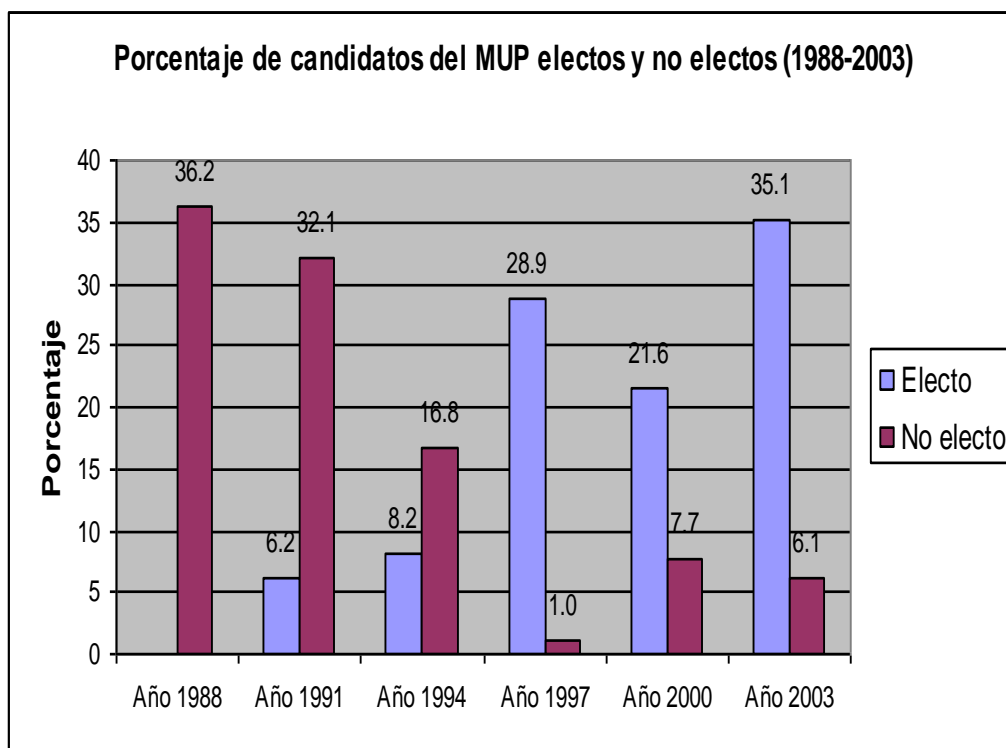
- Acceso y formación de la agenda de las organizaciones hacia el gobierno
- ← Acceso y formación de la agenda del gobierno hacia las organizaciones
- ↔ Recontextualización y retroalimentación de la agenda entre organizaciones, gobierno y otros actores políticos interesados en el tema.

Fuente: Elaboración del autor con base en el aparato conceptual.

Anexo 2⁵²⁹



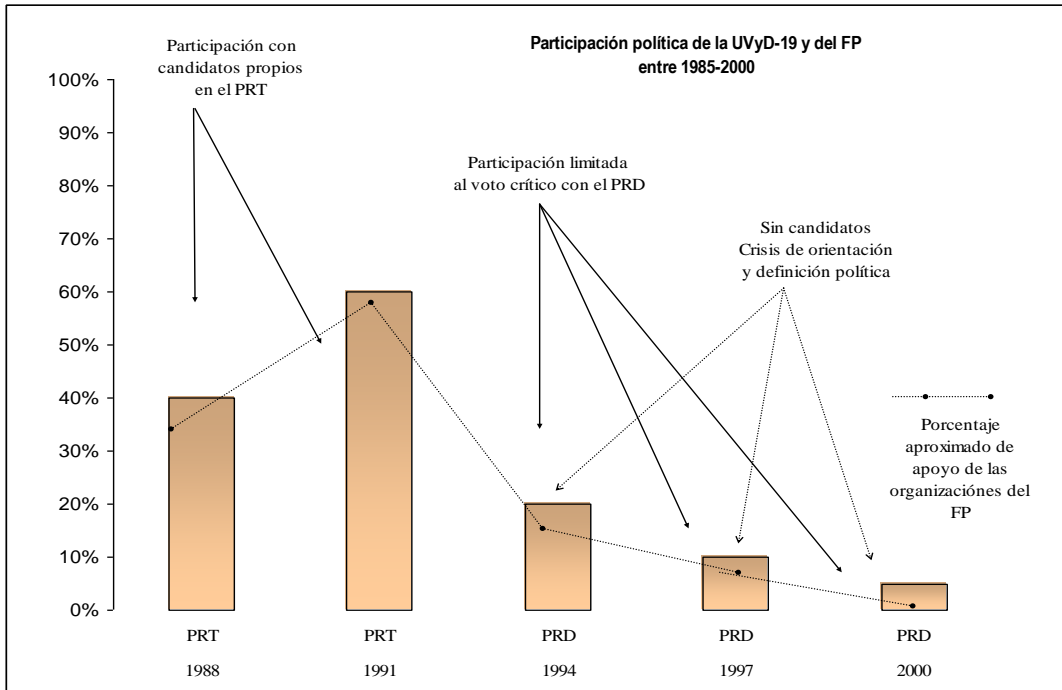
Anexo 3



⁵²⁹ Las primeras gráficas se recuperan del trabajo de Moisés, *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997*, México, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2002. Generada con base en el apéndice. Las siguientes son producto del trabajo de campo en bases de datos y documentos de investigación del autor.

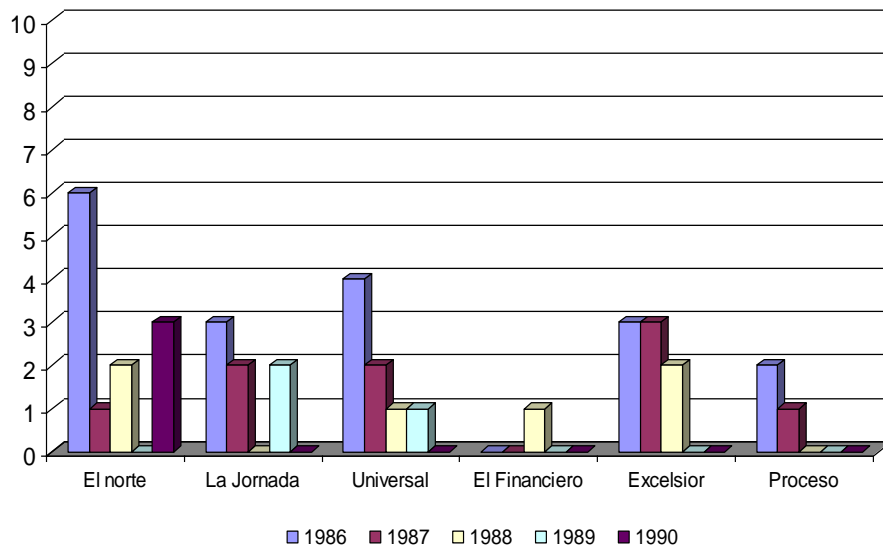
Anexo 4

Participación política (electoral) de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 y del Frente del Pueblo entre 1985 y 2000



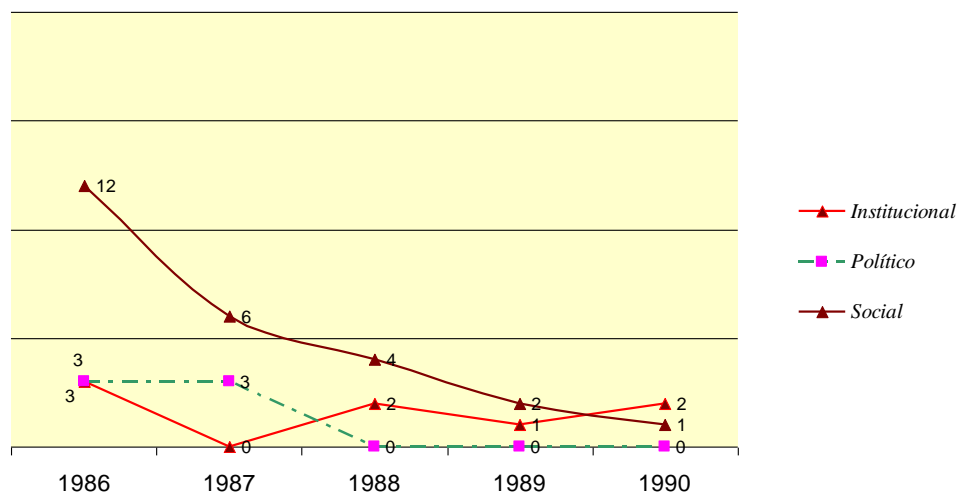
Anexo 5

Relevancia del tema de la vivienda y de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre en los medios de comunicación, 1986-1990



Anexo 6

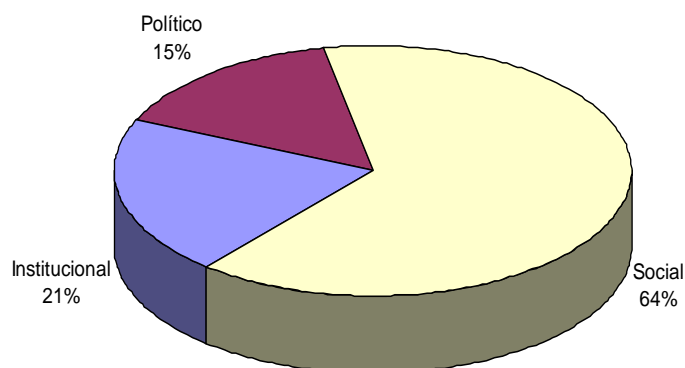
Movilización y protesta de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre según los medios de comunicación, 1986-1990



Indicador más frecuente: social, incluye 39 notas relevantes sobre acciones demostrativas como Asambleas de Protesta, Concentraciones, Manifestaciones, Apoyo a Movilizaciones, Bloques de Calles y Avenidas.
Los Medios de Comunicación son: El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excélsior y Proceso.
Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

Anexo 7

Dirección de la movilización identificada en organizaciones sociales en el tema de la reconstrucción de vivienda (UVyD-19), 1986-1990



Estrategia convencional o radical

Institucional: Judicial, Denuncias, Reclamos, Democracia Directa, Participación Orgánica en Programas Sociales

Político: Conferencias de Prensa, Relación con partidos en eventos, Participación en Eventos Oficiales

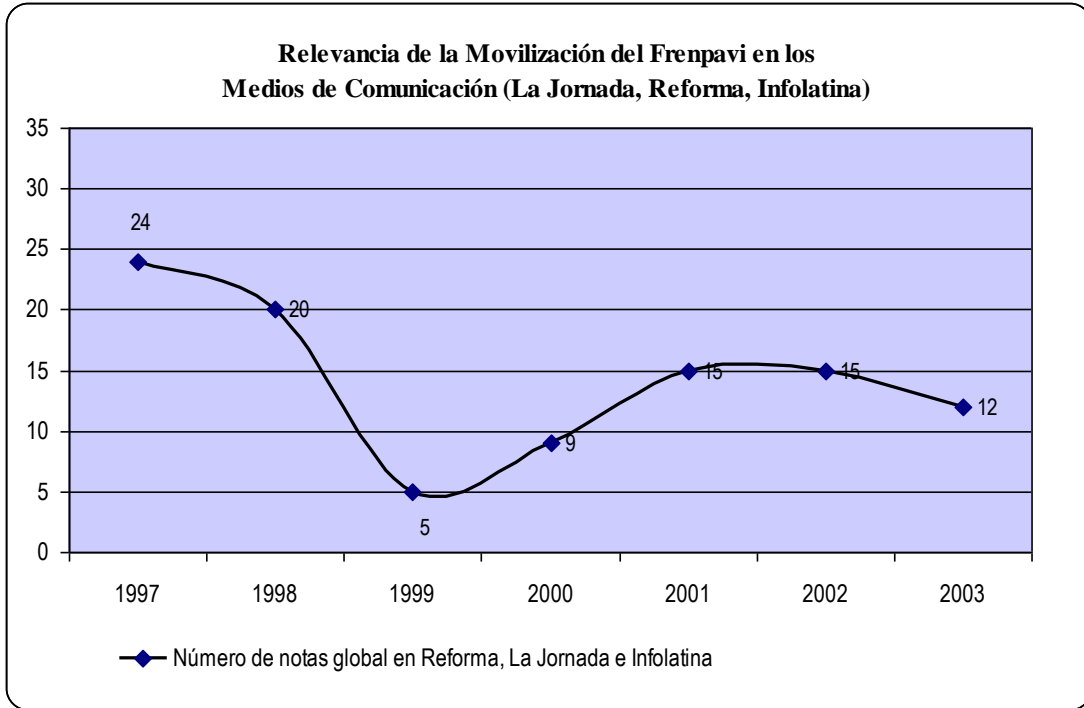
Social: Demostrativa, Confrontación, Violencia

Los Medios de Comunicación son: El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excélsior y Proceso.

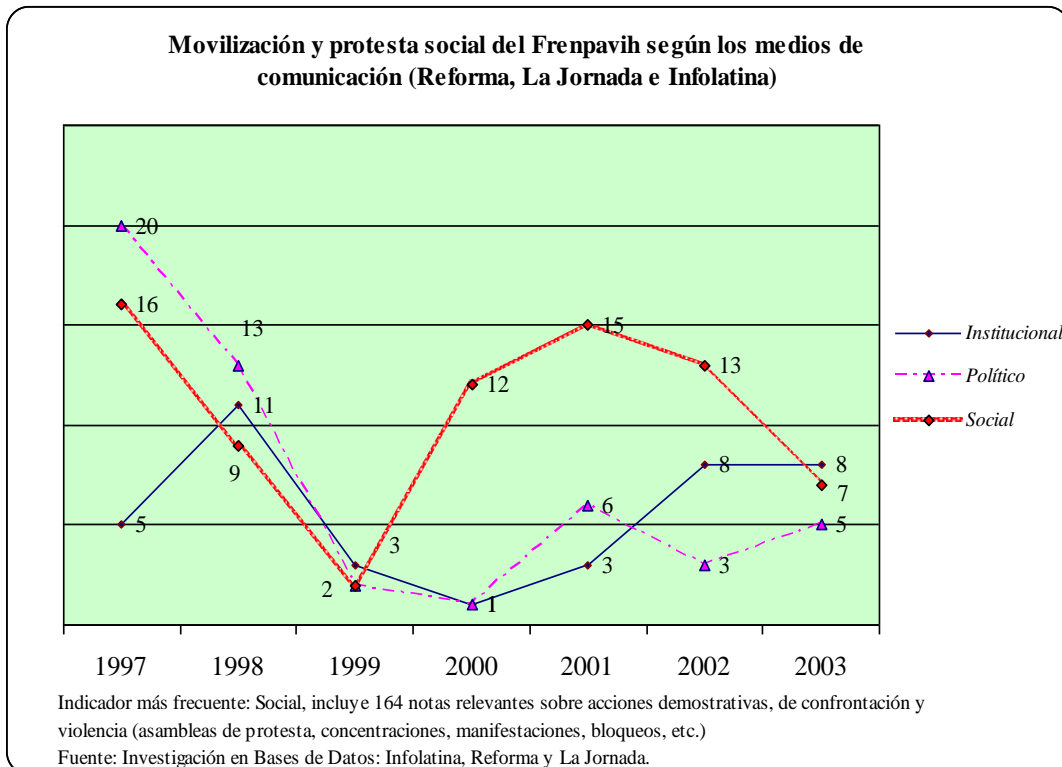
Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

Anexo 8

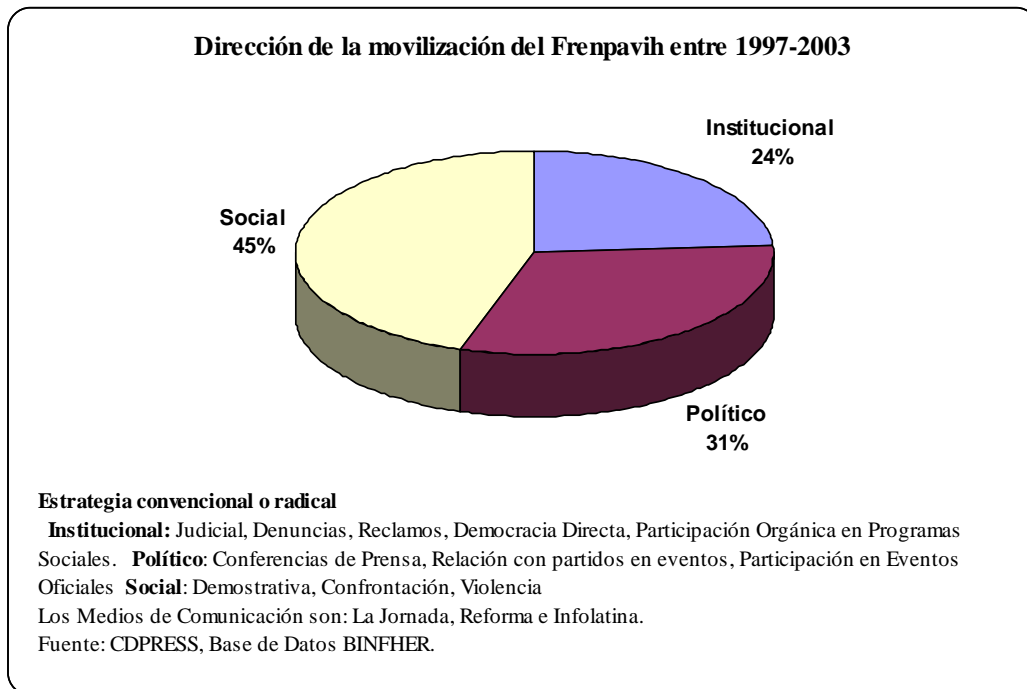
Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH'SIDA (Frenpavih)



Anexo 9

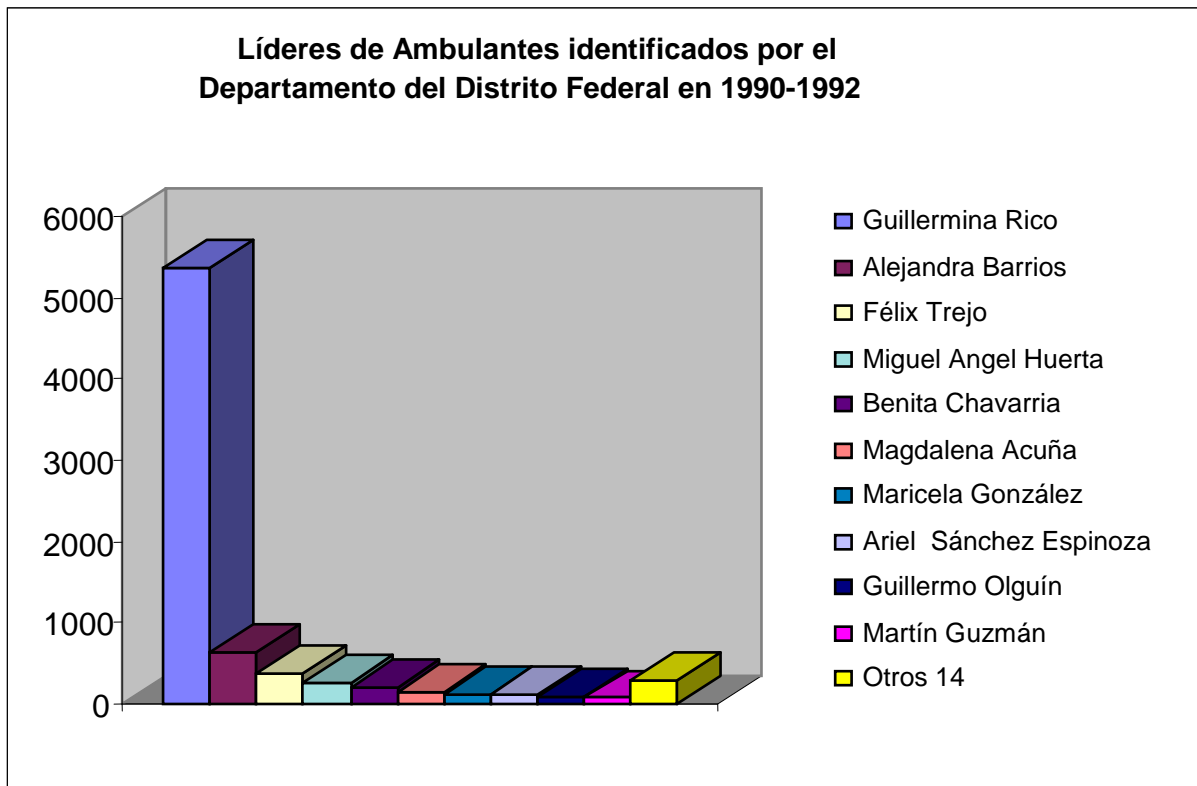


Anexo 10



Anexo 11

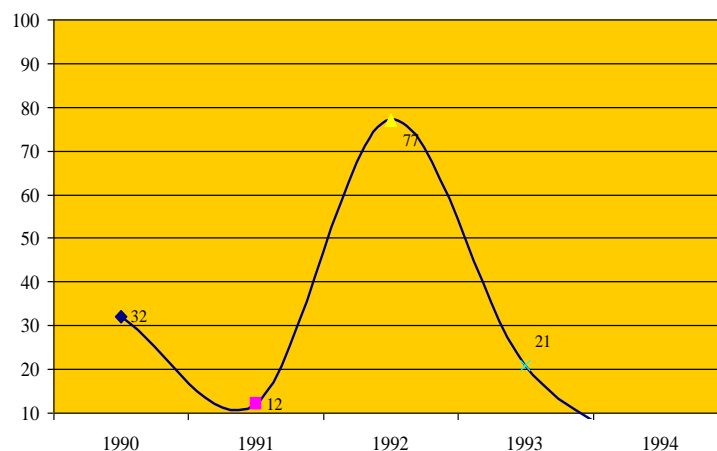
El Comercio Informal en el Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1994



