



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MOTOR DE
POLÍTICAS PÚBLICAS. EL PROGRAMA
MEJORAMIENTO BARRIAL EN EL DISTRITO FEDERAL
(2008-2009)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
BRYAN JORGE RODRÍGUEZ VILLAVICENCIO



DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. FRANCISCO MOYADO ESTRADA

CD. UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 2014



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.

Introducción.....	i
1. Conceptos básicos sobre gobierno y ciudadanía	1
1.1. Estado Gobierno y Administración Pública.....	1
1.2. Ciudadanía.....	3
1.3. Democracia Representativa y Participativa como contexto de la Participación Ciudadana.....	6
1.4. Democracia deliberativa.....	9
1.5. Participación ciudadana.....	11
1.6. Sociedad Civil.....	16
1.7. La Sociedad Civil en México.....	22
1.8. Gobernanza.....	27
1.9. Políticas Públicas.....	29
1.10. Lo Público no Estatal.....	31
2. El gobierno del Distrito Federal frente a la participación ciudadana	37
2.1. Evolución del Distrito Federal.....	37
2.2. Geografía del Distrito Federal.....	37
2.3. Desarrollo del Distrito Federal.....	38
2.4. Aspectos políticos del DF.....	46
2.4.1. La reforma constitucional de 1993.....	48
2.4.2. Las reformas de 1994.....	50
2.4.3. Las reformas de 1996.....	51
2.4.4. El Distrito Federal Actualmente.....	52
3. Antecedentes del Movimiento Urbano Popular.....	57
3.1. Acercamiento teórico a los conceptos de movimiento, popular, urbano y movimiento social urbano.....	57
3.1.1. Concepto de movimiento.....	58
3.1.2. El concepto de urbano y lo urbano.....	58
3.1.3. El concepto de popular.....	59
3.1.4. Movimiento social urbano.....	59
3.1.5. Movimiento social y acción colectiva.....	60
3.2. Definición de Movimiento Urbano Popular.....	63
3.3. Surgimiento de los movimientos urbano populares en México.....	65

3.4.	El movimiento inquilinario.....	67
3.5.	La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)	68
3.6.	El Movimiento Urbano Popular de México	72
3.7.	Periodos y etapas del MUP	74
3.7.1.	Primer Periodo de 1968 a 1978.....	75
a)	Primera etapa de junio de 1968 a junio de 1975.....	75
b)	Segunda etapa. De 1975 a 1978	77
3.7.2.	Segundo periodo. De 1979 a 1983.....	79
a)	Tercera etapa. De 1979 a 1980.....	79
b)	Cuarta etapa. De 1981 a 1983.....	80
3.8	La Política Urbana después del MUP.....	83
4.	El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) en la Ciudad de México.....	86
4.1.	Antecedentes del Programa.....	87
4.2.	Marco Normativo que sustenta el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal	91
4.2.1.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	91
4.2.2.	El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	93
4.2.3.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)	94
4.2.4.	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF).....	95
4.2.5.	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)	96
4.2.6.	Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal (LPDEPDF).....	96
4.2.7.	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (LFADSOCDF)	97
4.2.8.	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF).....	98
4.3.	Instrumentos de participación ciudadana involucrados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana	100
4.3.1.	De la iniciativa popular.....	100
4.3.2.	De la consulta ciudadana	101
4.3.3.	De la colaboración ciudadana.....	101
4.3.4.	De la audiencia pública	102

4.3.5. De los recorridos del Jefe Delegacional.....	102
4.3.6. De las asambleas ciudadanas.....	103
4.4. Los Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal.....	104
4.4.1. Del Comité Ciudadano.....	105
4.4.2. El Consejo Ciudadano.....	105
4.4.3. El Consejo del Pueblo.....	106
4.4.4. El Representante de manzana.....	106
4.5. Desarrollo del PCMB en el Distrito Federal.....	106
4.6. Resultados del PCMB durante el periodo 2008-2009.....	111
4.7. Trabajos del PCMB realizados durante el periodo 2008-2009.....	115
Conclusiones.....	l
Bibliografía.....	a

Introducción

El proceso de liberalización política iniciado en los años setenta ha generado una serie de cambios políticos, económicos y sociales, lo que ha dado lugar a una nueva configuración del Estado.

Dicho cambio parte de un conjunto de restricciones que se encuentran implícitas en los sistemas democráticos, donde la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá de la voluntad de los ciudadanos.

Esto trajo consigo la puesta en marcha de nuevas lógicas, tales como el uso eficiente de los recursos, cuyos orígenes se ubican en las crisis fiscal y económica por la que pasó el Estado benefactor de los años setenta. Con ello se estableció un momento determinante en el que el Estado pasa a ser limitado por la economía (economía de carácter liberal) y por una política que le exige nuevos procesos de toma de decisiones, con características más incluyentes y llevadas a cabo en el ámbito público.

La crisis fiscal del Estado implicó un problema no solamente económico para con su sociedad, mostró por vez primera la incapacidad de dar solución a todos los problemas que se presentan y requería de ayuda de otros actores sociales para la solución de los mismos.

Una de las consecuencias más notorias de la crisis fiscal fue la pérdida de legitimidad y los cuestionamientos por parte de la sociedad, ya que se le había otorgado al Estado un amplio poder y los elementos que este conlleva, principalmente recursos económicos.

La crisis del Estado obligó a que éste abandonara un número considerable de sectores ante sus nuevas prioridades, sobre todo se apartó de aquellos espacios en donde la iniciativa privada tenía interés y experiencia en participar. Así se logró evitar una duplicidad de funciones en las actividades económicas entre el Estado y

el mercado; y al mismo tiempo se daba un dinamismo a la economía, resentida por la crisis, bajo el esquema liberal.

No obstante los espacios no atendidos persistieron, inclusive aumentaron, dado que el Estado, en comparación con años anteriores estaba imposibilitado para actuar lo que significó una oportunidad de desarrollo para el ámbito privado.

Debido a ello la sociedad civil comenzó a intervenir, atendiendo peticiones por sí misma, ofreciendo una gama de soluciones y posibilidades a los problemas, sin estar a la espera de una respuesta por parte del gobierno. Es así como la sociedad comienza a organizarse y a resolver problemas de acuerdo a sus posibilidades y de ser incapaz, se opta por la interacción de otros grupos y esferas.