Fuente: Elaboración con base en datos de Josefina Valenzuela, *El Comercio Informal en el Centro Histórico del DF*, 1993. (nota imprecisa)

Anexo 12

El Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México, en los medios de comunicación, 1990-1994

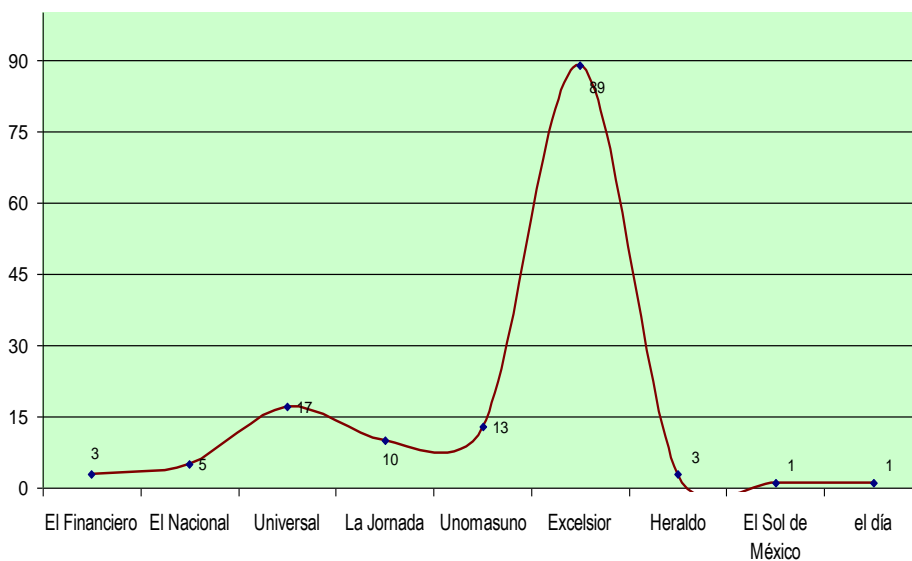


Los Medios de Comunicación son: El Financiero, El Nacional, Uno más uno, La Jornada, Universal, Excélsior, Herald, El Sol de México y el Día, en el periodo indicado. El número de notas más relevantes del caso asciende hacia 142 (global) hacia el final de 1994, año de operación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en la zona del Centro Histórico del DF.

Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

Anexo 13

Relevancia en los medios de comunicación del Comercio Ambulante y de las Organizaciones identificadas en el Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1994.

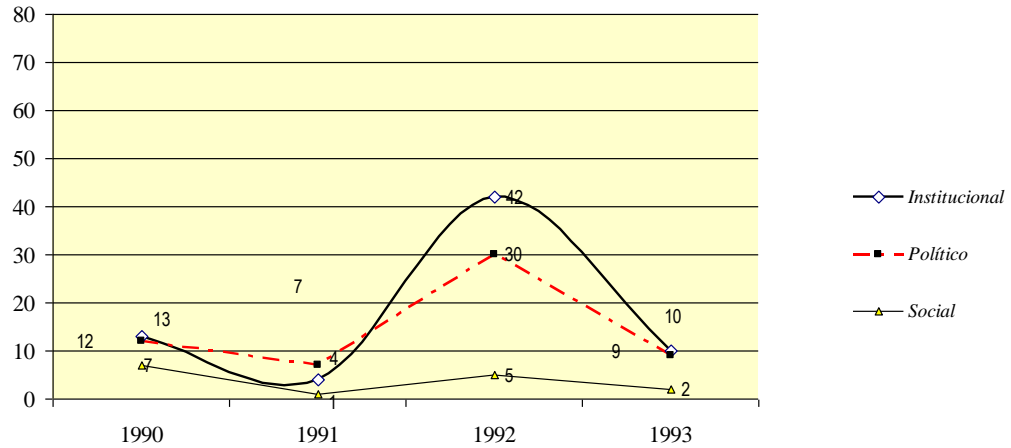


El número de notas relevantes y coincidentes asciende a más de 142 notas del caso en el periodo señalado.

Fuente: Investigación en CDPRESS, Base de Datos BINFHER., 1990-1994

Anexo 14

Movilización y protesta social de las Organizaciones de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1993

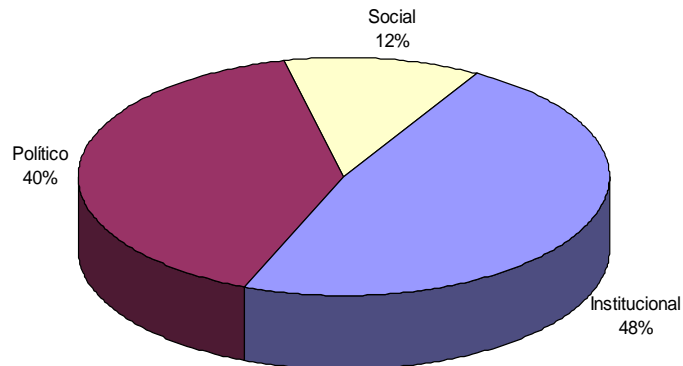


Indicador más frecuente: Institucional, incluye 89 notas relevantes sobre acciones judiciales, denuncias, reclamos o alegatos, propuestas de cogestión, participación en comités y actos oficiales del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en la zona del Centro Histórico del DF en el lapso de tiempo indicado. El análisis se realizó en las notas generadas en CDPRESS y BINFHER de los diarios El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excélsior y Proceso.

Fuente: Investigación en CDPRESS, Base de Datos BINFHER, 1990-1993.

Anexo 15

Dirección de la movilización identificada en el Comercio Ambulante del Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1994



Estrategia convencional o radical

Institucional: Judicial, Denuncias, Reclamos, Democracia Directa, Participación Orgánica en Programas Sociales

Político: Conferencias de Prensa, Relación con partidos en eventos, Participación en Eventos Oficiales

Social: Demostrativa, Confrontación, Violencia. **Los Medios de Comunicación** son: El Financiero, El Nacional, Uno más uno, La Jornada, Universal, Excélsior, Herald, El Sol de México y el Día, en el periodo indicado

Fuente: Investigación en CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

Anexo 16
*Distribución geográfica de las principales organizaciones del
MUP en el D.F., antes de 1985.*

Delegación	Organizaciones y colonias
Álvaro Obregón	Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV) 11 de Noviembre; El Salitrero, Barrio Norte, Coordinadora de Ex –ejido San Bernabé Ocoatepec, Colonia Jalalpa, Primera Victoria, La Era, Cedros, Lomas de Becerra.
Azcapotzalco	Unión de Colonos Democráticos de San Miguel Amantla.
Coyoacán	Colonia Ajusco, Coordinadora de los Culhuacanes, Santa Martha del Sur, Carmen Serdán, Movimiento Independiente de los Pedregales, Cuchilla de la Magdalena, Los Reyes Culhuacán, Unión de Colonos Santo Domingo.
Cuauhtémoc	Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, Comité de Residentes de la Unidad Tlatelolco.
Cuajimalpa	Coordinadora de Cuajimalpa.
Iztacalco	Campamento 2 de Octubre.
Iztapalapa	Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, Colonia Ricardo Flores Magón, Emiliano Zapata, Asociación Democrática de Colonos Ixtlahuacan (ADCI), Ampliación Santiago Acahualtepec, San José Aculco, Comuna Santo Domingo, Guayamilpas, Unión Popular de Colonos.
Magdalena Contreras	Cerro del Judío.
Gustavo A. Madero	Colonia Felipe Angeles.
Tlalpan	Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (MPPCS) (3 pueblos y 3 colonias), Santa Ursula Xitla, Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda Popular (USCOVI), Colonia Hidalgo, El Metro, Tepetongo, Unión de Colonos San Nicolás Totolapan, “2 de Octubre”, Ampliación Miguel Hidalgo, Colonia Belvedere, Colonia Bosques del Pedregal, Leona Vicario, El Capulín, Las Fuentes, Curamaguey, Frente de Defensa del Ajusco, San Juan Tepechimilpa, Pedregal de San Nicolás.

Fuente: Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Política urbana y lucha popular...*, *Op. cit.*, p. 32. *Recopilación de Frutos Cortés, Moisés, Op. cit.*, p. 51.

Anexo 17

El Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal en 1985

Organizaciones vinculadas a la CONAMUP	Organizaciones vinculadas al Movimiento de Damnificados (CUD)
<p>Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP);</p> <p>Unión de Colonos de San Miguel Amantla (CHUSMA);</p> <p>Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (UVCG);</p> <p>Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC);</p> <p>Frente de Colonias Populares (FRECOPI);</p> <p>Unión de Uniones Trabajo y Libertad A.C.;</p> <p>Unión de Vecinos Ermita-Zaragoza (UVEZ);</p> <p>Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (UCSMT);</p> <p>Colonos de Ixtlahuacán;</p> <p>Unión de Xalpa, Colonia Ampliación Santiago;</p> <p>Unión de Colonos Quezaltcōatl (OCOQUET);</p> <p>UCP Ajusco Sto. Domingo USCOVI-Torres;</p> <p>Movimiento Independiente de los Pedregales (MIA);</p> <p>Cooperativa de Vivienda CANANEA;</p> <p>Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda (USCOVI Pueblo Unido);</p> <p>Comité Popular Juvenil;</p> <p>Barrio Norte;</p> <p>Reacomodo Cuernito;</p> <p>Primera Victoria;</p> <p>Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de la Vivienda (UCISV);</p> <p>Cooperativa Vivienda Palo Alto;</p> <p>Unión de Colonos de Cuajimalpa; USCOVI-Liberación del Pueblo;</p> <p>UCP San. Nicolás; Belvedere; Bosques del Pedregal.</p>	<p>Unión de Vecinos Colonia Valle Gómez; Unión de Vecinos Colonia Peralvillo; Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero; Comité de Lucha Inquilinaria del Centro, Unión Popular Inquilinaria Morelos (UPIM-Peña M.); Unión Centro Morelos; Unión Vecinal Porfirio Parra; Campamento Suburbia; Colonia Sn. Simón; Coordinadora Nicolás Bravo; Colonia Obrera “Mudi”; Unión de Vecinos de la Colonia Tránsito; Unión de Inquilinos en Lucha; Movimiento de Solicitantes de Vivienda CANANEA; Unión de Vecinos y Damnificados de la Colonia Faja de Oro y Adyacentes; Unión de Vecinos de Colonia Centro; Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro; Unión de Inquilinos Martín Carrera; Albergue Unidad Santa Fe; Frente Único de Colonos; Colonia Emiliano Carranza; Centro Cultural Tepito; Unión de Colonos Asturias; Unión de Vecinos de la Colonia Doctores; Unión de Uniones Trabajo y Libertad A.C.; Colonos de la Magdalena Mixuca; Unión de Vecinos Ermita-Zaragoza; Unión de Vecinos y Damnificados “19 de Septiembre” Roma; Grupo Azcapotzalco; Asociación Civil de San Miguel Amantla; Frente de Familias Damnificadas de la Colonia Narvarte; Fuerza Unida del Centro; Asociación de Inquilinos 1413 de la Colonia Aeronáutica Civil; Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco; Asociación de Vecinos e Inquilinos de la Colonia Álvaro Obregón; Coordinadora de Residentes del ISSSTE Tlatelolco; Frente de Residentes de Tlatelolco; Asociación de Residentes de Tlatelolco; Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Popular, Unión de Damnificados Independientes de la Colonia Morelos; Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos de Tlatelolco.</p>

Fuentes: Llorens, Carmen, “La CUD vista a través de sus militantes”, *El Cotidiano* núm. 11, mayo-junio de 1986, p. 46-47; y Pradilla Cobos, Emilio (Coord.) *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México. 1985 y el futuro*, México, UVyD “19 de Septiembre”, 1996, p. 60-61. *Recopilación* de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 61.

Anexo 18

Propuestas e iniciativas sobre la democratización del DF de los partidos políticos vinculados al MUP (1982-1986)

PSUM	PMS	PPS	PMT	PRT	PST
Reforma urbana democrática.	Democratización integral.		Reforma urbana integral.	Reforma urbana radical.	Una Ley de Reforma urbana
Restitución de derechos políticos a ciudadanos del DF.		Elecciones universales, libres y secretas.	Elección de gobierno propio por los capitalinos.	Derechos plenos para los habitantes del DF.	Derecho de los ciudadanos para elegir gobernantes
Elección directa del Ejecutivo Local	Elección de gobernador.	Elección de un gobernador.			Elección popular de un gobernador.
Elección de delegados por voto universal, directo y secreto.					
Legislativo local.	Facultades legislativas a la ARDF.	Organo legislativo local.		Congreso Local.	Congreso local
Conversión de Delegaciones en Ayuntamientos.	Régimen municipal.	Convertir las Delegaciones en municipios.	Reimplantar los municipios.	Crear municipios y Ayuntamientos.	Cabildos municipales
Representación directa de los ciudadanos.	Reglamentación del referéndum y de la iniciativa popular.		Reconocimiento a organizaciones de vecinos.	Instrumentar el referéndum.	Reglamentar el referéndum
Crear nueva entidad federativa.	Estado de Anáhuac.	Estado de Anáhuac.	Crear un estado más de la Federación.	Convertir al DF en Estado del Valle de México.	Entidad federativa libre y soberana
Constitución Política para la entidad.				Constitución Política propia.	
Formas democráticas de participación popular por colonia, barrio, pueblo, etc.	Creación de una Asamblea por Delegación.		Congreso Constituyente del estado 32.	Asamblea Constituyente.	Concejos delegacionales
Principio de revocabilidad de los gobernantes.	Legislación y organismo electoral local.			Facultad ciudadana de revocar a funcionarios.	

Fuentes: *Unomásuno*, 23 de febrero, 7 y 8 de abril, 21 de diciembre de 1982; *El Día*, 4 de diciembre de 1984 y 4 de junio de 1985; *Documentos básicos del PSUM* (1982-85); Comisión Federal Electoral, *Renovación Política...*, op. cit., núm. 10, 1986; *La Batalla*, núm. 11, junio-julio de 1985; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIII Legislatura, 21 de abril de 1987; González Ayerdi, et al, op. cit. 1985. *Recopilación* por Frutos Cortés, Moisés, Op. cit., p. 73.

Anexo 19

Número de candidatos provenientes del MUP para las elecciones, 1988-1997

Año	Órgano de Representación	PMS/PRD	PRT	PPS	PFCRN	PT
1988	ARDF	12	11	10	-	-
	CdeDip.	14	14	10	-	-
1991	ARDF	14	19	2	2	2
	CdeDip.	10	13	1	1	2
1994	ARDF	22	-	-	-	5
	CdeDip.	7	-	-	-	4
1997	ARDF	22	-	-	-	-
	CdeDip.	6	-	-	-	2
	Total	107	57	23	3	15

Fuente: Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 107.

Anexo 20

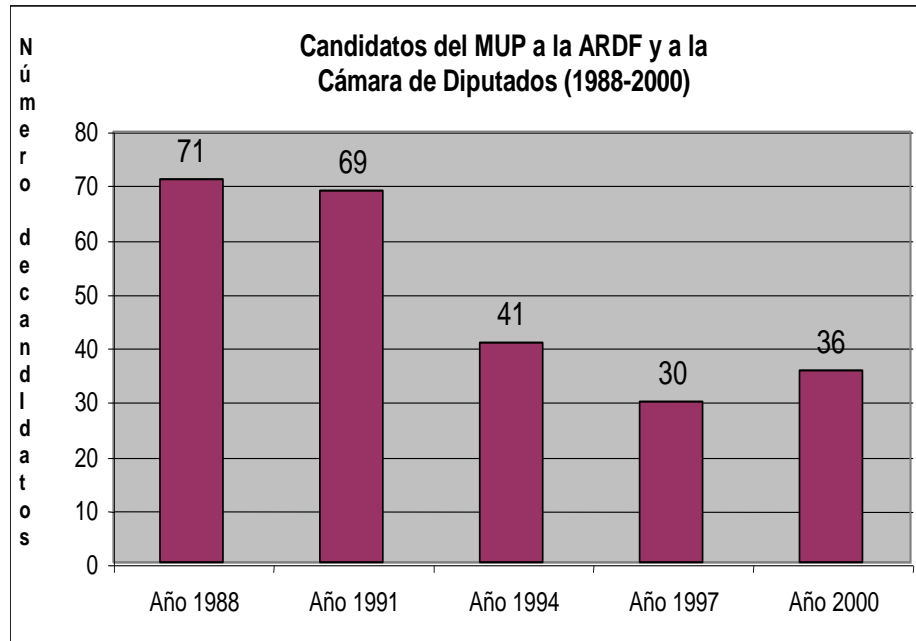
Planteamientos y demandas de las organizaciones vinculadas al MUP sobre la democratización del DF (1985-1995)

Organización	Propuestas y demandas
UCP	- Democratizar las Juntas de Vecinos y los consejos de colaboración vecinal.
Partido Obrero Socialista/Partido de los Trabajadores Zapatistas	- Constituir el Estado del Valle de México, con una división municipal, donde todas las autoridades fuesen elegidas mediante sufragio libre, secreto y universal. - Una Asamblea Constituyente que defina la Constitución Política de la nueva entidad, con la participación de todas las organizaciones sociales, de campesinos, de vecinos y barrios. - Cámara Legislativa Local, cuyos integrantes puedan ser postulados por cualquier organización social y política. - Legislación electoral local sin tantas restricciones. - Formación de concejos municipales que vigilen el cumplimiento de planes de gobierno.
CUD	- Reforma urbana integral. - Participación y organización ciudadana libremente. - Autoridades electas por los ciudadanos del DF. - Creación de nuevas instancias de participación para los movimientos populares.
Asamblea de Barrios	- Apertura democrática. - Luchar contra el corporativismo y las formas de control social y político. - Constitución del estado 32 de la federación. - Ampliar facultades a la ARDF. - Realizar un referéndum que decida sobre el gobierno de la ciudad, la vida municipal y el congreso local. - Reivindicar la elección directa (del gobernador local) como elemental principio democrático. - Restituir los derechos de los ciudadanos sobre la base de un gobierno propio, sin la injerencia del Ejecutivo Federal. - Garantizar la libertad del voto, elecciones limpias y libres. - Participación directa con los partidos políticos en la democratización de la ciudad de México.
ANAMUP *	- Reforma urbana radical: suelo, vivienda, servicios y equipamiento. - Restitución de los derechos políticos a los habitantes del DF. - Libertad de organización y movilización de colonos, de manera independiente del Estado y de los partidos. - Combatir la afiliación forzosa.
Frente del Pueblo **	- Legislatura local que sustituya a la ARDF. - Convocar a un referéndum para constatar la vigencia de los postulados constitucionales que atañen al DF. - Que los vecinos decidan si la ciudad se constituye o no en un estado más de la federación. - Reconocimiento político y jurídico de las organizaciones que lo soliciten.