A partir de este momento la relación de subordinación de la sociedad ante el Estado desapareció, dando lugar a la configuración de nuevas relaciones que ya no poseían una verticalidad y rigidez en su organización, finalizando así los modelos políticos corporativistas y autoritarios. Así se dio paso a nuevos procesos, se liberalizó la económica y se democratizaron los regímenes políticos.

Estos cambios afectaron el espacio público, el cual comienza a diseñarse sin un Estado de carácter protagónico y una esfera social que emerge con deseos de ser escuchada, que goza de autonomía, y que no está supeditada o limitada a las estructuras del Estado o las directrices del mercado y en sus objetivos no se encuentra la búsqueda de pertenencia a dichas esferas sino la interlocución con ellas.

Dentro de este espacio público no estatal, la sociedad civil encuentra un terreno fértil para llevar a cabo acciones que fortalezcan la civilidad y la democracia. Pero para conocer las formas en que la sociedad civil se manifiesta es necesario saber que se entiende por este concepto, sus alcances y limitaciones.

La sociedad civil inicialmente se encontró inmersa en la sociedad de mercado, cuya prioridad era la construcción de espacios sin la tutela estatal, pero a medida que se desarrollaban dichos espacios se produjo una separación de intereses entre el individualismo que se generó en los actores del mercado y la búsqueda de mejores prácticas de sociabilidad por parte de otros actores sociales que no perseguían lucrar con sus acciones.

El proceso democratizador en el que ahora se encuentra inmersa nuestra sociedad, provocó que entre la sociedad civil y el Estado se presentaran ante una nueva realidad social, donde se comenzó a involucrar a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección y diseño de políticas. Aunado a esto, se realizaron reformas en la Administración Pública para hacerla más eficiente, orientando una visión hacia el ciudadano-cliente.

Con esto se gestó una nueva forma de dar solución a los problemas públicos donde la responsabilidad está repartida entre el Estado y la sociedad, cuyo propósito fundamental es que la acción de gobierno se realice de la mejor forma, es decir, se comenzó a adoptar un esquema de gobernanza.

En este modelo, actores políticos, privados y sociales participan en una red que involucra a todos en la formulación de políticas, donde el eje central es el ciudadano que desde la óptica pública, tiene el rol de elector y desde el punto de vista gerencial es un receptor de políticas y demandante de mejoras, es decir, es también un usuario.

Para el caso mexicano, la sociedad civil surge, con el propósito de ser un freno a las prácticas autoritarias, sin embargo, la sociedad civil aparece tardíamente debido a que los procesos políticos gestados posteriores a la revolución mexicana y hasta los años setenta, del siglo XX, el corporativismo y la política de masas, conformaron una estructura restrictiva para las libertades políticas.

Estos procesos políticos por los que atravesó la sociedad mexicana impidieron que la ciudadanía se familiarizara rápidamente con las prácticas de la democracia, tales como el ejercicio del voto, los derechos humanos y el involucramiento en los asuntos públicos.

A pesar de ello, el fortalecimiento de la democracia es una de las manifestaciones de la sociedad civil y se observa en la interacción entre la esfera pública y privada, donde se busca que el ciudadano mediante su participación tenga una mayor influencia en la tarea de gobernar.

Uno de los principales mecanismos que ha empleado la sociedad civil, en el espacio público y posterior a su autonomía de otras esferas ha sido la participación ciudadana.

La participación es un elemento fundamental en todo sistema democrático, a pesar de existan otros tales como la representatividad, la cual se puede observar claramente en el voto de los ciudadanos; la participación ciudadana por su parte, permite que la sociedad se involucre en las acciones de gobierno.

La participación ciudadana en la Ciudad de México es un tema que en los últimos tiempos se ha venido discutiendo, dado que la relación gobierno-sociedad se ha visto envuelta en cambios debido a la reforma política, que logró una mayor apertura democrática en la capital del país.

A partir del nuevo contexto democrático que sufre el Distrito Federal en 1997 la sociedad capitalina adquiere un nuevo papel en el ámbito político de carácter local, puesto que surge el primer gobierno de elección popular.

Uno de los principales problemas que enfrenta el Distrito Federal tiene que ver con los aspectos territoriales y su política urbana, que aunado al problema de representatividad y autonomía local frente al poder federal son causas de un reclamo de la ciudadanía capitalina hacia el gobierno federal en cuanto una nueva forma de gobernar.

La inconformidad ciudadana paso a ser una aspiración organizativa, la cual se fue gestando desde hace varios años; y para 1985 alcanzan un punto de mayor presencia política, donde las expresiones de la sociedad ya no estaban dentro de los espacios políticos excesivamente centralizados y controlados por el poder ejecutivo federal.

Asimismo, para 1993 comienzan nuevos cambios dentro de la realidad capitalina, uno de ellos fue el cambio en el paisaje urbano, que favoreció el desarrollo y expansión del Movimiento Urbano Popular (MUP) que ya tenía antecedentes desde hace más de 20 años, así como la consolidación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Como resultado de todo lo anterior, se establecieron cambios en materia política plasmados en la reforma política del gobierno del D.F., es así como aparece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que se consideró como un avance en la representatividad política de los capitalinos, pese a que la asamblea no contaba con las mismas facultades y atribuciones que tiene un congreso local.

En 1994 el Distrito Federal pasa a ser una *cuasi* entidad Federativa y se expide el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para 1995 se publica la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Esta permitió una mayor apertura de espacios a las sociedad mediante la creación de consejos ciudadanos en la Ciudad de México, los cuales estaban facultados para intervenir en los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal, y en los programas delegacionales.

Con todo lo anterior la sociedad civil había ganado espacios políticos dentro de la acción de gobierno y la ciudadanía había recuperado derechos políticos, mismos que le habían sido retirados desde 1928 cuando se suprime el régimen municipal de la capital y se establece que el gobierno local quede a cargo del Ejecutivo Federal, el cual gobierna por medio del Departamento del Distrito Federal (DDF).

Desafortunadamente el avance de la participación ciudadana se vio mermada con el tiempo, debido a que la presencia del poder federal aun impedía democratizar plenamente a la ciudad, asimismo las organizaciones civiles que surgieron en este periodo se encontraron rápidamente sometidas a la dinámica corporativista y clientelar imperante en esos años.

Con lo dicho anteriormente surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo lograr una participación ciudadana? ¿Cómo incentivar a la población a involucrarse en los asuntos públicos, y motivarlos a trabajar de manera conjunta con el gobierno local, dejando atrás las prácticas clientelares y patrimonialistas imperantes por muchos años?

Una propuesta dentro del presente trabajo es mostrar que la participación ciudadana es un elemento importante en la población, es decir, la participación es vital para el individuo que habita una colonia, barrio o unidad habitacional. Asimismo uno de los factores para incentivar la participación en la población es mediante el reconocimiento por parte de sus habitantes acerca de las deficiencias de su entorno, las necesidades, o en el mejor de los casos, las mejorías que se podrían hacer con una colaboración conjunta gobierno local y habitantes de barrio, colonia o unidad.

Una muestra de la participación ciudadana en la Ciudad de México han sido los programas urbanos, que han tenido sus antecedentes desde 1985 con el sismo que sacudió a la capital y dio muestras de la colaboración de sus habitantes. Aunado a esto movimientos como la Asamblea de Barrios (AB) y el Movimiento Urbano Popular (MUP) buscaban una adecuación en la infraestructura habitacional capitalina.

Es así como se puede observar que es posible concientizar a la población a partir de los elementos urbanos que le rodean, que le afectan, que le involucran y que considera que pueden mejorarse. Es por ello que surge en 2007 el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal, cuyo principal objetivo es propiciar que la ciudadanía tenga un mayor interés en las actividades que impliquen una asociación, para así poder ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

El Programa de Mejoramiento Barrial surge gracias a un financiamiento otorgado por Banco Interamericano de Desarrollo (BID) teniendo como antecedentes las acciones llevadas a cabo por el Movimiento Urbano Popular, las cuales se observaron con mayor fuerza en los años ochenta.

Dicho programa, visto como una política pública que pretende incluir a todos los actores sociales, es una muestra de cómo los instrumentos de gobierno han dejado de ser un elemento unidireccional, es decir, sin tomar en cuenta al resto de los actores, principalmente a quienes va dirigida la implementación. Mientras que la sociedad, ya no es vista como un elemento receptor y pasivo, sino como un importante actor en la instrumentación y diseño de las políticas públicas.

El éxito que tuvo el programa, gracias a la participación de la gente, permitió que se ampliara, incorporándose nuevos elementos, tales como la recuperación de espacios públicos que favorecieran el desarrollo no solo urbano sino también cultural de los capitalinos.

Con base en lo anterior, la hipótesis del presente trabajo se establece de la siguiente forma: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México (PCMB) es un generador de impactos políticos y sociales, al ser una herramienta capaz de fortalecer la participación ciudadana y un elemento que coadyuva a la Administración Pública a la implementación de políticas públicas eficientes.

Asimismo la participación ciudadana, como elemento central en la implementación de nuevos mecanismos en la solución de problemas, incentiva a los habitantes de la Ciudad de México a involucrarse en los asuntos públicos, principalmente en programas gubernamentales donde se observa una labor conjunta de la sociedad organizada y gobierno.

Para ello, se tomará como base el estudio del impacto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2009, con el propósito de conocer sus bases, objetivos principales y secundarios, así como sus antecedentes.

El motivo principal de periodo delimitado para el estudio es el comprendido en un año, entre 2008 y 2009, debido a que el monto presupuestal mínimo asignado al programa no fue reducido durante este periodo, lo cual dio un indicio previo a la presente investigación, sobre el buen funcionamiento del programa. Asimismo, durante este periodo se puede conocer el número de proyectos atendidos y la percepción de actores externos, como los medios de comunicación.

Asimismo, en sus lineamientos generales se hace un reconocimiento al Movimiento Urbano Popular como un actor importante para el surgimiento de programas de carácter urbano, por lo que fue necesario conocer brevemente el desarrollo de dicho movimiento.

Para ello se ofrecerá inicialmente un marco conceptual que sirva como referente para la interpretación del trabajo y así facilitar su lectura. Cabe señalar que al ser un programa que involucra a la Ciudad de México, es necesario conocer la estructura política y los cambios tanto jurídicos, políticos y sociales a los que se enfrenta la capital del país y conocer para los fines de esta investigación la coexistencia entre los gobiernos local y federal dentro de un mismo territorio.

Es por ello que el trabajo abordará en cuatro apartados los siguientes aspectos: capítulo 1. Conceptos generales sobre gobierno y ciudadanía, este apartado permite tener una familiarización con la problemática a abordar; capítulo 2. El concepto y origen del Movimiento Urbano Popular, como elemento que permita contextualizar el problema y conocer su comportamiento histórico; capítulo 3 El Distrito Federal frente a la participación ciudadana, en este apartado se ha profundizado sobre la comprensión jurídica, política, social y administrativa que ha sufrido la capital del país, para posteriormente comprender el desarrollo de la participación ciudadana.

Finalmente se presenta el capítulo 5. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, visto como una política pública de carácter local que se ha logrado como producto social de esfuerzos anteriores y que busca una mejora en el ámbito local y en el desarrollo urbano de la ciudad. Asimismo, en las conclusiones se plasmarán los resultados obtenidos de nuestra investigación producto de los resultados arrojados del programa.

1. Conceptos básicos sobre gobierno y ciudadanía

1.1. Estado Gobierno y Administración Pública

Etimológicamente “la palabra Estado (*status*) significa situación”¹. Sin embargo la palabra Estado implica más que una posición, conlleva conjugar otros conceptos que en la realidad interactúan en función de su situación.

Para Max Webber el Estado es “aquella comunidad [...] que dentro de un territorio determinado reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”.²

Asimismo, Luis Sánchez Acosta define al Estado como “la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común”³.

La definición anterior permite conocer de forma descriptiva la composición del Estado, no obstante, dichas definiciones carecen de consideración de otros elementos que interactúan, tales como el gobierno y la administración pública.

Se entiende por gobierno a “la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas”⁴. Puede considerarse como la acción que permite la materialización del Estado y es un factor importante para que éste pueda incidir en los ámbitos público o privado, principalmente en su carácter de tomador de decisiones.

Como podemos observar el Estado y el gobierno son elementos estrechamente relacionados, inclusive en ocasiones se puede dificultar su definición, sin embargo, una forma práctica radica en que el Estado es una organización asentada en un territorio y la intencionalidad de este se puede definir como gobierno.