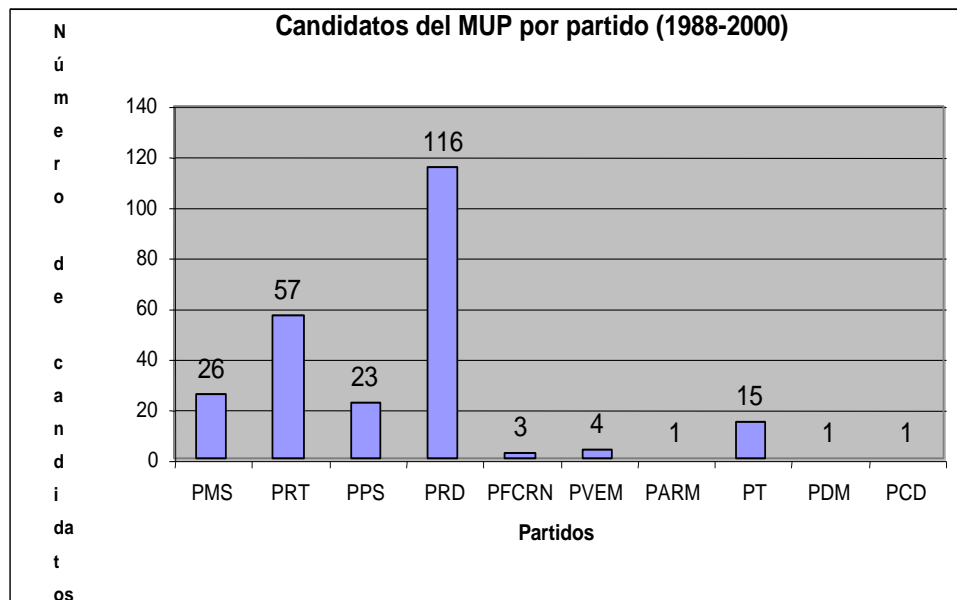
Fuentes: En orden descendente respecto al cuadro: Enzástiga Santiago, *op. cit.*, p. 146; Comisión Federal Electoral, Renovación política. *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, tomo 2; *La Jornada*, 3 y 9 de octubre de 1985; *Unomásuno*, 19, 21 y 26 de diciembre de 1985; *Excélsior*, 30 de noviembre de 1985; Tirado Jiménez, Ramón, *op. cit.*, p. 90; *La Jornada*, 18 de abril y 6 de mayo de 1993; “El movimiento urbano popular y la lucha por la democracia”, *Estrategia*, núm. 96, *op. cit.*, p. 72.; *Boletín del Primer Congreso de la ANAMUP*, México, mimeo, 1992: *Por la construcción del Frente del Pueblo* (boletín 1), México, mayo de 1990. * Esta organización se constituyó como una coordinadora, aglutinando a agrupaciones pertenecientes a la CONAMUP, la UGOCP y la CUD. ** Algunas de las organizaciones que conformaron el Frente del Pueblo son: Unión de Vecinos e Inquilinos de Peralvillo (UVIP); Unión de Cuartos de Azotea de Tlatelolco-Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (UCAT-CCAT); Unión Popular Nueva Tenochtitlan-Centro (UPNT-C); Organización Independiente Cuauhtémoc (OIC); y la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (UVYD-19). *Recopilación* de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 139.

Anexo 21

*Participación de organizaciones sociales del MUP en procesos electorales entre 1988 y 2000**

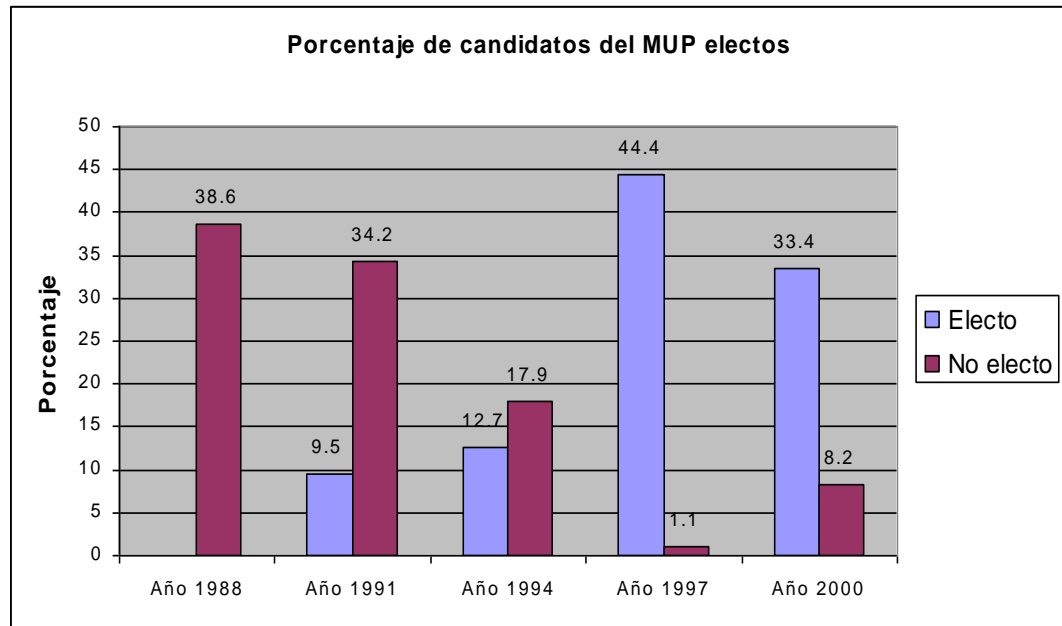


Anexo 22



* Las siguientes tres gráficas se recuperaron del valioso trabajo de Frutos Cortés, Moisés, *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997*, México, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2002, p. 160-163.

Anexo 23



Anexo 24

Comisiones y comités de la III ARDF (1994) y de la I ALDF (1997)

Comisión de Gobierno

1ª Comisión de seguridad pública.

- 2ª Comisión de administración y procuración de justicia.
- 3ª Comisión de abasto y distribución de alimentos.
- 4ª Comisión de administración pública local.
- 5ª Comisión de ciencia, tecnología e informática.
- 6ª Comisión de derechos humanos.
- 7ª Comisión de atención a la tercera edad, pensionados y jubilados. *
- 8ª Comisión de atención especial a grupos vulnerables.
- 9ª Comisión de deporte y recreación.
- 10ª Comisión por los derechos e integración de las personas con discapacidad. *
- 11ª Comisión de desarrollo metropolitano.
- 12ª Comisión de desarrollo rural.
- 13ª Comisión de desarrollo social. *
- 14ª Comisión de desarrollo urbano y establecimiento de reservas territoriales.
- 15ª Comisión de educación.
- 16ª Comisión de equidad y género. *
- 17ª Comisión de estudios legislativos y prácticas parlamentarias. *
- 18ª Comisión de fomento cultural (en la III ARDF se incluía en la de educación).
- 19ª Comisión de fomento económico.

20ª Comisión de hacienda.

- 21ª Comisión de la juventud (en la III ARDF se incluía en la de deporte).
- 22ª Comisión de notariado.
- 23ª Comisión de participación ciudadana.
- 24ª Comisión de población y desarrollo.
- 25ª Comisión de preservación del medio ambiente y protección ecológica.
- 26ª Comisión de presupuesto y cuenta pública.
- 27ª Comisión de protección al empleo y previsión social. *
- 28ª Comisión de protección civil.
- 29ª Comisión de salud y asistencia social.
- 30ª Comisión de turismo.
- 31ª Comisión de uso y aprovechamiento de bienes y servicios públicos.
- 32ª Comisión de vialidad y tránsito urbanos.
- 33ª Comisión de vivienda.
- 34ª Comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda.

Comités

- I De administración; II De asuntos editoriales; III De atención, orientación y quejas ciudadanas; IV De bibliotecas; V De asuntos internacionales.

Fuente: Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. * Estas comisiones se crean en 1997. *Recopilación* de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 142.

Anexo 25

Participación de militantes del MUP en las comisiones y comités de la III ARDF (1994-1997)

Comisión/ Comité *	Nombre	Cargo	Organización **	Partido
Comisión de Gobierno	Dolores Padierna Luna	Integrante	UPNT	PRD
2 ^a	Eduardo Morales Domínguez	Secretario	UPREZ	PRD
3 ^a	Gonzalo Rojas Arreola	Presidente	Col. San Felipe de Jesús	PRD
9 ^a	Gonzalo Rojas Arreola	Secretario	Col. San Felipe de Jesús	PRD
11 ^a	Francisco G. Alvarado Miguel	Vice.Pte.	Asamblea de Barrios	PRD
14 ^a	David Cervantes Peredo	Presidente	Asamblea de Barrios	PRD
19 ^a	Leopoldo Ensástiga Santiago	Presidente	Unión de Colonias Populares (UCP)	PRD
23 ^a	Margarito Reyes	Vice. Pte.	FUCEP	PRD
26a	Eduardo Morales Domínguez	Vice.Pte.	UPREZ	PRD
31a	Francisco G. Alvarado Miguel	Secretario	Asamblea de Barrios	PRD
II	Eduardo Morales Domínguez	Secretario	UPREZ	PRD

Fuente: Comisión de ciencia, tecnología e informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

**ARDF, *Integrantes en la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (fichas curriculares)*, México, Dirección General de Comunicación Social, 1994. * De acuerdo a la numeración del cuadro 8. Recopilación de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 142.

Anexo 26

Participación de miembros del MUP en las comisiones y comités de la

I Asamblea Legislativa del D.F. en 1997

Comisión/ Comité *	Nombre	Cargo	Organización **	Partido
Comisión de Gobierno	Martí Batres Guadarrama	Presidente	UPNT	PRD
	Alfredo Hernández Raigosa	Integrante	MUP-Iztapalapa	
	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
1ª	Elba M. García Rocha	Integrante	MUP-Iztacalco	PRD
	Javier Hidalgo Ponce	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Integrante	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
2ª	Alfredo Hernández Raigosa	Integrante	MUP-Iztapalapa	PRD
	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	MUP-CECAT	PRD
	Antonio Padierna Luna	Vice.Pte.	UPNT	PRD
3ª	Ma. De los Angeles Correa	Integrante	UPNT	PRD
	Alfredo Hernández Raigosa	Integrante	MUP-Iztapalapa	PRD
	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
4ª	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Presidenta	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
5ª	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Secretaria	Asamblea de Barrios	PRD
	Ma. De los Angeles Correa	Integrante	UPNT	PRD
	Elba M. García Rocha	Integrante	MUP-Iztacalco	PRD
6ª	Francisco Chiguil Figueroa	Integrante	UCP	PRD
	Javier Hidalgo Ponce	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Integrante	Movimiento Libertad	PRD
7ª	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Hipólito Bravo López	Integrante	Movimiento "Tierra y libertad"	PRD
	Yolanda Tello Mondragón	Vice.Pta.	Asamblea de Barrios	PRD
8ª	Esteban Daniel Martínez Enríquez	Integrante	UPREZ	PRD
	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Integrante	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
	David Sánchez Camacho	Vice.Pte.	UCP	PRD
9ª	Ernesto Chávez Contreras	Vice.Pte.	Asamblea de Barrios	PRD
	David Sánchez Camacho	Secretario	UCP	PRD
	Virginia Jaramillo Flores	Integrante	UPNT	PRD
10ª	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Ma. De los Angeles Correa	Vice.Pta.	UPNT	PRD
	Virginia Jaramillo Flores	Secretaria	UPNT	PRD
11ª	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Francisco Martínez Rojo	Integrante	MUP-Tláhuac	PRD
12ª	Ignacio Ruiz López	Integrante	Coordinadora Regional del Poniente	PRD
	Francisco Martínez Rojo	Presidente	MUP-Tláhuac	PRD
	13ª	Virginia Jaramillo Flores	Presidenta	UPNT
	Francisco Chiguil Figueroa	Secretario	UCP	PRD

	David Sánchez Camacho	Integrante	UCP	PRD
14 ^a	Ignacio Ruiz López	Presidente	Coordinadora Regional del Poniente	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
15 ^a	Elvira Albarrán Rodríguez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
16 ^a	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Presidenta	Movimiento Libertad	PRD
	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Ma. De los Angeles Correa	Integrante	UPNT	PRD
17 ^a	Hipólito Bravo López	Presidente	Movimiento “Tierra y libertad”	PRD
	Ma. De los Angeles Correa	Integrante	UPNT	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
	Francisco Chiguil Figueroa	Integrante	UCP	PRD
	Elba M. García Rocha	Integrante	MUP-Iztacalco	PRD
	Antonio Padierna Luna	Integrante	UPNT	PRD
18 ^a	Ignacio Ruiz López	Presidente	Coordinadora Regional del Poniente	PRD
19 ^a	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Francisco Chiguil Figueroa	Integrante	UCP	PRD
	Francisco Martínez Rojo	Integrante	MUP-Tláhuac	PRD
20 ^a	Francisco Chiguil Figueroa	Presidente	UCP	PRD
	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Secretaria	Movimiento Libertad	PRD
	Ernesto Chávez Contreras	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
21 ^a	Ma. De los Angeles Correa	Secretaria	UPNT	PRD
	Martí Batres Guadarrama	Integrante	UPNT	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
	Alfredo Hernández Raigosa	Integrante	MUP-Iztapalapa	PRD
22 ^a	Hipólito Bravo López	Integrante	Movimiento “Tierra y libertad”	PRD
23 ^a	Ernesto Chávez Contreras	Presidente	Asamblea de Barrios	PRD
	Javier Hidalgo Ponce	Vice.Pte.	Asamblea de Barrios	PRD
	Antonio Padierna Luna	Secretario	UPNT	PRD
	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Integrante	Movimiento Libertad	PRD
24 ^a	Francisco Martínez Rojo	Secretario	MUP-Tláhuac	PRD
	Ernesto Chávez Contreras	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Hipólito Bravo López	Integrante	Movimiento “Tierra y libertad”	PRD
25 ^a	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Integrante	Movimiento Libertad	PRD
	Ignacio Ruiz López	Integrante	Coordinadora Regional del Poniente	PRD
26 ^a	Ana Luisa Cárdenas Pérez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Francisco Chiguil Figueroa	Integrante	UCP	PRD
	Francisco Martínez Rojo	Integrante	MUP-Tláhuac	PRD
	Lucerito del Pilar Márquez Franco	Integrante	Movimiento Libertad	PRD
27 ^a	Vicente Cuéllar Suaste	Presidente	MPI	PRD
	Javier Hidalgo Ponce	Secretario	Asamblea de Barrios	PRD
	Elvira Albarrán Rodríguez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD

28 ^a	Ignacio Ruiz López	Vice.Pte.	Coordinadora Regional del Poniente	PRD
	Alfredo Hernández Raigosa	Secretario	MUP-Iztapalapa	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
29 ^a	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Integrante	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
	David Sánchez Camacho	Integrante	UCP	PRD
30 ^a	René Arce Islas	Secretario	Asamblea de Barrios	PRD
	Esteban Daniel Martínez Enríquez	Integrante	UPREZ	PRD
31 ^a	Elvira Albarrán Rodríguez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
32 ^a	Elvira Albarrán Rodríguez	Presidenta	Asamblea de Barrios	PRD
	Elba M. García Rocha	Vice.Pta.	MUP-Iztacalco	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Integrante	MPI	PRD
33 ^a	Javier Hidalgo Ponce	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Esteban Daniel Martínez Enríquez	Integrante	UPREZ	PRD
34 ^a	Francisco Chiguil Figueroa	Integrante	UCP	PRD
	Elvira Albarrán Rodríguez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Integrante	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
I	Virginia Jaramillo Flores	Secretaria	UPNT	PRD
	Elba M. García Rocha	Integrante	MUP-Iztacalco	PRD
	Verónica Dolores Moreno Ramírez	Integrante	MUP-Gustavo A. Madero	PRD
	Yolanda Tello Mondragón	Integrante	MUP-CECAT	PRD
II	Hipólito Bravo López	Secretario	Movimiento “Tierra y libertad”	PRD
	Virginia Jaramillo Flores	Integrante	UPNT	PRD
III	Esteban Daniel Martínez Enríquez	Presidente	UPREZ	PRD
	Vicente Cuéllar Suaste	Secretario	MPI	PRD
	Elvira Albarrán Rodríguez	Integrante	Asamblea de Barrios	PRD
IV	David Sánchez Camacho	Secretario	UCP	PRD
V	Javier Hidalgo Ponce	Secretario	Asamblea de Barrios	PRD
	Elba M. García Rocha	Integrante	MUP-Iztacalco	PRD
	Virginia Jaramillo Flores	Integrante	UPNT	PRD
	David Sánchez Camacho	Integrante	UCP	PRD
	Antonio Padierna Luna	Secretario	UPNT	PRD

Fuente: Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 152, 153-154. *Cfr.*, Comisión de ciencia, tecnología e informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura; * De acuerdo a la numeración del cuadro 19. ** De acuerdo con la base de datos que aparece en el apéndice 1.

Anexo 27

*Organizaciones del MUP vinculadas al MUP, 1997-2000***

1. Asamblea de Barrios
2. Movimiento Proletario Independiente (MPI)
3. Frente Popular Francisco Villa (FPFV)
4. Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata UPREZ-Democrática
5. Unión “Amanecer Arenal”
6. Unión de Colonias Populares (UCP)
7. Movimiento Vecinal Independiente de Iztapalapa
8. Coordinara Regional del Poniente
9. Frente Amplio de Acción Popular
10. Unión Benita Galeana
11. Movimiento Popular Tierra y Libertad
12. Coordinadora Ciudadana de Iztapalapa
13. Movimiento Vecinal de Alvaro Obregón
14. Frente Democrático de Tláhuac
15. Movimiento Ciudadano y de Izquierda en Azcapotzalco
16. Frente Vecinal Independiente
17. Confederación de Comerciantes y Organizaciones Populares de la República Mexicana
18. Alianza Democrática de Organizaciones Ciudadanas
19. Comerciantes Unidos San Bernabé
20. Frente Amplio Ciudadano Cuitlahuac
21. Unión de Vecinos Democráticos
22. Movimiento Vecino A.C.
23. Pueblos Originarios de Tlahuac
24. Federación de Pueblos Rurales del DF
25. SUTAUR-100 G-4
26. Alianza Ciudadana por Venustiano Carranza
27. Alianza Nacional de Organizaciones por la Democracia A.C.
28. Movimiento Urbano de Iztacalco
29. Consejo de Integración Vecinal Iztacalco
30. Frente Amplio Vecinal
31. Movimiento Libertad
32. Unión de Colonos, Inquilinos y Comerciantes (UCIC)
33. Unión de Lucha Vecinal del Valle de Anahuac
34. Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT)
35. Asociación de Vecinos de Cuajimalpa
36. Unión de Colonos y Comerciantes Ricardo Flores Magón
37. Frente Ciudadano de Lucha Social
38. Unión Popular Democrática (UPD)
39. Confederación de Organizaciones Democráticas A.C. (COD)
40. Frente Popular Francisco Villa Cuauhtémoc
41. Comité Urbano Popular Azteca
42. Coordinador Ciudadano de la Unidad Habitacional Iztapalapa.

** En general las organizaciones vinculadas al MUP hacia inicios del 2003, fueron las mismas, sin embargo, es posible que existan otras fuentes en la Secretaría de Movimientos Sociales del PRD. Respecto a las organizaciones registradas en esta lista véase el documento *Llamamiento por la unidad del Movimiento Social*, del PRD-DF, 8 de septiembre de 2001. Citado por Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 155. Cfr. Leslie, Serna, *Quién es quién en el MUP*, *Op. cit.*, Anexo del MUP.

Anexo 28

Propuestas e iniciativas sobre la democratización del DF de los partidos políticos vinculados al MUP (1988-1994)

PMS	PRD	PPS	PT	PFCRN	PRT
Establecer el estado de Anáhuac	Transformación del DF en Estado de Anáhuac	Crear el estado de Anáhuac	Estado 32	Crear el estado de Anáhuac	Crear un nuevo estado en el DF, el Estado de Anáhuac
Otorgar a la ARDF facultades legislativas	Convocar a un Congreso Constituyente	La ARDF debe transformarse en congreso local	Ampliar facultades de la ARDF para convertirla en congreso local	La Asamblea debe transformarse en una Legislatura Estatal	Integrar una Asamblea Constituyente del Estado de Anáhuac
Creación de una Asamblea de representantes por cada una de las delegaciones		Congreso integrado con base el principio de representación proporcional			
Régimen municipal	Restituir el régimen municipal	Transformar las actuales delegaciones en municipios	Elección directa del gobernador y ayuntamientos	Que las 16 delegaciones se conviertan en municipios	Rescatar la organización municipal en la capital
Congreso local con representación proporcional	Dotar de un poder legislativo local	Cabildos con representación proporcional		Ayuntamientos populares	
Representación vecinal por barrio, colonia y comunidad	Derecho al referéndum	Revocación de mandato de las autoridades	Derecho al referéndum		
Legislación y organismos electorales propios	Reforma urbana democrática	Ley electoral para el DF	Reforma urbana integral	Ley de reforma urbana	
Respeto a la independencia y autonomía de las organizaciones sociales	Impulso a las organizaciones urbano populares respetando su independencia	Organos de colaboración vecinal independientes y autónomos		Creación de consejos delegacionales	Establecer consejos municipales y vecinales democráticos y representativos
Eliminar la cláusula de gobernabilidad					

Fuentes: Comisión Federal Electoral, *Renovación política*, núm. 10, *op. cit.*; y *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria 1989, tomo I y II*, México, CFE, 1989; Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991, tomo III, vol. 2, Documentos básicos de los partidos políticos*, México, 1992; PRT, *Plataforma electoral para el DF 1991*; PPS, *Documentos y resoluciones, XIV Congreso*, febrero de 1991; *Gaceta informativa de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal*, núm. 4, 9 de diciembre de 1992; Córdova, Arnaldo, *et al, La democratización del Distrito Federal*, México, IERD, 1992; PRD, *Por un gobierno propio para el DF*, México, IERD, 1993; *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 13 de enero de 1993. *Recopilación* de Frutos Cortés, Moisés, *Op. cit.*, p. 127.

Anexo 29

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales (AP)

Núm. Cuestionario: _____



Cuestionario de Investigación

Organizaciones Sociales

A través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se lleva a cabo la investigación sobre *Participación política y agenda de gobierno: un marco de análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la ciudad de México, 1985-2003*. El objetivo central es conocer las condiciones en que se produce la participación de organizaciones sociales en la agenda de gobierno de la capital.

La información que se obtenga de su organización es **estrictamente confidencial** y su uso será **propriadamente académico**. Agradecemos de antemano su apoyo y ponemos a su disposición el teléfono del particular para cualquier consulta o aclaración.

Tel. 53864808, Cel. 5531974676.

¡Muchas Gracias!

Investigador
Miguel R. González Ibarra

DATOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN

Nombre de la organización: _____

Nombre del Entrevistado: _____

Domicilio: _____

Telefono/Fax: _____

FUNDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

¿En qué año surgió la organización? _____

¿Quién (es) fundó (aron) la Organización?

¿Cuál es el nombre (s) del principal (es) líderes o representantes de la Organización?

¿Cuál es el objetivo principal de la Organización?

GÉNESIS DE LA ORGANIZACIÓN

Las siguientes preguntas buscan conocer el origen de los fundadores, así como el contexto que generó la formación de la Organización.

¿Antes del surgimiento de su Organización usted participaba en alguna Organización?

¿A que se dedicaba o qué experiencia tenía antes de fundar la Organización?

En el momento en que se fundó su Organización, podría decirme ¿cuál era la situación de su colonia, barrio o bien de la ciudad o del país?

¿En el surgimiento de su Organización influyeron organizaciones sociales y políticas? Si _____ No _____

¿Cuáles? _____

De las siguientes entidades, qué tan importante fueron para las actividades iniciales de su Organización?

Entidad	Muy importante	Más o menos importante	Poco importante	Nada importante
Gobierno				
Iglesia				
Sindicato				
Partido Político				
Grupo de Vecinos o Colonos				
Organización estudiantil				
Organización de empresarios				
Otra: _____				

¿Cuáles son los 3 objetivos de lucha más importantes de su Organización?

1. _____
2. _____
3. _____

En su opinión, ¿quién es el principal encargado de solucionar éstos problemas?

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1. El Gobierno _____ | ¿Qué nivel de Gobierno? _____ |
| 2. Las Empresas Privadas _____ | a) Delegacional-Local (1) |
| 3. Las Organizaciones Sociales _____ | b) Gobierno del DF (2) |
| 4. Las familias _____ | c) Gobierno Federal (3) |
| 98. Otra: _____ | |

ESTRUCTURA, INFRAESTRUCTURA Y CULTURA POLÍTICA DE LA DIRECCIÓN

En las siguientes preguntas, se desea conocer la estructura, características de los integrantes y la cultura política de su Organización.

Mencione las principales áreas en que se organiza su Organización, empezando por la más importante.

En la siguiente tabla se desea conocer la procedencia y actividad de los miembros de su Organización:

No. de Integrantes (Afiliados)	Lugar de origen son:	Que características u ocupación tienen	No. trabajan en la Dirección	No. trabajan en la Administración	No. trabajan en la Coordinación	No. trabajan en la Operación	No. Coordinadores trabajan tiempo completo	No. Coordinadores trabajan medio tiempo	Zona geográfica donde realizan sus actividades
	Estados del País:	Campesinos Obreros Profesionistas							ZMCM: DF:
	Delegaciones del DF	Empleados Jubilados							Delegación: Colonia:
	Otra:	Comerciantes Amas de Casa Otra:							Otra:

¿Tiene estatutos o Documentos Básicos su Organización?

Si. _____ No. _____

¿Qué tipo de registro legal tiene su Organización?

1. Fundación de asistencia privada
2. Fundación de beneficencia privada
3. Asociación Civil
4. Sociedad Civil
5. Asociación Comercial
6. Organización Partidista
7. Organización Gremial
8. No cuenta con registro/Ninguna
98. Otra. _____

Durante el último año (2003), ¿qué cantidad de dinero gastó su Organización para el desarrollo de sus actividades? \$ _____

En ese mismo año (2003), ¿qué tanto por ciento del presupuesto de su Organización procedió de los siguientes elementos?

Entidad	Porcentaje %	Especificar el nombre de la Entidad
Cuotas de los miembros		
Iglesia o Grupos Religiosos		
Fundaciones de Apoyo Social		
Agencias Gubernamentales Locales DF		
Agencias Gubernamentales Federales		
Organismos Internacionales		
Partidos Políticos		
Agrupaciones Políticas		
Venta de Servicios o Productos		
Otras:		

¿Podría decirme qué tipo de instalaciones y recursos posee su Organización?

Elementos	Si	No	Cantidad
Oficina en Propiedad Privada			
Oficina en Propiedad Rentada			
Oficina en Propiedad Prestada			
Oficina Compartida con otras Organizaciones			
Teléfono			
Computadoras			
Autos-Camiones			
Otros:			

¿Cuál es la duración del Comité Directivo de su Organización? Años: _____

¿Cómo se elige o nombra al Comité Directivo?

¿De qué forma se elaboran los planes, programas de acción y documentos internos de la Organización?

¿Quién convoca a las Asambleas o Reuniones?

¿Cuál es el mecanismo de votación que se utiliza?

¿De qué forma se realiza la evaluación o la autocrítica de su Organización?

PARTICIPACIÓN CON PARTIDOS, ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CIVILES

Para tener una idea sobre la actividad política de su Organización, las siguientes preguntas se enfocan hacia las relaciones o vínculos establecidos con partidos políticos y otros actores civiles.

¿Cuál es la ideología con la que se identifica su Organización?

- 1. Extrema Derecha
- 2. Derecha
- 3. Centro
- 4. Izquierda
- 5. Extrema Izquierda
- 98. Otra: _____ Especificar: _____

¿Con qué partidos u organizaciones políticas tiene relación o intercambio de información sociopolítica?

¿De qué forma participa o se promueven nexos con los partidos? (Indique por lo menos tres).

En su opinión ¿la relación con partidos políticos permite que su Organización participe más eficazmente en la política y programas sociales del gobierno de su entidad?

Si _____ ¿Por qué? _____

No _____ ¿Por qué? _____

¿Algunos de los integrantes o dirigentes de su Organización han sido candidatos a puestos de elección popular?

Si _____ No _____

¿Cuál es el número aproximado de **candidatos propuestos y candidatos electos** a cargos de elección popular que su Organización ha tenido en su participación con partidos políticos?

Tipo de Cargo	Candidatos Propuestos	Candidatos Electos	Año Elección	Partido u Organización	Observaciones
Asambleístas del DF					
Diputados Federales					
Senadores					
Jefe Delegacional					
Gobernador					
Presidente					
Total					

53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales ventajas o desventajas de la relación de su Organización con los partidos políticos?

Ventajas: _____

Desventajas: _____

Para el desarrollo de sus actividades, me podría decir ¿con qué Organizaciones Sociales y Civiles tienen relación e intercambio político o de información?

<i>Nombre de la Entidad</i>	<i>Motivos y Tipo de Relación</i>	<i>Tipo de cobertura (Local-Internacional)</i>	<i>Se tiene trabajo en Red</i>	<i>Antigüedad en la relación</i>	<i>Importancia para su Organización (0-10)</i>	<i>Principales Movilizaciones realizadas en el DF o en otros Estados</i>	<i>Relación o ligas con partidos Políticos</i>

PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE GOBIERNO Y EN POLÍTICA

En este apartado, se desea identificar la participación de su Organización en Programas de Gobierno, así como los beneficios y logros globales o parciales obtenidos.

Para atender su problema o para el desarrollo de sus actividades, ¿participan en Programas del Gobierno? Si _____ No _____

<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Requisitos para ingresar al Programa</i>	<i>Inicio-Termino</i>	<i>Contacto Principal en la Dependencia de Gobierno</i>	<i>Participación en Comités de Trabajo de la Operación del Programa</i>	<i>Importancia del Programa para la Organización (0 al 10)</i>	<i>Apoyos Monetarios Obtenidos</i>	<i>Cobertura Nacional o Local</i>

En su opinión, ¿cuáles son las ventajas o desventajas que existe entre las demandas de su Organización y los beneficios concretos de su participación en estos Programas de Gobierno?

Ventajas:

Desventajas:

¿Su Organización participa en algún otro comité o espacio en el Programa y que promueva la participación ciudadana? Si _____ No _____

Comité o Espacio de Participación	Objetivos	Con qué frecuencia se asiste a reuniones de trabajo (mensual, trimestral, etc.)	Antigüedad	Importancia de la Participación (0 al 10)	Logros	Dificultades y obstáculos.

De acuerdo con la última elección en la capital en 2003, ¿algún candidato solicitó apoyo político a su Organización?

Si _____ ¿De qué Partido Político?

¿A qué se comprometió ese candidato?

¿Ustedes reportan sus actividades que desarrollan a otras instancias para fines de evaluación?

Si _____ ¿Qué instancias y cómo reportan?

No _____

Mencione tres logros concretos que ha tenido su Organización, al participar en Programas de Gobierno:

1.

2.

3.

MOVILIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

En este apartado, se busca conocer la manera en que su Organización desarrolla actividades de movilización y protesta social hacia el gobierno y otras entidades.

En los últimos 5 años, ¿cuáles son los 3 temas principales y que relevancia les otorga su Organización para la movilización?

Tema	Antigüedad	Promoción de la Movilización		Relevancia del tema para la Organización		
		Sola	Red	Mucha	Regular	Escasa

¿Durante el 2003 y hacia septiembre de 2004, cuantas veces llevó a cabo su Organización las siguientes actividades?

Actividad	Número de veces	Importancia (0 al 10)	Promoción de la acción		Entidad u Organismo hacia donde se dirigió la acción
			Sola	Red	
Escritos					
Recopilación de firmas					
Referéndum					
Conferencias prensa					
Envío de comunicados					
Informes de temas					
Reuniones con funcionarios y políticos (programas					
Eventos culturales					
Acciones comunitarias (limpieza, bosque)					
Reuniones de coordinación					
Asambleas de protesta					
Concentraciones					
Manifestaciones o marchas					
Plantones o bloques de calles					
Consultas de gobierno					
Recursos administrativos					
Denuncias penales					
Huelgas					
Terrenos (zonas urbanas o rurales)					
Ocupación					
Movilizaciones con otros grupos					
Campañas de información de temas específicos					
Investigación especializada					
Otras (98) ¿Cuál?					
Total					

OTROS MECANISMOS DE INCIDENCIA EN LA AGENDA DE GOBIERNO

Este último apartado, reafirma preguntas sobre la definición de los principales temas que le competen a la organización y los mecanismos utilizados para su difusión durante la movilización o protesta social hacia el gobierno u otras entidades

En su opinión, ¿cómo definiría el principal problema por el que lucha su Organización?

¿Qué políticas de gobierno (en el caso de la ciudad de México o de otro Estado o del país) se relacionan con este problema?

Durante el 2003 y hacia septiembre de 2004, ¿con qué medios de comunicación ha tenido relación y contacto para difundir los eventos, problemas y objetivos de su Organización?

Medio de comunicación	Número de veces	Importancia que otorga la Organización al Medio (0 al 10)	Promoción de la acción		Participación en Programas de TV o Radio		Participación escrita en suplementos de Diarios	
			Sola	Red	Si	No	Si	No
La Jornada								
Reforma								
El Universal								
Uno más uno								
Excélsior								
El Financiero								
El Día								
Metrópolis								
Milenio								
Monitor								
Televisa								
TV Azteca								
TV-UNAM								
CNI-40								
MVS-Noticias								
Radio RED								
Radio UNAM								
89.9 Noticias								
Radio Centro 88.1								
Otros (98):								
Total								

¿Cuenta la organización con algún medio de difusión impreso en el que difundan sus actividades? Si _____ No _____

Nombre _____ Año de Inicio _____ Tipo de Publicación: _____

En su opinión, ¿es necesario difundir en los medios de comunicación el problema para que el gobierno le otorgue atención y se atiendan sus demandas?

Si _____ ¿Por qué?

No _____ ¿Por qué?

Entre enero y septiembre de 2004, ¿qué porcentaje de sus actividades se dedicaron a la movilización y protesta para influir o incidir en decisiones o políticas públicas en la ciudad?

20%	40%	70%	100%	Otro %

En su opinión, ¿es necesario en México y el DF, desarrollar protestas y marchas para que la autoridad tome en cuenta las propuestas y demandas de su Organización en Políticas o Programas?

Si _____ ¿Por qué?

No _____ ¿Por qué?

Actualmente, en Septiembre de 2004, ¿hacia qué Entidades y con qué frecuencia han realizado o participado su Organización en acciones de protesta para incidir en decisiones de gobierno?

Entidad	Especificar dependencia u organismo	Frecuencia de incidencia			
		1-10	1-20	1-30	1-50 o +
Administración Pública Local (Delegaciones) del Gobierno del DF					
Administración Pública del Gobierno (Central) del DF					
Administración Pública del Gobierno Federal					
Administración Pública de los Gobiernos Estatales					
Administración Pública del Gobierno Municipal (Estados)					
Otras:					

Para qué su Organización se fortalezca y tenga más apoyo para la movilización e incidencia hacia programas o políticas ¿qué debe hacer a su interior y qué a su exterior?

Al Interior:

Al Exterior:

Qué importancia otorga a los siguientes mecanismos para resolver los problemas específicos de su Organización respecto al Gobierno?

Mecanismo	Importancia			
	Muy importante	Mas o menos importante	Poco importante	Nada importante
Intercambio político de intereses e información (Organización y Funcionarios, y viceversa)				
Desarrollo de movilizaciones y protestas hacia el gobierno				

Participación en Comités de Trabajo del Programa Social que atiende nuestros problemas				
Relación con Partidos Políticos para incidir en políticas y programas de gobierno				
Relación y movilización con otras organizaciones sociales y de carácter civil y no gubernamental.				
Otra.				

Desea agregar algún comentario adicional sobre la importancia social y política de su Organización.

¡Muchas gracias!

*Su participación en la investigación es muy valiosa.
Le agradecemos mucho el tiempo que dedicó a esta entrevista.*

Cualquier duda o comentario adicional sobre este cuestionario favor de

Llamar al Tel. 5531974676 o escribir al e-mail: ibarra000@yahoo.com

Miguel Rodrigo González Ibarra



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

EVALUACIÓN DE LA ENTREVISTA

¿Cómo se observó la colaboración del entrevistado para responder a las preguntas?

Manifestó interés y disposición (1)
Manifestó regular interés y disposición (2)
Manifestó poco interés y disposición (3)

¿Durante la encuesta, el entrevistado...?

Mostró desconfianza al entrevistador (1)
Parecía satisfecho con la entrevista (2)
No mostró ninguna reacción negativa o positiva (3)
Su puso molesto con el contenido de algunas preguntas (4)
Se quejó de las preguntas porque lo confundían (5)
Estaba cansado durante la entrevista (6)

Comentarios adicionales (en caso de existir fricciones o problemas durante la entrevista):

Duración de la entrevista (minutos): _____

Nombre del entrevistador _____

Fecha: _____

ANEXO 30

CATEGORÍA 1. PERCEPCIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA

Indicador

Aspectos sobre la noción de agenda política

Pregunta (s)

¿En su opinión, qué es una agenda política? ¿Cómo se integra la agenda legislativa en la ciudad de México y qué dificultades presenta este proceso?

En las entrevistas realizadas a legisladores encargados de las comisiones de salud, vivienda (PRD), comercio informal (PRI), gobierno y participación ciudadana (PRD), en lo general se asume que el trabajo legislativo parte de la integración de problemas o temas que son sujetos a discusión política. Se expresa que la agenda “es una carta de navegación que tiene que partir de un objetivo común entre los miembros integrantes de los partidos en la ALDF.” (Lorena Villavicencio, 08/11/04) La agenda también se define “como una lista de todo aquello que se podría hacer en un determinado tiempo legislativo con miras a formar leyes.” (Aleida Alavés, Efraín Morales, Jorge García Rodríguez, 07/10/04) Asimismo, se concuerda en que la agenda “es un instrumento fundamental para el trabajo legislativo y de los partidos políticos”. (Manuel Jiménez Guzmán, Saúl Escobar, 07/10/04) En el caso de la ciudad de México, la Presidenta de la Comisión de Gobierno Lorena Villavicencio del PRD, indica que en la ALDF no se ha encontrado el objetivo común para establecer una agenda con otros partidos políticos, debido a que se adelantaron otros temas que impuso el nivel federal. Por ejemplo, se argumenta que “la reforma política paró debido a otros problemas identificados en la ciudad, a pesar de haber tenido consenso entre los partidos... (Ibid.)”

En los entrevistados la noción de agenda es diversa y hasta contraria. Para Lorena Villavicencio, integrar una “agenda democrática” se tendrían que revisar “las formas de organización de los órganos legislativos...desaparecer las famosas comisiones de gobierno que centralizan la decisión en una sola persona y que tienen un peso preponderante en los gobiernos locales (delegacionales)...tenemos que darle mayor trabajo a cada uno de los diputados...” Por otra parte, la concepción de la agenda y su formación se concibe como parte de un proyecto político partidista. Manuel Jiménez Guzmán del PRI, indica que la agenda se construye por dos vías; “una la que cada fracción legislativa presenta...y otra, es en correspondencia con los coordinadores de otros grupos parlamentarios dejando en corchetes los temas en los que no estamos de acuerdo y fijando los que si tienen consenso y discusión plena.” Sobre los temas específicos de comercio informal, vivienda y salud, se coincide en que los tres temas son importantes, pero cada uno tiene una lógica distinta de discusión entre legisladores y gobierno local. En este último, la agenda se percibe como una “forma de comunicación entre el gobierno y sus ciudadanos, como un espacio donde se identifican problemas graves o urgentes de resolver.” (Secretaría de Gobierno, Rosa Isela Rodríguez).

En las organizaciones sociales, se coincide en que la agenda es una forma de trabajo con las autoridades donde se ponen a discusión temas relacionados a sus problemas específicos. Por ejemplo, Alejandra Barrios señala que definir una agenda “es estar cerca de los funcionarios para el bienestar de mis agremiados.” Otros, como Germán Hurtado, señala que “es el contacto diario que se establece con los funcionarios para ver los avances que existen de las demandas presentadas de la organización.” Como podemos derivar, en estas organizaciones la noción se identifica no sólo con las demandas de las organizaciones, sino con las formas de relación y vínculos que éstos establecen con autoridades de gobierno que atienden sus reivindicaciones.