¹ Agustín Basave Fernández del Valle, *Teoría del Estado, fundamentos de filosofía política*, México, Trillas, 2005, p.102.

² Max Webber, *El político y el científico*, México, Colofón, 2007, p. 83.

³ Ídem.

⁴ Cfr. Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.680.

El concepto de gobierno hace referencia a la acción o al conjunto de acciones que realiza el Estado para poder manifestarse ante la sociedad. El gobierno implica, la forma en la cual el Estado conduce o dirige a la sociedad.

Desde una perspectiva administrativa, David Arellano define al gobierno como un “conjunto de organizaciones que [...] debieran tener una lógica integral, común y congruente. Su actuación, idealmente, no puede ser, heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado. El gobierno es una red de organizaciones”⁵.

Pese a que el gobierno es capaz de establecer los mecanismos y estructuras necesarios para lograr un plan o proyecto cada vez requiere de cuerpos calificados y especializados, es decir, requiere de la Administración Pública.

De acuerdo con Omar Guerrero la Administración Pública es “la expresión institucional concreta del gobierno (y su finalidad es) coadyuvar al logro de objetivos de cada rama del poder público”⁶.

Con base en lo anterior se puede afirmar que la Administración Pública resulta ser un elemento importante para el gobierno en el cumplimiento de sus fines, lo que se traduce en el beneficio de la ciudadanía.

Es así como podemos entender al Estado puede como un una unidad político-jurídica que se encarga de establecer las directrices sobre otros aspectos como la sociedad y el territorio, para lo cual se apoya en el gobierno para el cumplimiento de sus metas, las cuales solo se pueden materializar mediante la acción de la administración pública.

⁵ David Arellano; Enrique Cabrero; Arturo del Castillo (coordinadores), *Reformando al Gobierno; una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, Pág. 7.

⁶ Omar Guerrero Orozco, *Principios de la Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p.27.

1.2. Ciudadanía

Hablar de ciudadanía implica describir un concepto basado en una relación entre una persona y el Estado, donde la ciudadanía se entiende como la identidad que el individuo manifiesta al momento de relacionarse con las instituciones que forman parte del Estado.

Desde el punto de vista jurídico “la ciudadanía surgió en la Grecia Antigua como aquella que describía al hombre de vivir en ciudad, de compartir la vida pública en condiciones de igualdad”⁷.

La ciudadanía se adquiría de acuerdo al lugar de nacimiento y se ejercía dentro de la comunidad denominada polis, “la cual excluía a los esclavos, mujeres y extranjeros, aunque tuvieran un papel importante para la economía de la comunidad”⁸.

“Desde la perspectiva [...] del pensamiento democrático griego, un ciudadano era alguien que participaba en la tarea de ‘emitir juicios y asumir responsabilidades’. Ciudadanía significaba participación en los asuntos públicos”⁹.

Con base en lo anterior, el ciudadano era un individuo que adquiere derechos y obligaciones, según el estrato social en el que se nace o por haber adquirido una condición preponderante dentro de la sociedad, lo que le daba la posibilidad de participar en los asuntos públicos.

El concepto de ciudadanía, desde una perspectiva moderna es abordado por T.H. Marshall el cual define ciudadanía como “un estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad”¹⁰.

⁷ Gabriel Restrepo, “Ciudadanía enclave cultural”, En Jorge Enrique González, *Ciudadanía y cultura*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2007, p. 106.

⁸ Ídem.

⁹ David Held, *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997, p.28.

¹⁰ T.H. Marshall *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, p.65.

Marshall considera que la ciudadanía se puede conocer en tres ámbitos de derechos. “el civil, político y social”¹¹, los primeros se conforman por aquellos derechos que permiten la libertad individual, los derechos políticos por su parte, son entendidos como la pertenencia a un grupo con autoridad política o la capacidad que se tiene para elegir a dicho grupo.

Por último los derechos sociales, que de acuerdo al autor han sido los últimos en evolucionar en comparación con los dos anteriores, son de carácter económico, y de ideales que prevalecen en la sociedad, tal es el caso del bienestar o la seguridad.

Cabe señalar que los derechos clasificados por Marshall se adquirieron en tiempos distintos, pues los derechos civiles (que corresponden a derechos de libertad, igualdad y propiedad) se conquistaron en el siglo XVIII, mientras que los derechos políticos (relativos a las libertades de asociación y reunión; así como organización política) se alcanzaron hasta el siglo XIX.

Por último los derechos sociales, cuya principal figura no es el individuo, sino los grupos humanos se alcanzaron ya entrado el siglo XX. Estos derechos serían los “relativos a los intereses difusos como el medio ambiente, el consumidor, las minorías, contraponiendo la diferencia y la particularidad al patrón clásico de igualdad y universalidad”¹².

La ciudadanía es la causa de que al individuo se le puedan garantizar derechos básicos en la comunidad donde vive, no obstante se está obligado a cumplir con ciertas responsabilidades, las cuales van en torno al beneficio de la comunidad, con lo cual puede implicar abstenciones o limitaciones en la esfera individual, para conseguir una relación armónica entre el ámbito individual y público.

¹¹ *Ibíd.*, p.68.

¹² Liszt Vieira, “Ciudadanía y control social”, Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau (editores) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Paidós, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998, p. 216.

Sin embargo Marshall también sostiene que para que la ciudadanía “se pueda ejercer plenamente, es decir que el individuo alcance una autonomía y el reconocimiento de sus derechos (sociales, civiles y políticos) es necesario que existan condiciones sociales igualitarias, de lo contrario el individuo no puede ser un integrante pleno al interior de la comunidad”¹³.

Como podemos observar la concepción de Marshall acerca de la ciudadanía se enfoca en la condición de todo individuo a tener derechos o como lo menciona Vieira “derecho a tener derechos”¹⁴.

Para el siglo XVIII, las revoluciones Americana y Francesa mostraron que el concepto de ciudadanía se podía abordar desde dos posturas, una hace referencia a que los derechos son reservados para los ciudadanos, excluyendo a ciertos grupos; mientras que en contraposición se sostenía que todos los hombres eran iguales y por lo tanto todos eran ciudadanos.