CATEGORÍA 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Indicador

Aspectos de la participación en la agenda política

Pregunta (s)

¿Para usted, que es la participación política? ¿Qué importancia tiene en el quehacer legislativo? ¿Cómo se considera la participación de la población en el debate de los asuntos públicos?

En las entrevistas realizadas, se coincide en que el concepto de participación ciudadana es un tópico difícil de precisar. No obstante, el común denominador encontrado en las opiniones de los legisladores de la ALDF y funcionarios de gobierno, ubica a la participación como aquellos actos de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos y en programas específicos de gobierno que requieren legitimidad. Asimismo, se desprende que la participación es fundamental para la democracia y el quehacer legislativo. Para Manuel Jiménez, Diputado del PRI, “sin participación no hay democracia, son un binomio indivisible [...] por eso, el PRI propone nuevas formas de participación ciudadana [...] está por incorporar la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum [...] es necesario crear formas autogestionarias que tengan que ver con la toma de decisiones en políticas públicas [...]” En el ámbito de gobierno local, la participación se concibe como ciudadana en la medida que se establecen nuevas formas de relación y se amplían procesos organizativos. Eduardo Cervantes, indica que “lo inédito es que se abra la perspectiva de un proceso de participación desde el gobierno, para vertebrar una nueva forma de impulsar la participación [...] en el DF la participación en las asambleas de vecinos es buena, aunque existe la cultura de que el gobierno haga las cosas y de todo.” En otro sentido, la participación de organizaciones civiles en el CONASIDA, se ubica como la presencia de representantes en los espacios consulta para la prevención y seguimiento de estrategias y programas para combatir la enfermedad. (Julio Frenk, 01/12/04). En este caso, la participación para el FRENPAVIH, se define como la incidencia en los que toman decisiones donde la Cámara de Diputados es la instancia central y objetivo del Frente.

De las entrevistas se desprende que no existe un concepto en particular de participación ciudadana; tanto legisladores como funcionarios señalan que el tema es muy importante en la agenda de gobierno, pero existen diferentes retos que tienen que ver con impulsar formas de organización social y crear espacios donde los ciudadanos puedan incidir en decisiones. “Hay que escuchar a todos los actores sociales y políticos, no es solamente la vivienda en gran serie, la sobreproducción, sino que se ubique a los actores que van a hacer uso de ella.” (José Jiménez, PRD) “Los retos son que la gente incida en políticas públicas [...] darle a la gente más facultades como ciudadanos.” “Que la participación ciudadana no sea sólo de consulta y opinión, sino de decisión.” (Aleida Alavés, PRD)

Entre las organizaciones, la participación ciudadana se observa desde lógicas cualitativamente distintas. Para Alejandra Barrios, la noción tiene que ver textualmente como: “luchar por un trabajo, lo que quieren mis agremiados es trabajo; me interesa cuando los gobernantes no cumplen con sus deberes con la sociedad [...] la relación con el gobierno es de respeto y hay que presionar para que se cumplan las buenas intenciones.” Germán Hurtado, dice que participar significa “plantear las cosas como uno las ve, tener opinión [...] hay diferentes formas de participar, por ejemplo, hacemos participación haciendo protestas [...]” En síntesis, en las organizaciones la participación es una forma de demandar y exigir ciertos derechos al gobierno respecto a sus problemáticas históricas y recientes. En lo común, la participación refiere a movilización, manifestación e incidencia ante el incumplimiento de reclamos sociales y la defensa de derechos sociales.

CATEGORÍA 3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y AGENDA POLÍTICA

Indicador

Influencia de los medios de comunicación en la agenda política

Pregunta (s)

¿Qué papel tienen los medios en el trabajo legislativo? ¿En qué medida, los temas de la agenda de gobierno, son los temas que demandan los medios para su atención formal? ¿Cómo influye la opinión pública en la agenda de gobierno?

En lo general, los legisladores entrevistados coincidieron en que los medios de comunicación y la opinión pública juegan un papel importante en el trabajo legislativo. Los hechos y acontecimientos que presentan los medios ante la opinión pública inciden en la definición de los asuntos públicos en la medida que coadyuvan a formular temas para el debate en la agenda legislativa. En lo particular, los medios “son grupos de presión [...] tenemos con ellos una relación de amor y odio porque también los necesitamos mucho [...] los medios nos necesitan a nosotros y nosotros a los medios [...] si nos imponen temas para la agenda, también nos ayudan en muchos sentidos. Tenemos una codependencia absoluta con los medios, y por eso nadie le ha entrado al tema de la reforma de los medios, por esa relación. Los medios van construyendo su agenda y nosotros vamos reaccionando a la agenda de los medios [...] nosotros deberíamos construir una agenda por encima de los medios y de la protesta callejera o la protesta social [...] el *Dios raiting* nos tiene dominados.” (Lorena Villavicencio, PRD, 08/11/04). A nivel de gobierno local, “a relación con los medios es de respeto y cordialidad.” (Rosa Isela Rodríguez, Secretaría de Gobierno del DF, 28/09/04). En CENSIDA, los medios le sirven a este organismo encargado de la salud en VIH-Sida, como termómetro de los problemas detectados en la operación de los programas y en la presencia de organizaciones civiles. (Jorge Saavedra, CENSIDA, 24/11/04) Como se puede deducir, los medios constituyen un actor más en el proceso de formación de la agenda.

Evidentemente, existen diferentes percepciones y puntos de análisis sobre la influencia de los medios en la vida política y pública. En el caso de los legisladores entrevistados, se considera que los medios son la vía más efectiva para informar a los ciudadanos del debate de temas y su eventual resolución; pero también se advierte que éstos pueden ser relativamente objetivos en la difusión de actos y notas relacionadas con el trabajo legislativo. Cabe destacar, que algunos legisladores expresaron que los medios (como las televisoras y la radio) muchas veces promueven notas “amarillistas” de hechos poco objetivos y fundamentados. “Muchos temas importantes se han perdido en la opinión pública, temas importantes y esfuerzos legislativos serios porque no hay interés de parte de los medios de comunicación.” (Lorena Villavicencio, 08/11/04). En síntesis, entre los entrevistados coexiste la idea de que los medios, en ciertos temas y coyunturas, contribuyen en la apertura de la agenda legislativa promoviendo temas añejos y demandando la atención de otros; también se infiere que la actividad de los medios es central para la valoración o depreciación del trabajo legislativo. “Muchas veces los medios imponen la agenda [...] pero son anecdóticos [...] su participación es importante, pero muchas veces distraen la atención.” (Jorge Lara, PAN, 07/10/04)

En las organizaciones, los medios constituyen un apoyo para difundir las demandas sociales; se coincide en que existen espacios en medios impresos (*La Jornada, Uno más uno, El Universal, Letra S*, entre otros) que se otorgan a los dirigentes de las organizaciones, pero son relativamente limitados. Los costos de publicación son altos y los desplegados que realizan a título individual sólo se presentan cuando hay apoyos económicos o coyunturas específicas para este propósito. Por otra parte, los actos y la presión que realizan las organizaciones inciden, en menor o mayor medida, en las propuestas que los legisladores turnan para discusión y dictamen en las comisiones encargadas de atender el tema o conflicto.

CATEGORÍA 4. PERCEPCIÓN DE TEMA (CASO DE ESTUDIO)

Indicador

Opinión sobre el tema del Comercio Informal, Vivienda y el VIH-Sida

Pregunta (s)

¿Cuál es su opinión sobre los temas relacionados con el problema del comercio informal o ambulante, la vivienda para organizaciones populares y la atención pacientes con VIH-Sida? ¿Cómo se atienden en la agenda legislativa? ¿Cómo se vinculan con los programas que impulsa el gobierno local y federal?

En los tres temas (comercio informal o ambulante, vivienda y atención a pacientes con VIH-Sida) tanto legisladores como funcionarios entrevistados reconocen que los asuntos son importantes en la agenda de gobierno; de algún modo, se admite que existe un origen social y falta de atención gubernamental para hacer frente a éstos problemas. Actualmente (octubre de 2004) el tema del comercio informal es el que ha ocupado un mayor espacio en la discusión de los legisladores respecto al de la vivienda y salud en materia de sida. Aunque el tema de la vivienda se considera como un asunto urgente, los legisladores señalaron que la inversión económica en este ámbito es alta y por ello “no le entran al tema, porque no hay una solución de fondo, todas las soluciones son coyunturales, hay más problemas de los que resuelven.” (Lorena Villavicencio, PRD, 08/11/04) Asimismo, en el caso del ambulante las opiniones coinciden en que el asunto tiene que ver con intereses políticos y electorales que los partidos han fomentado hacia este tipo de organizaciones. El tema de VIH, es el que resultó con un menor conocimiento entre los legisladores entrevistados. Para algunos, el asunto se debe de atender de forma prioritaria, pero “es un tema que no se ha tocado seriamente, se tiene que ir a fondo, reunir recursos públicos y privados para hacer investigación que hoy está detenida en esta ciudad por falta de presupuesto”. (Saúl Escobar, PVEM, 07/10/04) En el mismo sentido, Jorge Saavedra, Director del CENSIDA, reconoce que “el sida no es un gasto, sino una inversión que beneficia al país [...] hay muchos obstáculos y en los estados hay gente oculta que no se atreve a dar la cara [...] por eso falta organización [...] el estigma es tan alto y ese es el motivo para ocultarse.” (Jorge Saavedra, 24/11/04)

En síntesis, las apreciaciones encontradas de los legisladores respecto a los temas relacionados con el comercio informal o ambulante, la vivienda para organizaciones populares y la atención de personas afectadas con Sida, son muy diversas y hasta encontradas. En el caso, del ambulante se reconoce que este problema es social debido a la falta de empleos e ingresos suficientes de una parte de la población que ve en esta actividad una forma de sobrevivir. En este punto legisladores como funcionarios entrevistados, advierten la necesidad de replantear las acciones del Programa de Regulación, debido a que no corresponde a la realidad que se vive del problema. (Miguel A. Pacheco, Delegación Cuauhtémoc, 12/09/04; Jorge García Rodríguez, PRI, 07/10/04). En el caso de VIH, el tema es atractivo entre los legisladores, pero se advierte que “no se ha tocado seriamente debido a que no hay una agenda formal [...] no son asuntos prioritarios de la ALDF”. (Saúl Escobar, PVEM; Jorge Lara, PAN, 07/10/04). En vivienda, se plantea que “no sólo es construir vivienda nueva, sino atender aspectos presupuestales, mantenimiento de unidades habitacionales, renta y vivienda en riesgo, así como los derivados de la cartera vencida, de aquí que los retos sean mayores en esta materia.” (José Jiménez, PRD, 07/10/04) Finalmente, y a manera de síntesis, cabe destacar el comentario de la Presidenta de la Comisión de Gobierno en la ALDF, Lorena Villavicencio, en el sentido de que “los temas en general se discuten, pero algunos pasan de noche [...] los diputados discuten poco, es un trabajo de asesores, hay poca profundidad en los temas porque somos mayoría [...] quienes controlan la agenda son los gobiernos (como el GDF, los Gobernadores y el Presidente), son los que definen la agenda legislativa, lo cual es una tragedia [...] pero estamos haciendo un esfuerzo por generar nuestra propia agenda [...] los temas prioritarios se llevan en colaboración con el gobierno en turno. Si dice Andrés Manuel, que la ley de Cooperativa es prioritaria, pues voy a meter el acelerador en esa iniciativa; desgraciadamente, los legisladores siguen siendo los ejecutivos.” (Lorena Villavicencio, PRD, 08/11/04)

En los dirigentes de las organizaciones el origen de los problemas sociales se debe a problemas cultivados en el pasado, pero también a la falta de atención e ineficacia del gobierno local y federal para combatir y establecer políticas sociales más consistentes hacia los tres temas y que beneficien a los sectores populares. Las apreciaciones concuerdan en que son pocos los políticos y funcionarios a los que realmente les importa debatir y atender seriamente estos temas. (Alejandra Barrios, ACLyC, 15/10/04; Germán Hurtado, UVyD-19, 22/09/04) En salud, los dirigentes del FRENPAVIH, fueron muy tímidos en sus apreciaciones y se limitaron a plantear que hay apoyo del gobierno para combatir la enfermedad, aunque se reconoce que se han manifestado en contra de acciones de gobierno; “por ejemplo, ante el suministro de medicamentos que no cuentan con las pruebas y calidad internacionales.” (José Méndez, FRENPAVIH, 10/11/04)

CATEGORÍA 5. POLÍTICA DE GOBIERNO

Indicador

Opinión sobre la política y programas de gobierno hacia los temas

Pregunta (s)

¿Cuál es su opinión sobre la política y los programas de gobierno que se impulsan recientemente para combatir el problema del comercio informal, vivienda y sida? ¿Qué problemas observa en la coordinación de la agenda legislativa respecto a la política de gobierno local?

En esta sección, las opiniones de los entrevistados concuerdan en la necesidad de que el gobierno local y federal impulsen no sólo más recursos a los tres temas, sino revisen el diseño y operación de las políticas públicas. En el caso del comercio informal en el Centro Histórico del DF, se argumenta que “la relación que debe plantearse a las organizaciones debe ser de respeto a su representación, a su autonomía y canalizar sus inquietudes a los órganos competentes.” Asimismo, este legislador reconoce que en 1993, se cometieron un grave error en construir 28 plazas comerciales, ya que sólo funcionaron para ciertos dirigentes y otras quedaron en un rotundo fracaso. (Jorge García Rodríguez, PRD, 07/10/04), Pese a esto, la política hacia el comercio informal y vivienda para organizaciones populares presenta un cuadro difícil de matizar. Rosa Isela Rodríguez del GDF, indica que en la actualidad se “tiene una política de concertación con grupos organizados para ver que demandas se van a atender. La política en estos rubros está dirigida a la necesidad de la gente [...] la gestión es difícil, pero donde la presión de grupos es fuerte, se tienen que tomar decisiones que no se salgan de la ley.” (Entrevista, 28/09/04) En el caso de VIH, la política del gobierno federal (a través del CENSIDA) considera que el trabajo de las organizaciones es fundamental para el logro de objetivos y estrategias. Jorge Saavedra infiere que “[...] el trabajo que hacen las Ong’s, es una especie de monitoreo, cuando hay falta de medicamentos en algún estado, ellas nos informan antes de que llegue el reporte oficial; [asimismo] nos dan quejas que se presentan en la atención médica [...] mi propuesta es que las acciones de prevención se realicen a través de la sociedad civil porque es más fácil [...] las acciones que vienen directamente del gobierno no las reciben [...]”. (Jorge Saavedra, CENSIDA, 24/11/04) En contraste, Carmen Soler dice que el Programa de CENSIDA es muy abstracto y plantea objetivos que no se pueden alcanzar en el mediano plazo; ésta concluye que “el CENSIDA jugó a copar a las Ong’s hacia más de 5 años atrás, cuando empezaron las presiones muy fuertes de FRENPAVIH por la protesta de medicamentos [...] antes, las Ong’s éramos independientes y otro tipo de sociedad civil [...] desde hace unos años lo que importa son los desayunos con el Secretario [...] es repugnante.” (Carmen Soler, Clínica Condesa, GDF, 10/10/04).

En síntesis, las apreciaciones respecto a la política y los programas de gobierno hacia los temas de comercio informal y vivienda, muestran una amplia variedad de puntos de vista. Mientras para los legisladores entrevistados las acciones de gobierno son todavía insuficientes y se deduce que existe carencia de recursos para atender los temas con mayor fuerza; por su parte, para los funcionarios del GDF entrevistados, los programas van avanzando en la dirección planteada, aunque se reconocen ciertos problemas operativos lógicos de su ejecución, así como de la inclusión y acuerdos con grupos específicos involucrados. Cabe destacar, que desde 1999, el GDF ha impulsado la coordinación de organizaciones civiles con programas de gobierno, a fin de presentar propuestas y establecer acuerdos conjuntos con el gobierno local o federal. También, se analizan y canalizan conflictos a los órganos competentes cuando los problemas no pueden ser atendidos en las delegaciones u órganos centrales de la entidad. En el caso de VIH-Sida, se argumenta que la política de prevención y atención médica es más efectiva a través de la participación de organizaciones, ya que por tradición e historia la interlocución del gobierno es más complicada.

Finalmente, la opinión de los dirigentes de las organizaciones es relativamente positiva hacia la política y programas de gobierno; insisten en mayor atención y destacan problemas de recursos, clientelismo político, intermediarios y de tipo burocrático, entre otros, que persisten en su relación con el gobierno.

CATEGORÍA 6. MOVILIZACIÓN

Indicador

Aspectos de la movilización social hacia la agenda política

Pregunta (s)

En su opinión, ¿cómo concibe y qué importancia tiene la movilización social? ¿Cómo se observa la movilización de grupos u organizaciones sociales hacia el gobierno? ¿De qué forma cree que influye en la formación de la agenda política?

En lo general, los opiniones expresadas definen a la movilización como “un instrumento y recurso que utilizan las organizaciones para presionar a los políticos, una vez que el diálogo y la concertación son insuficientes para lograr acuerdos y resolver problemas conjuntos que les atañen.” (Jorge García Rodríguez, PRI, 07/10/04) Asimismo, se coincide en que “la movilización es una forma legítima de las personas para expresar su malestar social”; por otro lado, se deriva que la movilización “es un insumo importante para la política, aunque las acciones violentas se desacreditan en la medida que generan otro tipo de demandas.” (Efraín Morales y Aleida Alavés, PRD, 07/10/04). Para la Presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Lorena Villavicencio, la movilización es producto de la falta de respuesta de los gobiernos local y federal. “En este momento vemos que el promedio es infinitamente mayor de las marchas que hacen de un asunto federal, un asunto local porque no hay la debida interlocución con los gobiernos federales [...] nosotros en la ALDF estamos recibiendo gente, demandas, debido a la ausencia de canales de comunicación con el GDF.” (Lorena Villavicencio, PRD, 08/11/04) En otro orden de ideas, la movilización social desde el CENSIDA, es percibida como una razón legítima de las organizaciones e individuos portadores de VIH-Sida, sin embargo, una vez que se proporcionaron medicamentos y se dio el acceso a la atención médica universal, estas acciones no deberían fomentarse sino, por el contrario, lograr incluir las opiniones en propuestas y reorientar mejor los esfuerzos del gobierno. (Jorge Saavedra, CENSIDA, 24/11/04)

En el ámbito del Gobierno del DF, la movilización se acota “como un derecho ciudadano para buscar reivindicar los derechos particulares de sectores, de grupos.” (Eduardo Cervantes, Director de Participación Ciudadana del GDF, 22/09/04) Asimismo, se reconoce que es en la Delegación Cuauhtémoc donde hay más manifestaciones porque la ciudadanía es de todo el país. En este lugar, “vienen a solicitar diferentes cosas a las dependencias federales, a los tribunales, de todas partes del país y, además, de que se encuentran instancias locales y federales, por eso, se concentran en esta demarcación. En este sentido, tenemos la obligación de recibir a todos los grupos, con una intención imparcial, sin discriminación [...] se reciben las demandas y dependiendo del caso se envían a las diferentes secretarías, se da seguimiento a su petición” (Rosa Isela Rodríguez, GDF, 28/09/04) Como podemos apreciar, en este tema existe un consenso relativo de la importancia de la movilización social en la fijación de la agenda política, y destaca que los funcionarios en la demarcación de Cuauhtémoc compilan todo tipo de eventos que se presentan en ese lugar e incluso en otras áreas de la ciudad. De acuerdo con datos de la Secretaría de Gobierno del DF, entre el 17 de diciembre de 2003 al 15 de agosto de 2004, se registraron en la capital 2,076 manifestaciones en la vía pública. Del total de esos eventos, 1,030 correspondieron a demandas de tipo local, 837 fueron de tipo federal y 209 correspondieron a rubros diversos como empresarial, sindical, partidos políticos, poder legislativo, así como grandes concentraciones por motivos religiosos, y con temas del ámbito internacional. En suma, de los actos registrados, 394 correspondieron a marchas, 474 a bloques y 46 a plantones. Asimismo, el número de afluencia que se registró fue de poco más de 302,200 participantes. En este tenor, se afirma que se dio seguimiento a 20 marchas, 50 movilizaciones por organización y plantones que se detectaron entre mayo y junio de 2004. En síntesis, se reconoce que la “atención eficaz y eficiente de las demandas sociales evita el surgimiento de conflictos y es a través de la concertación y el diálogo como los ciudadanos pueden sentirse partícipes de las soluciones. (Cfr., Informe de Alejandro Encinas ante la ALDF, Jefe de Gobierno del DF, Noviembre de 2004)

En los comentarios de los dirigentes de las organizaciones, se evidenció que la movilización y protestas sociales se ubican como un recurso de presión para exigir la atención de sus demandas. Mientras para los ambulantes el desarrollo de marchas es necesario para defenderse de los abusos de inspectores de la vía pública, en la UVyD-19-FP, por su parte, se considera que estas acciones son necesarias para ser tomados en cuenta y se inducen a través de los medios de comunicación y con otros grupos sociales que presentan o se solidarizan con problemas afines. (Cfr., Alejandra Barrios, 15/10/04; Germán Hurtado, UVyD-19-FP, 22/09/04). En el caso del FRENPAVIH, la movilización se considera una actividad permanente entre el conjunto de grupos que conforman la red a nivel nacional. Lo reclamos y exigencias por un mejor servicio médico y la demanda por una atención integral sin discriminación a pacientes, se plantean como elementos que propician la coordinación para la movilización ante las autoridades y legisladores responsables de valorar el tema y decidir no sólo el tipo de tratamientos, sino la posibilidad de destinar un mayor porcentaje de recursos económicos en el presupuesto de la Secretaría de Salud para combatir la enfermedad. (Cfr., Arturo Díaz, Vocal de MexSida ante el CONASIDA, Discurso en Pachuca, Hidalgo, 1 Diciembre 2004; José Méndez, FRENPAVIH, 10/11/04) En síntesis, el análisis de las entrevistas revela que la percepción que otorgan tanto legisladores, funcionarios y dirigentes de las organizaciones entrevistadas respecto al tema de la movilización no sólo se considera importante en los procesos de formación de la agenda de gobierno, sino es un elemento cotidiano de análisis y seguimiento sobre los problemas públicos y políticos que se presentan en la entidad, y en cierta forma del país.