Es así como la ciudadanía moderna se basa en la democracia de la antigua Grecia y en la idea de la república de Roma, sin embargo con el paso del tiempo la ciudadanía se redujo a una condición legal donde el ejercicio de derechos adquirió cierta irrelevancia siempre y cuando no se violaran las leyes.

Desde la perspectiva jurídica “el concepto de ciudadanía busca romper con la desigualdad al regular las relaciones entre las personas”¹⁵, en términos abstractos se universaliza al individuo al convertirlo en su ciudadano.

Es así como la ciudadanía se ajusta a todos los individuos sin importar la condición social, lo permite que todos puedan contar con derechos y con obligaciones ya que son respaldados por una ley.

¹³ T.H. Marshal, op. cit., p. 109.

¹⁴ *Ibid.*, p.215.

¹⁵ Gabriel, Restrepo, op. cit., p.109.

Actualmente uno de los dilemas en cuanto a la ciudadanía es encontrar los mecanismos adecuados para enfatizar la participación política, y lograra así un acercamiento del individuo a los asuntos de su comunidad.

Para ello es necesario, en primera instancia, una apertura democrática a los asuntos públicos por parte del gobierno, el reconocimiento del Estado a los derechos ciudadanos y una ciudadanía activa y con capacidad de incidencia, estos temas se abordaran en los apartados siguientes.

1.3. Democracia Representativa y Participativa como contexto de la Participación Ciudadana

Se define democracia representativa como “un tipo de organización política que tiene lugar cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen diversos atributos del mando”¹⁶.

Asimismo existen autores que ven la democracia representativa desde la óptica de la economía, como Schumpeter quien la define como “un arreglo institucional en donde los individuos participan en una contienda competitiva por el voto de la gente”¹⁷, es decir, se muestra un mercado de la democracia con oferentes y demandantes de votos. Debido a ello, se afirmaba que “el electorado era incapaz de hacer algo más que salir en desbandada”¹⁸, pues la acción democrática se limitaba a las elites sociales.

Sin embargo, la democracia representativa en la actualidad se enfrenta ante limitantes que le impiden ofrecer las mejores condiciones democráticas e interactivas con la ciudadanía. Un ejemplo de ello ha sido “el otorgamiento de

¹⁶ Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p.374.

¹⁷ Cfr. Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, EE.UU., San Francisco harper and row. 1976, p. 250.

¹⁸ *Ibíd.*, p.283.

facultades a los representantes como una especie de ‘cheque en blanco’ sin consultar el punto de vista de los ciudadanos”.¹⁹

La democracia representativa sufre otro inconveniente además del distanciamiento con el ciudadano, de acuerdo con Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, el rasgo decisivo que define a la democracia representativa es que “los detentores del poder actúan o deberían actuar en busca del mejor interés de otros, los ciudadanos y al menos de la mayoría de ellos”²⁰. Dicha característica no se cumple debido al distanciamiento por lo que la democracia representativa no cumple con su propósito, el de lograr el bienestar ciudadano y por el contrario favorece la toma de decisiones de forma unilateral y personal.

Debido al distanciamiento que se presenta la relación representantes (gobierno) – ciudadanos, es que surge la democracia participativa como un complemento que ayude a reducir esta brecha, evitando un monopolio de la política y de los procesos de toma de decisiones.

La democracia participativa surge ante los cuestionamientos que se hacen a la democracia representativa, la cual según Nohlen implica una “autonomía relativa del elegido frente a sus electores”²¹.

La democracia participativa se concibe como “la acción ciudadana que permite a cada miembro de la comunidad, bajo criterios de representatividad, equidad, tolerancia, permitiendo acceder a mayor presencia en la toma de decisiones”²², en donde la intervención de los ciudadanos se focaliza más en el gobierno actuando, es decir, en su administración pública y sus programas, dentro de un espacio

¹⁹Cfr. Arminda Balbuena Cisneros; Lucero Frago Lugo, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, en Benjamín Revuelta Vaquero; Fernando patrón Sánchez, *Democracia Participativa, visiones, avances y provocaciones*, México, colección universitaria de la democracia mexicana, Instituto Federal Electoral, 2010, p. 62.

²⁰ Cfr. Bernard Manin, et. al., *Democracy, accountability and representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

²¹ Dieter, Nohlen, *Democracia, transmisión y gobernabilidad en América Latina*, México, F.C.E., 1998, p.29.

²² Lucía Álvarez Enríquez, “Participación ciudadana y construcción de la ciudadanía en la Ciudad de México”, En Ackerman, John, et al., *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2006, p. 22

donde es posible interactuar con los gobernantes con el menor número de intermediarios posibles, siendo el ámbito local adecuado para su desarrollo.

Parte de la premisa de que todo ciudadano “está interesado en el quehacer del gobierno, para lo cual es necesario que cuente con información y sobre todo que tenga madurez y una arraigada cultura política, ya que de lo contrario solo se limitará al ejercicio del sufragio”²³.

Es así como la democracia participativa muestra la posibilidad de que el ciudadano, pueda discutir y/o criticar las decisiones que ha tomado su representante. A diferencia de la democracia representativa, en la democracia participativa se cuenta con un vínculo directo de los ciudadanos con los gobiernos en cuanto a las necesidades de los primeros con respecto a las acciones de los segundos.

“La democracia participativa tiende a producir un equilibrio de poder en una sociedad determinada, ya que fomenta la capacidad de control de los electores frente a los gobernantes y la influencia de los ciudadanos sobre sus representantes”²⁴.

Cabe señalar que si no existe la posibilidad de que todo ciudadano esté interesado e involucrado en los asuntos públicos, no es razón suficiente para descartar la democracia participativa como un medio de interacción del gobierno con la sociedad. Recordemos que el involucramiento ciudadano es paulatino y pese a que no se cuenta con un número total, si existe un grupo considerablemente numeroso, informado y deseoso de participar en los asuntos públicos.

Como se puede observar la democracia participativa es un tipo de democracia en el cual los ciudadanos no se limitan a acudir a votar o a un proceso de rendición

²³Ibíd., p. 24.

²⁴Emir Sader, “Hacia otras democracias”, En Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 572.

de cuentas, sino que es un involucramiento de los individuos sobre sus propios problemas, en acción conjunta con el gobierno.

1.4. Democracia deliberativa

Por deliberación se entiende “un proceso de discusión y de reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados”²⁵.