CATEGORÍA 7. CORRELACIÓN ENTRE LA AGENDA LEGISLATIVA Y DE GOBIERNO

Indicador

Opinión sobre la relación y coordinación entre la agenda legislativa y de gobierno. Pregunta (s)

Pregunta (s): *¿En qué medida se relaciona la agenda legislativa con la agenda de gobierno local y federal? ¿Qué problemas observan en esta interacción? ¿Cómo afecta la formación de la agenda política en los temas referidos?* El tema de la relación entre la agenda legislativa y de gobierno constituye un tópico relevante en las opiniones de los entrevistados. Las apreciaciones registradas confirman la existencia de una escasa relación y vinculación institucional entre legisladores locales y del ámbito federal. En general, coincide la tesis de que la ALDF presenta limitaciones jurídicas para analizar temas a profundidad, debido a que ciertos tópicos corresponden al ámbito federal. “No hay mucha vinculación ya que estamos limitados como ALDF, muchas de las cosas que deberíamos aquí decidir las deciden desde la cámara de diputados y eso obviamente hace que nosotros tengamos que incidir de otra forma en las decisiones que se hacen en esos niveles de representación.” (Aleida Alavés, PRD, 10/07/04). No obstante, el trabajo de las comisiones en los casos de estudio, indica la necesidad de incrementar la relación con funcionarios y políticos de otros ámbitos, a fin de fijar, de la mejor manera, temas para su discusión formal. En este marco, los lazos que se establecen de forma más frecuente refieren a problemas públicos relacionados con la seguridad, la política fiscal y económica, así como asuntos de carácter financiero, principalmente. En el caso de la relación de la ALDF con el GDF, los entrevistados aludieron a la existencia de ciertas formas de trabajo preconcebidas desde el poder ejecutivo local, donde determinados temas son turnados de forma vertical a las comisiones respectivas para su presentación a dictamen y posterior evaluación en la agenda legislativa. “[...]yo quisiera platicar mi proyecto de salud, pero no ha habido la oportunidad. Revisar los temas, como el asunto del control sanitario que es una barbaridad lo que anotan en la ley; estamos supeditados a la Ley General de Salud [...]Yo he insistido una infinidad de veces, desde hace un año que entre en funciones como legislador, y no he platicado más que en dos ocasiones con la Secretaría de Salud, y ha sido prácticamente para pelearnos [...] Estamos totalmente divididos y en esta división de grupos pareciera que son tribunales del gobierno. Suben a tribuna las iniciativas del gobierno y las definen como su fueran propias y no hay discusión previa de los temas; no hay la opinión externa de una iniciativa, la instrucción es pasarla, entonces yo creo que sí hay ese asunto de una buena parte de los diputados del PRD por legitimar las iniciativas de ley que envía el ejecutivo local.” (Entrevista a Efraín Morales, PRD, 08/10/04) En todos los interrogados, se identificó como común denominador a la existencia de contactos con fracciones y diputados del Congreso de la Unión e incluso de otros congresos estatales y del senado, pero se argumenta que éstos lazos se presentan de forma informal y más enfocados al trabajo de tipo político-partidista. Asimismo, las opiniones registradas infieren que la agenda legislativa del nivel federal va más adelante que la agenda local capitalina, debido a que los temas son de mayor relevancia nacional. En este sentido, Lorena Villavicencio, Presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF, infiere que: “el tema de la coordinación con otras instancias es muy reciente [...] estamos en pañales en ese tema. Por ejemplo, para el presupuesto que se va a entregar a cada entidad federativa, para ver el techo de endeudamiento para el DF, para ver el planteamiento que hace el Jefe de Gobierno, para ver que opina la Asamblea, no hay ningún vínculo institucional [...] La relación con las entidades es preocupante, hay muchas experiencias que se pueden aprovechar, programas exitosos, convenios, etc., pero esa parte está olvidada, no hay tiempo, espacio. Somos medio nuevos en este tema de la democracia, anteriormente casi todos los congresos locales eran del PRI, y entonces ellos recibían línea del gobernador en turno. Ahora tenemos congresos más plurales y que tienen mayoría, por ello surgen los problemas de coordinación.” En contraste, la Secretaría de Gobierno del DF plantea que la relación con los diputados que integran la ALDF se considera necesaria para atender ciertos conflictos sociales. De hecho, el trabajo de concertación política se plantea como una relación de respeto y colaboración. Datos de esta secretaría indican que desde septiembre de 2003 y hasta el 10 de agosto de 2004, se han realizado 154 comparecencias y reuniones de trabajo, de las cuales 20 han sido ante el pleno de la ALDF y 134 en comisiones, de las cuales 94 fueron de funcionarios delegacionales y 40 de las administraciones centrales. (Cfr., Informe de Alejandro Encinas ante la ALDF, Jefe de Gobierno del DF, Noviembre de 2004. Finalmente, las apreciaciones del CENSIDA hacia el tema de coordinación con legisladores se plantea como una relación donde la consulta es necesaria entre las partes y donde incluso se interviene en la definición técnica y política de las iniciativas que son integradas por las comisiones para consideración de las fracciones y posibles modificaciones legales. Al respecto Jorge Saavedra, indica que: “hay algunos estados que sus legislaturas andan promoviendo acciones en VIH que son totalmente incongruentes no sólo con la política nacional, sino con recomendaciones internacionales. En muchas ocasiones el CENSIDA ha tenido que intervenir para parar iniciativas estatales. Donde no hemos tenido mucho impacto es con las iniciativas municipales de ciertos municipios e incluso delegaciones del DF, que toman una serie de acciones que incluso entorpecen las acciones de prevención del VIH-Sida, pero son ya iniciativas locales.” (Jorge Saavedra, CENSIDA, 24/11/04)) De este modo, y pese a que algunos legisladores consultados consideran que los trabajos de coordinación son limitados, al final se concuerda en lograr una mejor coordinación política en la deliberación de los asuntos públicos que se someten a discusión en la ALDF y a ejecución en el GDF. En el caso de los temas relacionados con el VIH-Sida, la relación entre funcionarios y comisiones de la Cámara de Diputados advierte una cierta comunicación en las etapas de revisión al presupuesto de salud y durante los informes que este organismo provee a diferentes instancias nacionales e internacionales relacionadas con la pandemia.

Anexo 31

**Representación, participación, y
sociedad civil: el caso del
FRENPAVIH ante la política de salud
en Sida en México, 1996-2004.**

*Miguel Rodrigo González Ibarra
(FCPyS-UNAM)*

*Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y la
Administración Pública, Guatemala, noviembre de 2006.*

Objetivos y motivos:

- Revisar la relación ONG's y la configuración de las agendas de gobierno: Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-Sida, 1996-2003 (7 agosto 1996)
- Sistematizar la movilización social y las estrategias de promoción hacia las agendas política, pública y de los medios de comunicación.
- Existe un análisis (cuali-cuantitativo) insuficiente del tema y de ONG's en la materia sobre mecanismos de representación y participación política en la agenda política (gobierno).

Organizaciones (MS) – Agenda Política

Estrategias que utilizan
Grupos, Organizaciones
y Movimientos Sociales

Control de la Agenda

Capacidad por
introducir o excluir
ciertos temas o
problemas, asignar
prioridades y fijar
soluciones.

Agenda Política

Actividad de Gobierno
Debate Parlamentario
Competencia Electoral

Agenda Medios

Difusión Pública
Argumentos relevantes a favor o
en contra por los públicos
masivos, atentos y
especializados

La agenda política: modelo de análisis

Definición del problema para demandar la acción de los poderes públicos

Generación de propuestas de acción y legitimación

Considerar los actores y acontecimientos políticos favorables al tema



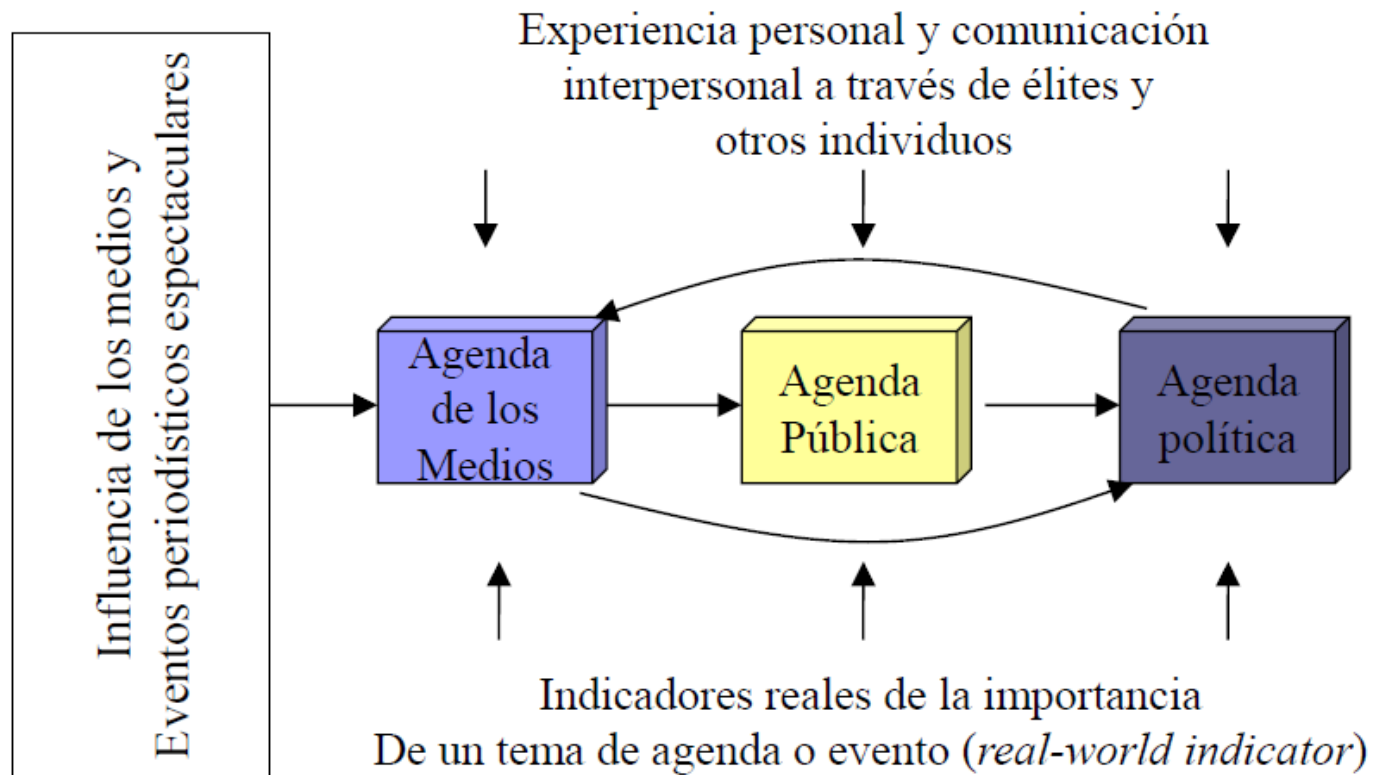
Marco discursivo (MS). Forma de enmarcar las reivindicaciones para influir en la opinión pública, captar o movilizar seguidores y competir con otros autores.

Estructura de oportunidades políticas (contexto institucional)

Configuración de un asunto como problema público

Generación de propuestas y acontecimientos políticos.

El proceso de agenda setting (Dearing, Rogers, Soroka, Cobb, Kingdom, Schattsneider, Murray, Sampedro)



Contexto y organización

Fundación, movilización y protesta: 1996-1998

1981. Identificación del Sida en el Mundo

1970-1985. Gestación de organizaciones homosexuales ante el VIH

1987. El Sida se reconoce en México como un asunto de salud pública (Conasida)

1994. Más de 9 mil en potencia y más de 400 mil infectados

1996. Movilización y surgimiento del FRENPAVIH ante la demanda de medicamentos y reforma en la atención médica (300 organizaciones con trabajo en Sida en México)

1995-2000. Reorganización del sector salud, establecimiento y acceso a la agenda y acceso (CENSIDA-REDES ONG's)

2001-2003. Estrategia de salud e inclusión de ONG's (72 mil infectados con tratamiento en 2003) 4 REDES DE ONG'S.



CONFERENCIA DE PRENSA PARA DAR A
CONOCER FRENPAVH EN EL AÑO DE
1996



■ Denuncian incumplimiento de compromisos por parte del IMSS

Diagnóstico y servicio médicos de calidad, exigen enfermos de sida

■ Nueva oferta del instituto: encuentro nacional de funcionarios con representantes de seropositivos.

Angéles Cruz (1) Enfermos de sida exigen de nuevo en los calles a los autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) atención y respuesta a sus demandas para mejorar la calidad de los servicios médicos y de diagnóstico que necesitan para preservar su salud.

Alrededor de las 10 de la mañana, integrantes del Frente de Personas Afectadas por el VIH/sida, Frente por la Teoría y la Práctica del oficio central del IMSS, realizaron un plantón y una hora después desfilaron frente la librería de Pisco de la California.

Protestaban por el incumplimiento de compromisos hechos por el instituto para reunirse con la organización civil y resolver los problemas que plantea el servicio médico en todo el país.

Ayer exigían ser atendidos por funcionarios con capacidad para tomar decisiones, pues, afirman, "no queremos que nos escuches, queremos respuestas".

Poco antes del mediodía los seropositivos optaron por bloquear los carriles centrales de Reforma. No habían pasado más de cinco minutos cuando los zinceros que custodian y hablan con ellos funcionarios de las coordinaciones de Atención Médica y de Planeación e Infraestructura Médica, así como de la Dirección Administrativa y los miembros de las delegaciones La Raza y Siglo XXI.

Los pacientes, que portaban capuchas blancas para mantener su identidad en el anonimato, explicaron que el pasado 31 de enero el IMSS firmó con el Frente por un convenio, en el cual se comprometieron a reunirse de nuevo en septiembre.

En ese momento estaban representantes de ambos países de todo el país, donde como objetivo se fijó mediar para atender la problemática existente en cada estado de la República.

La reunión fue convocada por el Frente por el pasado 20 de septiembre, en el momento de la asamblea nacional de la

Por eso, ayer los pacientes decidieron trasladarse al edificio central de la institución para exigir respuestas. "Hoy vamos a irnos y a irnos de la institución", gritaban los manifestantes en el exterior del recinto, mientras sus representantes dialogaban con los funcionarios del Seguro Social.

Después de casi tres horas, salieron los integrantes del Frente por un nuevo compromiso del instituto se hace el convenio fi-

de asistencia un encuentro nacional con los directivos regionales y dos representantes de la organización civil.

Antes y hasta el 15 de octubre se llevarán a cabo reuniones por zonas, cuyo propósito será exponer la problemática local, analizar y evaluar el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

En general, el Frente por el mejoramiento del sistema de atención de medicina

general, tratamiento de laboratorio, capacitación y actualización del personal médico en la atención a pacientes con sida, así como agilización de la atención en los servicios de diagnóstico y hospitalización.

Una de sus demandas es la revisión y el perfeccionamiento del proceso de intervención. Aunque el servicio existe, en la actualidad "hay demasiado demora en la programación de las citas y muchas veces hasta cuando pasan meses de que postulan por el especialista".

Por parte del IMSS, firmaron el convenio Román Romo, de la División de Hospitales de la Coordinación de Atención Médica, Antonio Abascal, de la División de Servicios Subagudos de la Coordinación de Planeación e Infraestructura Médica, Adolfo Bonilla, secretario auxiliar de la Dirección General, y Armando Talavera, coordinador técnico de la Dirección Administrativa.



Transición y establecimiento de la agenda

Conversión de Mov. Social a ONG: 1999-2000

- Desarrollo de una política de influencia y presión
- Definición de signos hacia el público masivo y atento
- Proceso de maduración y autoreflexión en la movilización social
- Desarrollo de estrategias de movilización y protesta social ante SSA y la Cámara de Diputados
- Competencia con otras Redes de ONG's en el tema
- Constitución e interlocución mediante Asambleas con el gobierno (SSA). Intento de representación en 32 estados.
- Participación y cogestión en políticas asistenciales
- Crisis de orientación política: el *significado de vivir....*



Manifestación ante la Cámara de Diputados, 1998

Acceso y debate con en la agenda con la SSA

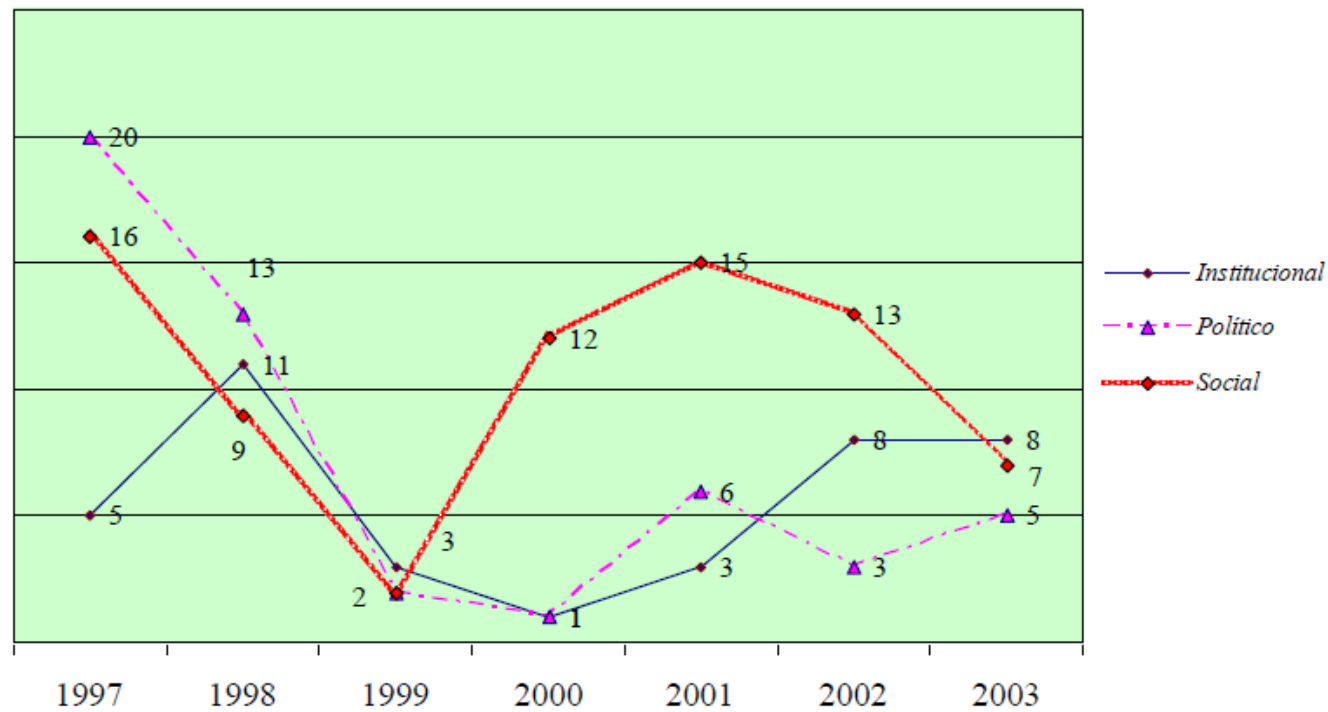


Representación y participación en la agenda

Participación, cogestión y control de la ONG's: 2001-2003

- La agenda de salud fortalece espacios para ONG's y destina recursos (\$) al funcionamiento interno.
- Participación limitada (con voz y voto) en acciones de supervisión a medicamentos, normas de salud, atención médica.
- Promoción desde el gobierno-ONG's, para campañas de prevención en ESTIGMA, DISCRIMINACIÓN y DERECHOS HUMANOS
- Participación limitada a tareas de seguimiento y transparencia, escasa en decisiones políticas del tema
- El FRENPAVIH vive crisis de organización e identidad, que da origen a fracturas y desmovilización en los estados
- Control de la movilización social y apertura de espacios en la agenda desde el Conasida (De 4 a 8 Vocalías)

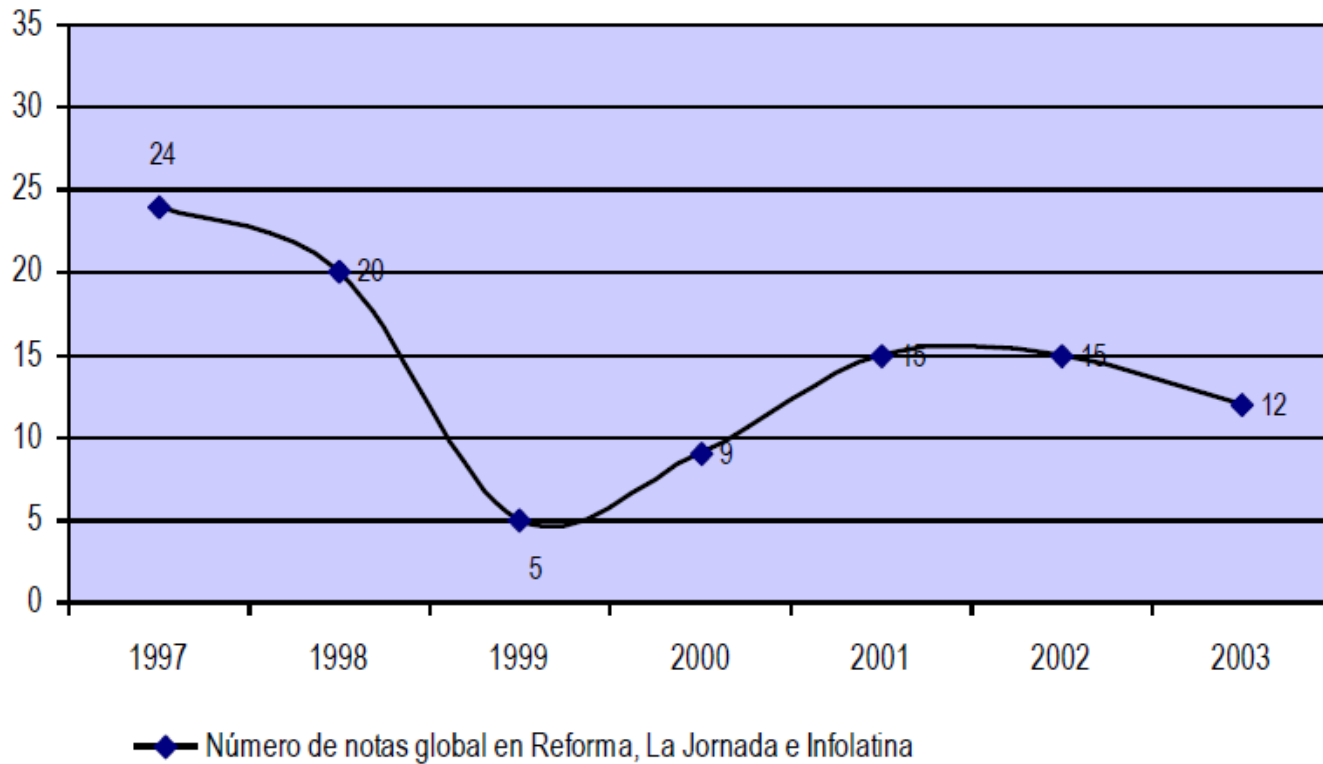
Movilización y protesta social del Frenpavil según los medios de comunicación (Reforma, La Jornada e Infolatina)



Indicador más frecuente: Social, incluye 164 notas relevantes sobre acciones demostrativas, de confrontación y violencia (asambleas de protesta, concentraciones, manifestaciones, bloqueos, etc.)

Fuente: Investigación en Bases de Datos: Infolatina, Reforma y La Jornada.

Relevancia de la Movilización del Frenpavi en los Medios de Comunicación (La Jornada, Reforma, Infolatina)



Reflexiones finales

- La promoción de la agenda política hacia ONG's como el FRENPAVIH presenta una fuerte orientación hacia el control político.
- El FRENPAVIH funciona como un bloque de ONG's promoviendo el acceso a la agenda de forma fragmentada, aunque con cierta contribución a la creación de espacios y políticas de atención en Sida
- Existe un reconocimiento a la pluralidad de la organización y a sus logros en la ampliación de derechos a la salud.
- Urge mayor trabajo de cogestión desde el diseño de políticas (concepción desde los ciudadanos)
- El FRENPAVIH, es representativo de la protesta y difusión del tema para los medios de comunicación.
- Hacia el 2005, existen ciertos impactos positivos en programas de SSA en los estados de la movilización, aunque es débil en representación y legales. (Tabasco, Veracruz).



Casos notificados en potencia de SIDA: 90 mil

Casos notificados de VIH: 160 mil

Redes de ONG's: 8 registradas en el CENSIDA

Personas atendidas con tratamiento: 28,600

Fuente: CENSIDA, **Nov. 2004.**



“Soy como cualquier otra persona, ser seropositivo no me detiene o limita; al contrario, me motiva a organizarme y luchar por mis derechos.”

[Entrevista realizada por el autor: Juan activista del Frenpavih y diagnosticado con VIH en 1997, *marzo 2005*]

Anexo 32

Participación política y agenda de gobierno:
un análisis a partir de casos de organizaciones
sociales en México y la ciudad de
México, 1985-2003.

Mtro. Miguel R. González Ibarra

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

Noviembre, 2005
Presentación Coloquio de Investigación

Resumen

- **Este trabajo *investiga*** la relación entre organizaciones sociales y la política institucional. Con base en el estudio de tres experiencias organizativas (*Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico*, 1990-1994; *Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo*, 1985-1995; y *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH*, 1997-2003) identificadas en México y el Distrito Federal, ***se desea conocer los mecanismos realmente existentes de la conexión y participación de las organizaciones en la agenda política institucional.***
- **El método y las técnicas** recuperan la investigación cualitativa desde una perspectiva comparada de la movilización y protesta social, así como de la acción estratégica de cada organización durante su dinámica e interacción en el sistema político y hacia los canales de acceso de la agenda política.
- **El trabajo *aportará*** nuevos elementos de análisis e interpretación teórica-metodológica y un estudio de casos de la incidencia de las organizaciones-movimientos sociales en la apertura de la agenda política, a fin de *comprender* los procesos de gobierno (definición de la agenda) contemporáneos en la ciudad.

Pregunta y objetivo general

Investigo en qué medida participaron la *Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico*, 1990-1994, la *Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo*, 1985-1995, y el *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH*, 1997-2003, en la conformación de sus respectivos temas y problemas en la agenda de gobierno de la ciudad de México

Hipótesis 1

Los procesos de participación y vínculos establecidos por las organizaciones de estudio para la conformación de la agenda de gobierno -en sus respectivos temas y problemas- fueron muy limitados, relativamente estables y pacíficos. Se distinguieron por relaciones de conflicto e intercambio político, así como por acciones de movilización y cultivo de lazos con otros actores en el sistema político (como el Movimiento Urbano Popular y movimientos civiles), que les permiten participar en otros espacios políticos (como el electoral).

Hipótesis 2

Desde el gobierno, la promoción de la agenda hacia las organizaciones sociales de estudio se presentó (aunque en diferente grado y mecanismos de trabajo) con una fuerte dosis de control político, a fin de contener y/o disminuir la movilización social para encauzarla hacia políticas y programas previamente definidos en el ámbito local. En este marco, la formulación de estrategias de participación de tipo clientelista, asistencial e incluso corporativo entre las 3 entidades y el gobierno siguen siendo mecanismos importantes para lograr ciertas bases de estabilidad y legitimidad al desarrollo de la gestión pública local y federal.

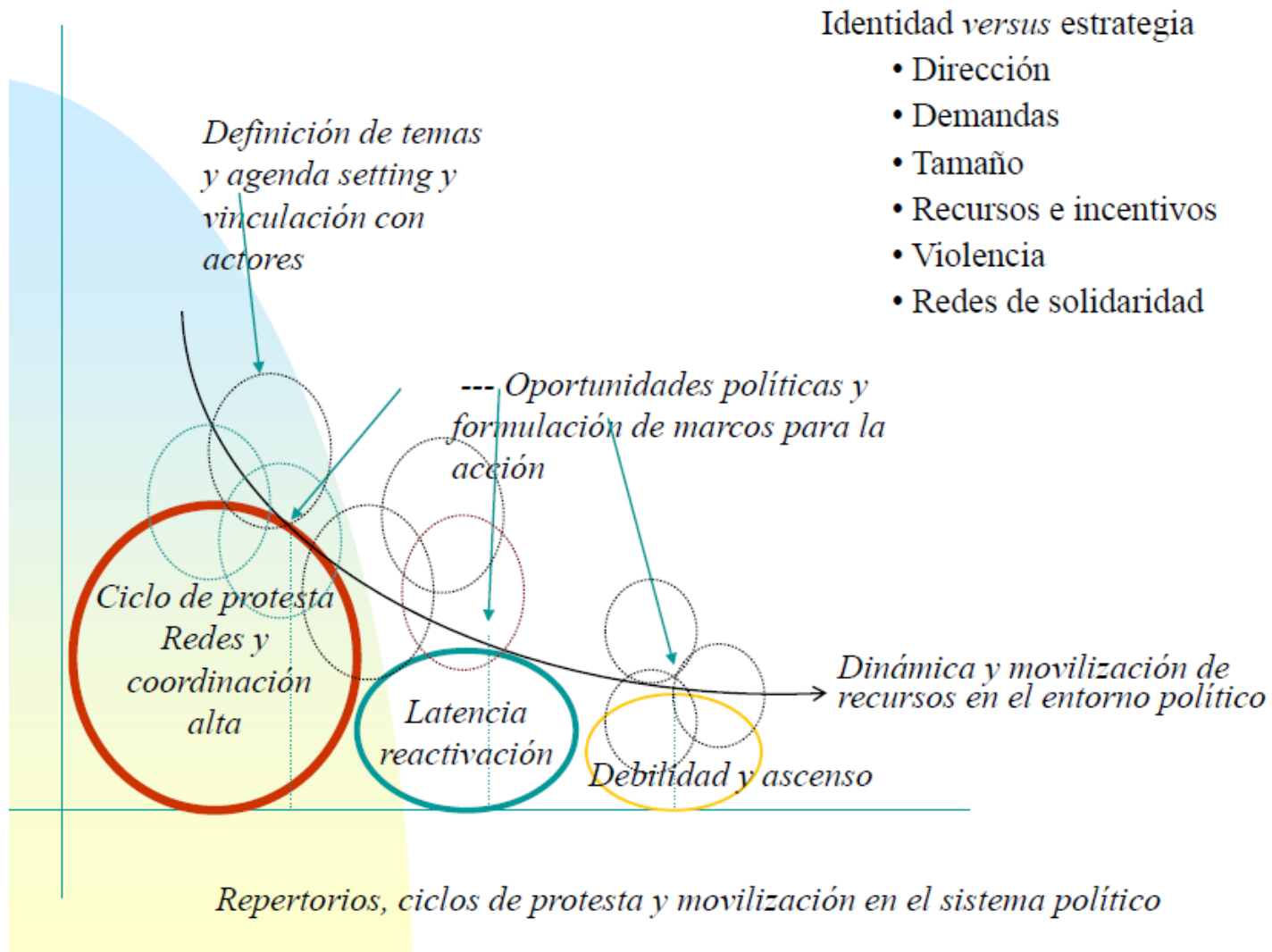
Metodología y objeto de investigación

1. Se realizó la revisión teórica-conceptual y el análisis cualitativo de la movilización social de las tres organizaciones, a fin de conocer los factores que propician o limitan la acción político-estratégica durante su interacción con el sistema político institucional.
2. Se encontró elementos para entender mejor la dinámica de organizaciones sociales en la estructuración de la agenda de gobierno en el marco de los procesos de apertura política en la capital.
3. El *área de investigación* se centró en el conocimiento de los vínculos entre la acción colectiva y la formación de políticas públicas.

Conclusiones generales del trabajo

Capítulo I.

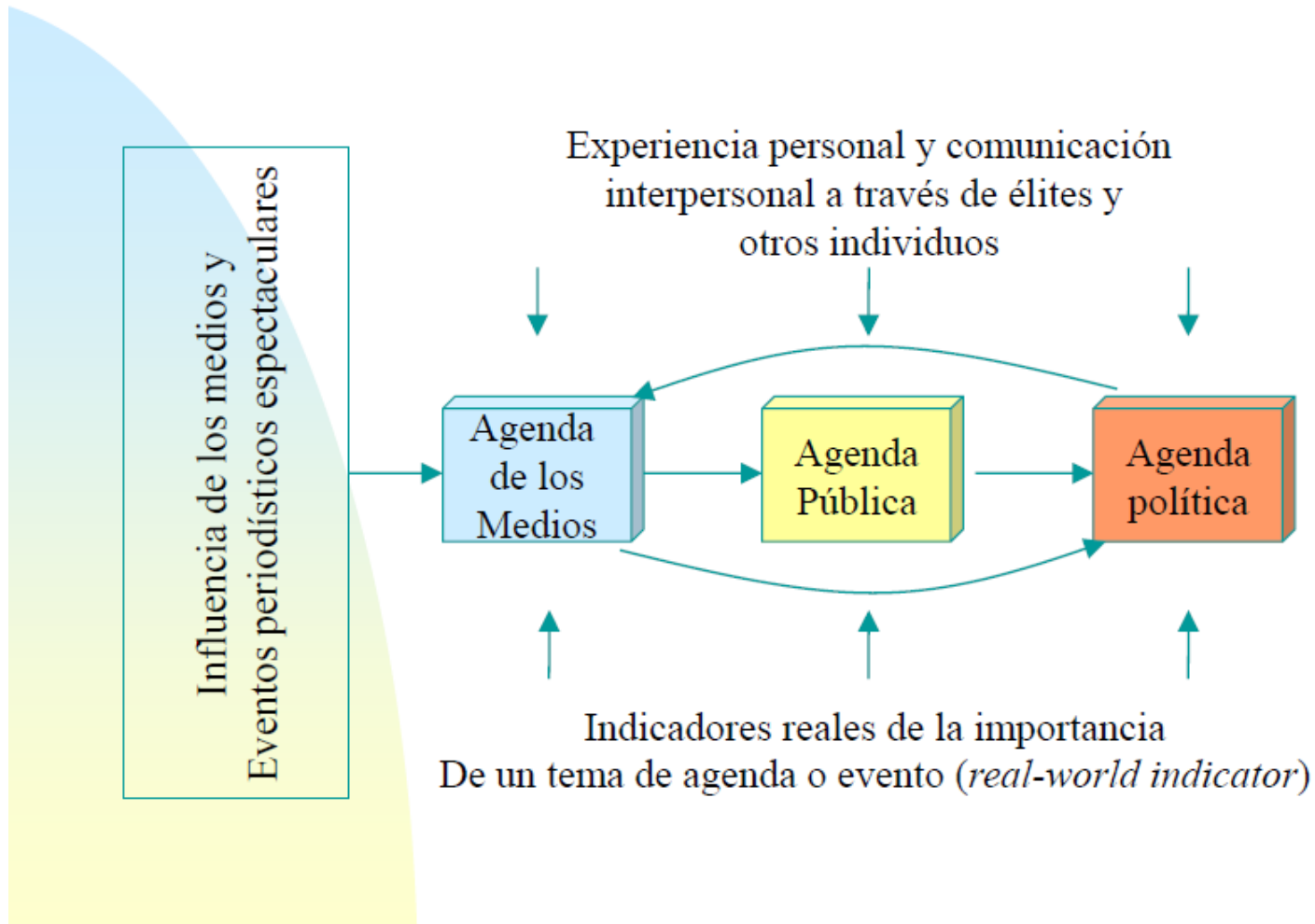
Las organizaciones se vinculan con el ámbito político institucional de forma relativamente estable y pacífica. La fuerza y consistencia de su acción política-estratégica depende de los lazos establecidos con partidos, grupos y movimientos sociales, así como de su capacidad para difundir temas en la opinión pública y ejercer presión hacia el ámbito político institucional para la resolución de sus demandas concretas o propósitos de cambio social.



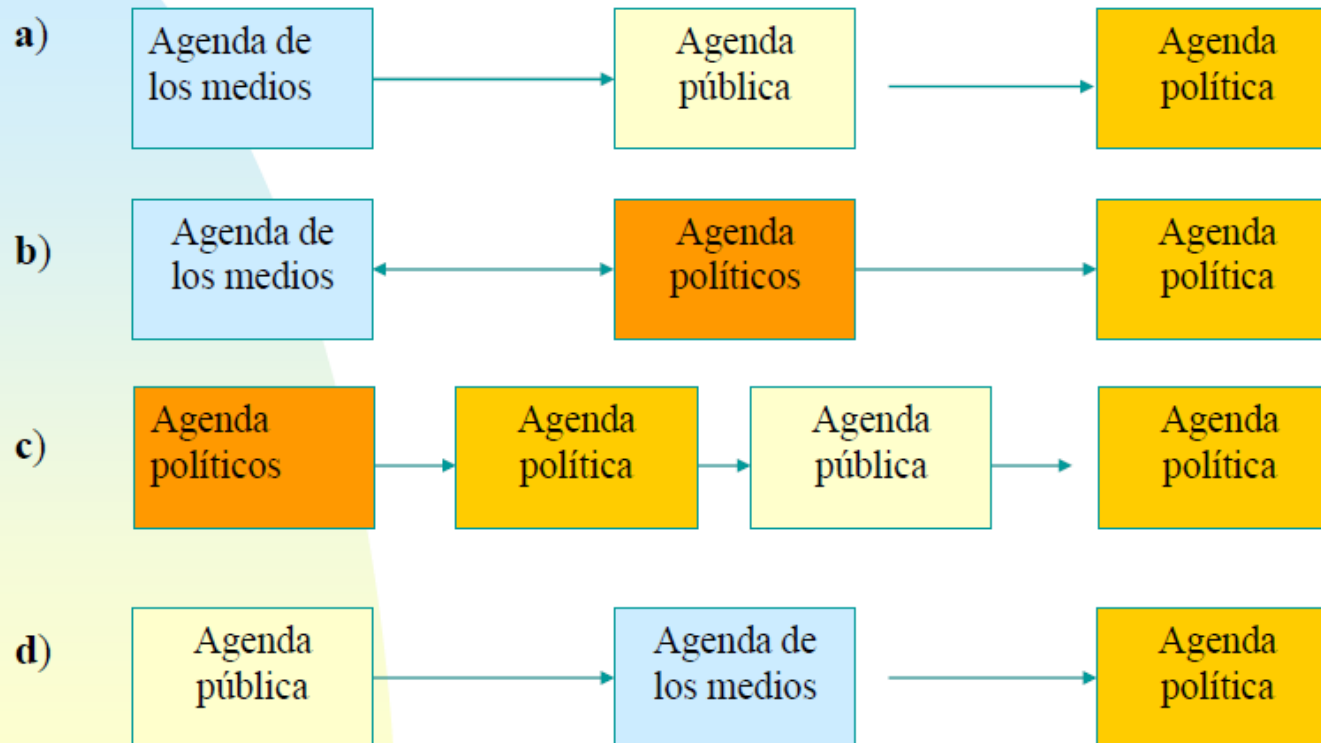
Capítulo II

El acceso a la agenda política de las organizaciones y movilizaciones sociales se define por una dinámica de control e intercambio político. En esta línea, las organizaciones articuladas en movimientos sociales, grupos sociales y civiles enfrentan diversos dilemas en sus procesos de dirección, movilización y difusión de temas y problemas al tratar de incidir en el ámbito institucional.