De acuerdo con Jürgen Habermas la democracia deliberativa se presenta como “una concepción (política) que se extiende a la totalidad (de los aspectos de la vida) y que puede regularse en el interés de todos por igual”²⁶.

Con base en lo anterior y desde una óptica de la ciudadanía como tema central, podemos decir que Habermas define la democracia deliberativa como un tipo de democracia que ha permitido la generación de un espacio donde la ciudadanía pueda desarrollarse en forma independiente y sin que exista un control por parte del Estado.

En los sistemas de gobierno tradicionales la democracia deliberativa no ha adquirido relevancia, debido a que se considera a la ciudadanía dentro de un mercado de votos, orientando los asuntos públicos a una relación mercantil, viable solo en tiempos electorales.

Sin embargo la ciudadanía, cada vez más demandante y con deseos de incidir, puede apoyarse en la democracia deliberativa donde la discusión es activa y el proceso de toma de decisiones se da en una interacción ciudadano-gobierno.

²⁵ John Stewart, “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, en Joan Font (Coordinador) Ciudadanos y decisiones públicas, España, Ariel, 2001, p.77.

²⁶ Jürgen Habermas, Facticidad y validez, Madrid, Trotta, 2005, p.386

Nuevamente Habermas, desde la perspectiva de la acción comunicativa, señala que la característica fundamental de la democracia deliberativa es la autonomía, la cual solo puede darse en los Estados democráticos.

Con esto se busca que la democracia deliberativa genere procesos de interacción entre el gobierno con los ciudadanos, pero que estos últimos tengan autonomía en su decisión.

“En la democrática deliberativa el poder constituyente no lo dicta la constitución y luego desaparece para dejar actual a los poderes constituidos; porque su función no es sancionar los una constitución sino aportar argumentos para encender el corazón democrático de los Estados constitucionales”²⁷.

Uno de los principales fines de la democracia deliberativa es que la autogestión ciudadana, donde además de incidir en los procesos pueda ser considerada como parte de ellos tanto en lo administrativo como en lo legislativo.

La finalidad de la democracia deliberativa es la plena autonomía del individuo y de la sociedad humana, que se define como “el goce de los derechos fundamentales en un contexto de autolegislación popular”²⁸. Asimismo “La democracia deliberativa es una ideología que se asienta materialmente hablando, en nuestras sociedades actuales estatales complejas y conflictivas, pluralistas y secularizadas, nacionales y cosmopolitas”,²⁹ la cual genera las oportunidades de discusión y de mejoramiento social.

²⁷ Juan Fernando Segovia, *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardomoderna*, España, Marcial Pons, 2008, p.54.

²⁸ *Ibidem.*, p. 65.

²⁹ *Ibid.*, p. 32.

1.5. Participación ciudadana

Participar significa ser parte, formar parte, es decir implica un sentido de pertenencia e integración a un grupo llámese, familiar, político, de alguna sociedad civil, etc., cuya principal característica consiste en que la integración se efectúa bajo nuestra voluntad y por lo tanto, sujetarnos a un conjunto de reglas previamente existentes a nuestra llegada.

No obstante participar significa también “convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. [...] La participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo”³⁰.

Por su parte, el adjetivo ciudadana “hace explícito el sentido de esa participación compartida entre miembros de la misma categoría política (los ciudadanos)”³¹, es decir participación ciudadana implica la formación de grupos de manera voluntaria con base en un interés común: la ciudad.

De acuerdo con Alicia Ziccardi la noción de participación ciudadana se reserva a la “relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal [...] los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México”³².

En las definiciones anteriores, el concepto de participación ciudadana se emplea comúnmente para explicar la incidencia de grupos sociales en los asuntos públicos. Es un concepto que abarca un juego entre los individuos y el Estado, cuya arena es el ámbito público, pero que dicho juego no implica una supremacía

³⁰Mauricio Merino, *Cuaderno de divulgación democrática*, núm. 4, México, Instituto Federal Electoral, p.9

³¹Ricardo Zazueta Villegas, *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2003, p.5.

³²Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales- Miguel Ángel Porrúa, 1997, p.28.

de uno sobre otro, por el contrario establece la cooperación, como única vía para lograr los resultados deseados.

De manera coincidente Leonardo Valdés menciona la trascendencia de la participación ciudadana en la vida pública sin acotaciones de carácter electoral con la siguiente definición:

Al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos suele llamarse participación ciudadana. Sin duda, la intervención más conocida y analizada es la electoral. Pero existen otras formas que trascienden la asistencia a las urnas y que tiene relación con el ejercicio de los derechos fundamentales, como las consultas públicas sobre prioridades en la realización de obras públicas, definiciones presupuestales, temáticas ecológicas, generación de leyes, la exigencia de impartición de justicia e incluso el desarrollo de los medios electrónicos de comunicación ha dado lugar a nuevos espacios de participación ciudadana como las redes sociales.³³

Dentro de sus características la participación ciudadana “implica auto-gobierno y auto-organización de la sociedad para la satisfacción de necesidades colectivas, sin que ello lleve a remplazar o permitir que el Estado renuncie o limite sus responsabilidades sociales”³⁴.

Dentro de sus elementos coadyuvantes para su desarrollo se encuentran la democracia participativa, la democracia representativa y la democracia deliberativa, vistas como procesos que paulatinamente han fortalecido la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Lo que convierte a la participación ciudadana en un elemento consustancial de la democracia.

³³ Leonardo Valdés Zurita, “Cambio institucional y participación ciudadana”, en Benjamín Revuelta Vaquero; Fernando Patrón Sánchez, *Democracia Participativa, visiones, avances y provocaciones*, México, colección universitaria de la democracia mexicana, Instituto Federal Electoral, 2010, p. 7.

³⁴ Jorge Regalado Santillán, “Evaluar la participación ciudadana, sí pero...”, en Adriana Borjas Benavente, (coordinadora), *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX legislatura, México, 2006, p.55.

En cuanto a sus aspectos temporales, “El tema de la participación ciudadana en los ámbitos de la vida pública se encuentra ubicada, desde mediados de los años ochenta del siglo XX, en las agendas políticas, mundial, nacional y local”³⁵. También “presupone la formación de redes por parte de la sociedad organizada, siendo ésta capaz de hacer interesar a gobiernos y otros actores sociales o económicos en un asunto determinado, principalmente en problemas de carácter público”³⁶

En materia de asuntos públicos, la participación ciudadana resulta un mecanismo eficaz para intervención y acercamiento con los gobernantes, debido a que la participación ciudadana también puede ser entendida como “la intervención personal, consciente, voluntaria, y directa en asuntos de interés público”³⁷, entendiendo el interés público como aquello que le interesa a una colectividad social.

De igual modo la participación de los ciudadanos puede realizar aportaciones en materia de planeación y ejecución de las políticas públicas, ya que los ciudadanos poseen un conocimiento sobre las interacciones sociales en el ámbito local, lo que puede favorecer a políticas más eficientes.

Actualmente la participación ciudadana implica un dinamismo del ciudadano y una mayor inclusión de todos los habitantes dentro de la gestión pública a nivel mundial, ejemplo de ello es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y ciudadana:

³⁵ *Ibíd.*, p. 47.

³⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p.35.

³⁷ Armando Rendón Corona, “Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana”, en Borjas Benavente, Adriana (coordinadora), *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, óp. cit. p. 28.

- a) “Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
- b) “Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos”³⁸.

Uno de los principales elementos para un óptimo desarrollo del sistema democrático es la participación ciudadana, la cual permite la intervención de diversos agentes en un determinado problema, tomando en cuenta su opinión y favoreciendo la acción colectiva. Con lo anterior se afirma la necesidad de que todos los mecanismos de gestión pública favorezcan el desarrollo de la democracia.

Los principios democráticos de la representación política “deben complementarse con mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad”³⁹.

Por mecanismos de participación ciudadana se entiende que “son las vías institucionales definidas que habilitan el ejercicio de los derechos de los miembros de una comunidad con propósitos de incidencia. La existencia de mecanismos implica no solo el reconocimiento de las autoridades de estas formas de intervención, sino también las formas de interacción que se desarrollan precisamente entre sociedad y gobierno”⁴⁰.

Participación ciudadana puede significar una ciudadanización en los procesos de gestión, es decir, colaborar directamente con la Administración Pública en la organización de un determinado programa.

³⁸ Artículo 6 de Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, formulada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y adoptada por México en la XIX Cumbre Iberoamericana, realizada en Portugal, 2009.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña (coordinadores), *El testigo social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, primera edición, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C.- Instituto Nacional de desarrollo Social (Indesol), 2001, p. 253.

La participación ciudadana no debe limitarse únicamente a la opinión sobre el actuar o sentirse que se está informado del quehacer público de los representantes, participar implica que la voluntad ciudadana trascienda a tal grado que los habitantes reconozcan como propio el proyecto que se desea implementar en su entorno.

Para ello el fortalecimiento democrático resulta una pieza esencial, ya que sin esto existe la posibilidad de que la intervención ciudadana en los asuntos públicos se limite, lo que favorece al surgimiento y prevalencia de prácticas clientelares por parte del Estado.

A medida que se avanza en estos nuevos procesos sociales, la ciudadanía ya no se limita a la elección y forma parte de la decisión, el consenso y el reconocimiento de los habitantes de la ciudad como agentes de cambio, bajo una relación armónica con el gobierno local.

Asimismo, en el ámbito local, la participación ciudadana ha mostrado tener mayores beneficios colectivos y una retroalimentación de las políticas públicas, como elemento vinculante gobierno-sociedad.

Esto se puede observar cuando una comunidad se organiza para desarrollar una iniciativa propia, la cual va desarrollando con sus propios medios y desde su entorno cotidiano, llámese calle, colonia, barrio, etc., lo que atrae a más personas a integrarse, y a su vez involucra y acerca a cada miembro de la comunidad a una mayor comprensión del proceso de gobierno que le compete y a la vez del poder público.

1.6. Sociedad Civil

El término sociedad civil ha adquirido cierto interés, por lo que se ha convertido en un campo de estudio para profundizar sobre el marco valorativo que posee, sus normas y relevancia para la política.

Cabe señalar que el concepto no es de formulación reciente, ya que fue empleado desde el siglo XIX por Hegel, quien entiende a la sociedad civil como un estado en el cual se pone fin a una indeterminación dentro del progreso, producto de la libertad natural.

“Dicha libertad natural termina con el pacto social dotando al hombre de libertades civiles. Es así como Hegel entiende a la sociedad civil como una comunidad étnico cultural dotada de identidad propia, acepción ligada más con conceptos políticos como pueblo o nación”⁴¹.

Aterrizado más a los fines de nuestro estudio, Liszt Vieira hace una interpretación de lo que representa para Hegel la sociedad civil:

Hegel es el primer autor moderno que confiere centralidad a la idea de Sociedad Civil. Ni la familia ni el Estado son capaces de agotar la vida de los individuos en las sociedades modernas. Entre estas dos esferas surge un conjunto de instituciones, el sistema de necesidades, la administración de la justicia y las corporaciones. Sociedad Civil, para Hegel, implica simultáneamente determinaciones individualistas y la búsqueda de un principio ético que jamás podría venir del mercado, pero sí de las corporaciones.⁴²

⁴¹Hegel G.W.F., *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, Introducción general*, España, Alianza editorial, Universitat de València, segunda edición, 1992, p.15.

⁴² List Vieira, op. cit. p. 226.

Finalmente Hegel encuentra la esencia del concepto Sociedad Civil, entendido como un conjunto de individuos que llevan a cabo determinadas acciones a favor de los demás. Por ello Hegel encuentra en la sociedad civil tres momentos:

- 1) “La mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo con su trabajo y mediante el trabajo la satisfacción de las necesidades de todos los demás.
- 2) “La realidad de lo universal aquí contenido, la libertad y la defensa de la propiedad mediante la Administración de la Justicia.
- 3) “La prevención contra la accidentalidad que subsiste en este sistema y el cuidado de los intereses particulares en cuanto cosa común por medio de la policía y la corporación”.⁴³

“Hegel es el teórico representativo de la sociedad civil debido al carácter sintético de su obra y, más aún, porque fue a la vez el primero y el que tuvo más éxito en presentar el concepto como una teoría de un orden social complejo y muy diferenciado”⁴⁴.

Por su parte Talcott Parsons aborda posteriormente el concepto de Sociedad Civil, aunque en un principio sin la literalidad del concepto con la finalidad de alejarse la concepción *presocial* científica de Hegel.