El proceso de agenda setting (Dearing, Rogers, Soroka, Cobb)



Influencia e interacción entre agendas (Perloff & Vara, Cobb, Rogers, Saampedro)



Organizaciones (MS) – Agenda Política

Estrategias que utilizan Grupos, Organizaciones y Movimientos Sociales

Control de la Agenda

Capacidad por introducir o excluir ciertos temas o problemas, asignar prioridades y fijar soluciones.

Agenda Política

Actividad de Gobierno
Debate Parlamentario
Competencia Electoral

Agenda Medios

Difusión Pública
Argumentos relevantes a favor o en contra por los públicos masivos, atentos y especializados

Revelan la distribución del poder político y comunicativo

La agenda política: modelo de análisis

Definición del problema para demandar la acción de los poderes públicos

Generación de propuestas de acción y legitimación

Considerar los actores y acontecimientos políticos favorables al tema



Marco discursivo (MS). Forma de enmarcar las reivindicaciones para influir en la opinión pública, captar o movilizar seguidores y competir con otros autores.

Estructura de oportunidades políticas (contexto institucional)

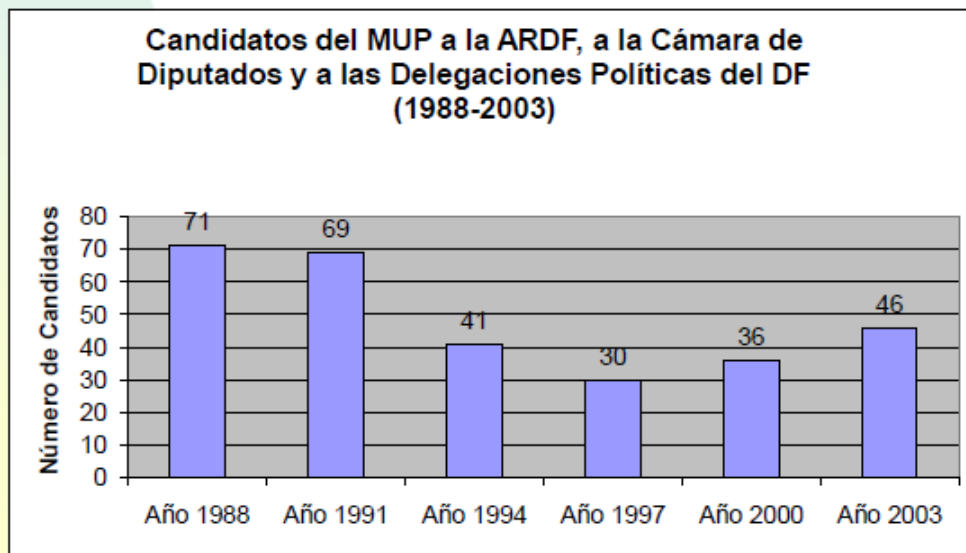
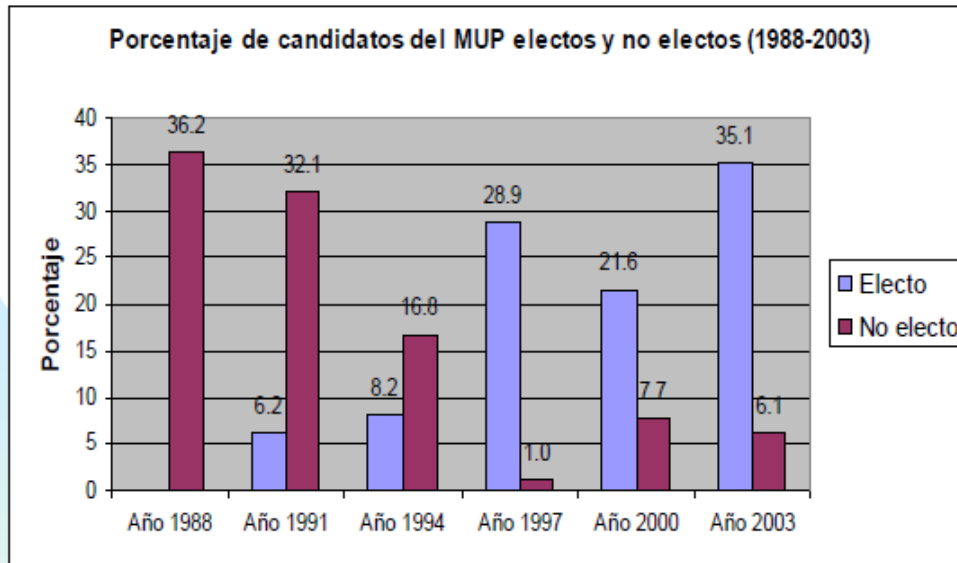
Configuración de un asunto como problema público

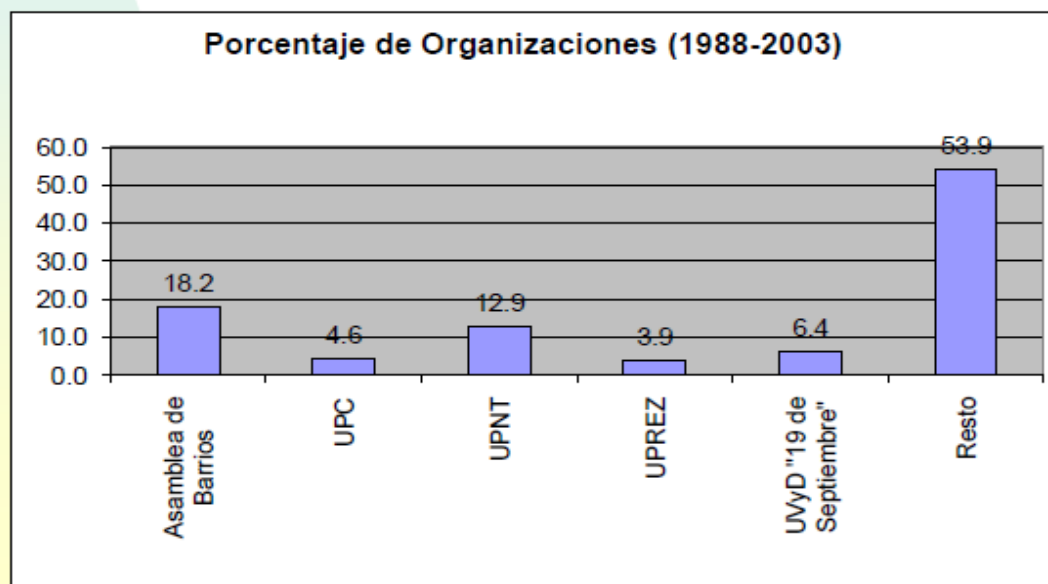
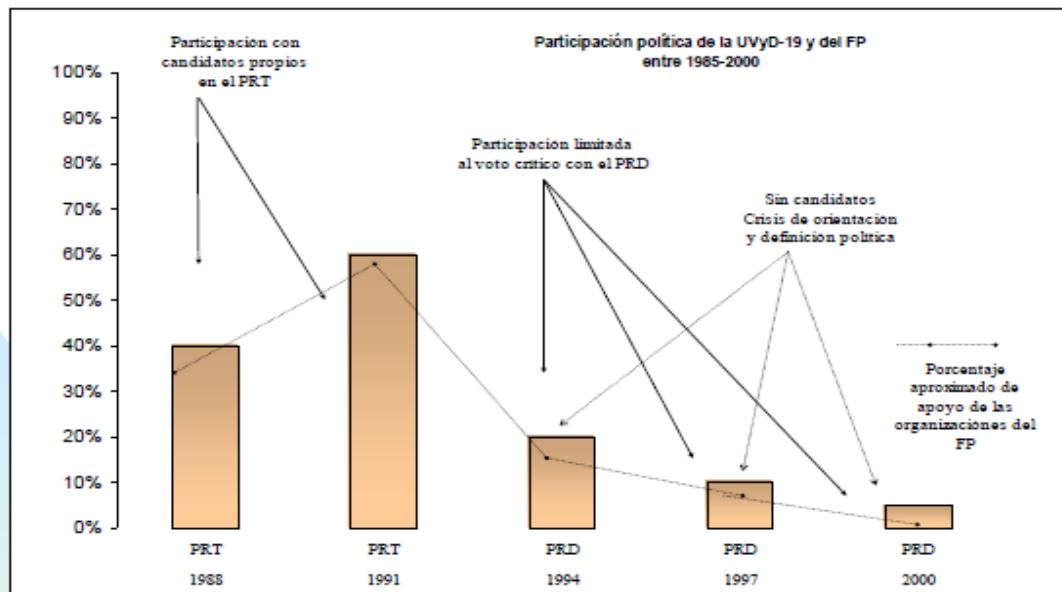
Generación de propuestas y acontecimientos políticos.

Capítulo III

La acción del Movimiento Urbano Popular en el país y su vinculación con partidos de izquierda, incentivó su participación política y electoral. En el DF la estrategia de participación se orientó hacia la promoción de temas sociopolíticos y cambios en la gestión pública y atención ciudadana, así como contribuyó de algún modo en el desarrollo de los procesos de liberalización y democratización recientemente experimentados en la urbe.

Los vínculos e intercambios de líderes de organizaciones del MUP (como de otras organizaciones de la sociedad civil) con funcionarios públicos y elites de partidos políticos, significó la oportunidad política para debatir diferentes temas en la agenda pública e influir en la agenda política de la capital y, en ciertos casos, ascender hacia cargos legislativos y de gobierno



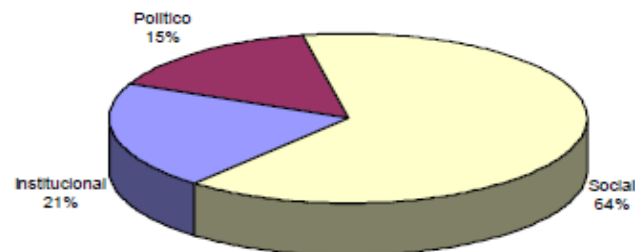


Capítulo IV. Diagnóstico de los casos

Las acciones de movilización y protesta de las tres organizaciones de estudio, se originaron por mecanismos de disparo y de la expansión del conflicto entre la sociedad civil y los medios de comunicación. Estos hechos impulsaron el apoyo e intercambio político con otros actores para acceder en la formación de la agenda política y tratar de incidir en los mecanismos de decisión para la resolución eventual de sus problemas.

Desde el gobierno la promoción de la agenda política hacia las organizaciones sociales de estudio presenta (aunque en diferente grado y mecanismos de trabajo) una fuerte orientación hacia el control político, a fin de contener el conflicto, disminuir la movilización social y encauzar hacia políticas y programas previamente definidos, la participación e incidencia externa de grupos y organizaciones en la gestión pública del régimen.

Dirección de la movilización identificada en organizaciones sociales en el tema de la reconstrucción de vivienda (UVyD-19), 1986-1990



Estrategia convencional o radical

Institucional: Judicial, Denuncias, Reclamos, Democracia Directa, Participación Orgánica en Programas Sociales

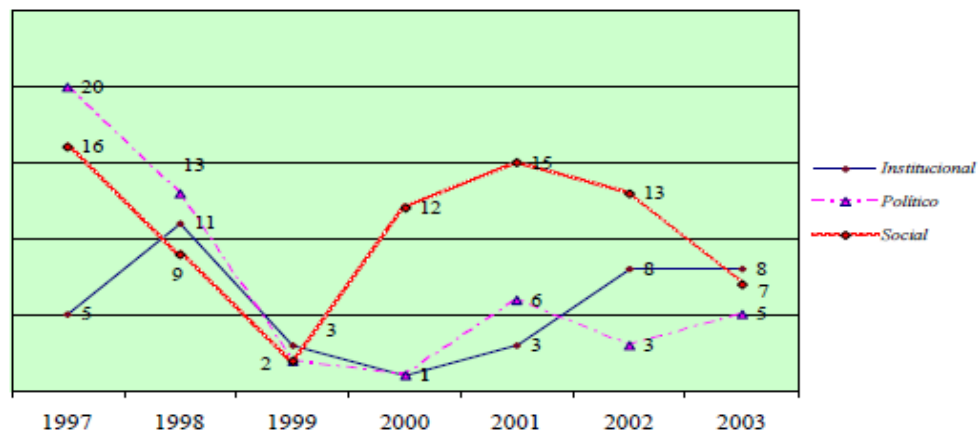
Político: Conferencias de Prensa, Relación con partidos en eventos, Participación en Eventos Oficiales

Social: Demostrativa, Confrontación, Violencia

Los Medios de Comunicación son: El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excelsior y Proceso.

Fuente: CDPRESS, Base de Datos BINFHER.

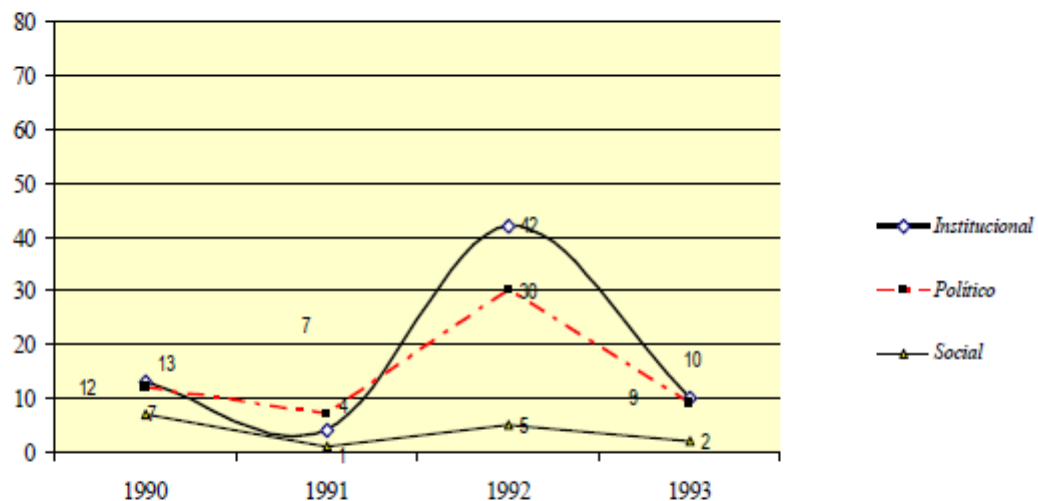
Movilización y protesta social del Frenpavih según los medios de comunicación (Reforma, La Jornada e Infolatina)



Indicador más frecuente: Social, incluye 164 notas relevantes sobre acciones demostrativas, de confrontación y violencia (asambleas de protesta, concentraciones, manifestaciones, bloqueos, etc.)

Fuente: Investigación en Bases de Datos: Infolatina, Reforma y La Jornada.

**Mobilización y protesta social de las Organizaciones de Comerciantes
Ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México, 1990-1993**



Indicador más frecuente: Institucional, incluye 89 notas relevantes sobre acciones judiciales, denuncias, reclamos o alegatos, propuestas de cogestión, participación en comités y actos oficiales del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en la zona del Centro Histórico del DF en el lapso de tiempo indicado. El análisis se realizó en las notas generadas en CDPRESS y BINFHER de los diarios El Norte, La Jornada, Universal, El Financiero, Excelsior y Proceso.

Fuente: Investigación en CDPRESS, Base de Datos BINFHER, 1990-1993.

Capítulo V. Reflexiones y consideraciones para el debate futuro

- La movilización cataliza la definición de temas y fija la discusión del posible acceso a la agenda
- El conflicto es permanente y el intercambio político es una condición para acceder a la agenda política
- Los medios fijan la agenda e intervienen como grupos de presión y poder hacia los políticos
- Escasa correspondencia entre la agenda local y federal, en temas comunes; mucha fricción en el debate y en el acceso de las organizaciones hacia los órganos
- La protesta es la vía de incidencia más clara en la agenda política; los accesos institucionales son poco confiables y legítimos para las organizaciones

Sinopsis de las Organizaciones de Estudio

Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre- Frente del Pueblo

1985, Sismos de 1985-Programa de Vivienda Fase II.

1988 Presencia en medios y ligas con partidos y
organizaciones izquierda PRT, PCM

1990 Fundación Frente del Pueblo
(organización-movimiento) (PRD, PT)

1991 Participación política electoral e inserción a

1994 la agenda política



FRENTE DEL PUEBLO

Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico, 1990-1994

1990. Actividad y presencia en medios, ligas con políticos (PRI)

1991. Vínculos partidos, organizaciones y grupos de presión (PRI, CANACO, DDF)

1992. Incorporación a la agenda Programa de Comercio Popular en 1992-1993

1993. Protesta y movilización hacia DDF

1994. Redefinición de la agenda política.

1994. Representantes de la organización en la Asamblea del DF



Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH, (FRENPAVIH)

1996. Conferencia de prensa dando a conocer FRENPAVIH.

1997.- Plantón ante el Centro Medico Nacional Siglo XXI del IMSS y firma de acuerdos para la inclusión de antirretrovirales e inhibidores de proteasa al cuadro básico y exámenes específicos de laboratorio. Constitución del Comité Mixto IMSS-FRENPAVIH.

1998. Primera Asamblea Nacional de PVV's e integración de la I Comisión Nacional de Interlocución (México, D. F.)

2000. Inicio De la Campaña "CON TU FIRMA SALVAS VIDAS", con el propósito de reunir 60.000 firmas de todo el país y demandar al Ejecutivo Federal el acceso a medicamentos y atención integral para todos los mexicanos que viven con VIH / SIDA.

Segunda Asamblea Nacional de PVV's, e integración de la II Comisión Nacional de Interlocución (Oaxtepec, Morelos).

Cabildeo legislativo, logrando presupuesto para incorporar a 1,900 PVV's sin Seguridad Social al programa de "MEDICAMENTOS GRATUITOS" de la SSA.

Incorporación de un PVV del FRENPAVIH al Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH / SIDA (CONASIDA).

2002. Evolución a Asociación Civil, bajo la dirigencia de un Consejo Nacional Directivo integrado por todos los Representantes Regionales del país (16 PVV's). Tercera Asamblea Nacional de PVV's, e integración de la III Comisión Nacional de Interlocución.

2003. Reflujo y rupturas en la organización ante la cogestión con CONASIDA



RESUMEN

El objetivo de esta investigación es identificar cuál es la relación entre movimientos sociales y la agenda política; concretamente, la actividad de la *Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo* en la política de reconstrucción de vivienda en la colonia Roma entre 1985-1990; el papel de las *Asociaciones de Comerciantes Ambulantes* ante el Programa de Reubicación del Comercio Informal en la zona del Centro Histórico en 1990-1994; y la protesta del *Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH* hacia los programas de salud-VIH en México entre 1997-2003.

El trabajo plantea que la relación que existe entre las organizaciones con la agenda política institucional se caracteriza por el conflicto, la negociación e intercambios políticos permanentes, mismos que moldean el curso de la participación social en los procesos de fijación de la agenda de gobierno. Asimismo, infiere que los espacios generados desde el gobierno hacia la participación política de las organizaciones en la agenda política fueron limitados y con una orientación hacia el control político, a fin de contener el aumento del conflicto y mantener la estabilidad de la urbe y el país.

El *método* y las *técnicas de investigación* empleadas incluyen la revisión teórica-conceptual, análisis empírico y cualitativo de la movilización social de las tres organizaciones, a fin de conocer los factores que propician o limitan la acción político-estratégica durante su interacción con el sistema político institucional. Con ello, se aportan elementos para entender la dinámica de organizaciones sociales en la formación de la agenda de gobierno en el marco de los procesos de apertura política en la capital y del país en los años referidos.

El trabajo tiene como *objeto de estudio* y *área de investigación* el conocimiento de los vínculos entre la acción colectiva y la formación de políticas públicas; específicamente, la relación entre organizaciones-movimientos sociales y la agenda política.