Para ello Parsons emplea el concepto *comunidad societal*, el cual es entendido como “un ámbito que puede ser diferenciado de la esfera económica, de la organización política y de la cultura en la sociedad. Representa una síntesis del concepto de sociedad civil como diferente del Estado, en que se pone énfasis en la integración social, solidaridad y la comunidad que lo caracteriza”.⁴⁵

⁴³Hegel G.W.F., “Filosofía del Derecho”; citado por Raúl Hernández Vega, *La idea de sociedad civil en Hegel*, México, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p.50.

⁴⁴Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 120.

⁴⁵Ibíd., p.152.

Como se puede observar Parsons entiende a la comunidad 'societal' como una de las tantas asociaciones que existen en la sociedad moderna, cuya característica que la diferencia es su integración, la información que posee y la democratización de la sociedad como fin que persigue.

Finalmente Antonio Gramsci alude al concepto de sociedad civil, sin embargo, previo a ello, "reconoció las nuevas formas de pluralidad y de asociación específicas de la sociedad civil moderna en las iglesias, sindicatos, instituciones culturales, clubes asociaciones vecinales y partidos políticos del mundo entero".⁴⁶

Gramsci hace una recapitulación del concepto de Hegel y de la teoría marxista para entender a la sociedad civil en un contexto donde el mundo estaba dirigido por dos ideologías la capitalista y la socialista.

Por ello la sociedad civil para Gramsci, es una superestructura que puede tener dos funciones; Si es una sociedad organizada puede prevalecer y anteponerse al Estado, evitando así excesos por parte de éste. Asimismo la sociedad civil se puede considerar como una asociación limitada en su información y por lo tanto en su acción, que puede servir como un medio laxo de dominación y control.

"La idea que se encuentra en se basa en que la reproducción del sistema al exterior ocurre por medio de dos combinaciones practicas: hegemonía y dominación, consenso y coerción, que, a su vez, operan a través de dos estructuras institucionales: 1) las asociaciones sociales, políticas y las instituciones culturales, y 2) el aparato legal burocrático, policial, y militar del Estado".⁴⁷

El concepto de Gramsci parece ser el que presenta una mayor debilidad teórica pues su visión de oposición al Estado es incompleta debido a que no se puede observar claramente una diferenciación entre un esquema liberal-democrático y uno autoritario.

⁴⁶Ibíd., p.174.

⁴⁷Cfr. Jean L. Cohen y Andrew Arato, óp. cit., p.176.

Actualmente el término Sociedad Civil se ha reconfigurado con la finalidad de adaptarse a la nueva realidad que se vive en las sociedades contemporáneas, por lo que se ha optado por un término flexible que pueda ser modificado con el tiempo en función de las necesidades sociales, y a la vez, sea capaz de ser articulado con nuevos conceptos, para así permitirle un constante enriquecimiento conceptual.

El resurgimiento contemporáneo del concepto de sociedad civil “ha sido interpretado como la expresión teórica de la lucha de los movimientos sociales contra el autoritarismo de los regímenes comunistas y de las dictaduras militares en varias partes del mundo, especialmente en Europa Oriental y América latina”.⁴⁸

Con esto se dio un distanciamiento entre el Estado y la Sociedad Civil, y con ello un decaimiento de los sistemas institucionales de representación, recurriendo a nuevos esquemas de democracia, tales como la democracia deliberativa.

Esta forma de democracia deliberativa permitió que la Sociedad Civil se desarrollara como formadora de opinión pública, ajena a la lógica de intereses económicos o de otro tipo. En la actualidad sus definiciones parten de un razonamiento distinto, pese a que en sus inicios solo se limitó a definir a la sociedad civil como un freno a los regímenes autoritarios.

En nuestros días se pronuncian por la interlocución y son instancias de control de poder, ejemplo de ello es la definición de Cohen y Arato, que definen a la Sociedad Civil como:

Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se

⁴⁸Liszt Vieira, óp. cit., p. 223.

institucionaliza y generaliza mediante leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.⁴⁹

A partir de lo anterior, nuevos autores realizan sus aportaciones, entre ellos Lucia Álvarez quien lo define como:

Una esfera de intermediación, la cual, a través de las prácticas de los actores sociales, establece el puente que concreta y pone en relación a la sociedad con los subsistemas político y económico, constituyendo al mismo tiempo un espacio de comunicación e intercambio, y de negociación de intereses.

Lo que caracteriza a esta esfera es que representa un espacio diferenciado y de autonomía social, que constituye la contraparte de la acción sistémica, y en tanto tal es portador de un potencial crítico en relación con ella.

Este potencial se hace manifiesto en la articulación de diversas acciones encaminadas a acotar los poderes del Estado y el mercado, al mismo tiempo que frente a éstos constituye un ámbito de defensa y preservación de los intereses y derechos sociales y civiles.⁵⁰

De forma similar, los aportes de algunos estudiosos respecto al tema han contribuido a construir una visión contemporánea de la sociedad civil que permite identificarla como “una esfera diferenciada, constituida por una pluralidad de actores, mediante cuyas practicas se construye un espacio de autonomía que por sí mismo es portador de un potencial crítico y democratizador, y que cumple una función de intermediación desde la sociedad respecto al Estado y al sistema económico”.⁵¹

⁴⁹Jean L. Cohen y Andrew Arato, óp. cit. p. 8.

⁵⁰Lucia Álvarez Enríquez, *La sociedad civil en la ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Plaza y Valdez, 2004, p.8.

⁵¹Jean L. Cohen y Arato Andrew, op. cit., 1999, p.483.

Dentro de la idea de Sociedad Civil se pueden encontrar tres procesos principales:

- Las luchas en contras del totalitarismo socialista en Europa del Este.
- La resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur.
- El surgimiento y desarrollo de los nuevos movimientos sociales en Occidente.⁵²

En un principio la característica fundamental de la sociedad civil fue la autonomía como elemento de diferenciación entre Estado y el mercado. Posteriormente sus funciones se fueron matizando y la Sociedad Civil abarcó una esfera más compleja sin que representara un antagonismo con el Estado y el mercado.

En la sociedad civil “se reclama independiente del sistema político en el sentido de que no se asimilan a la lógica de la lucha por el poder ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos [...] Respecto al mercado es igualmente autónoma en tanto la mayoría de estos actores no persigue actividades lucrativas y más bien se orienta a controlar los exceso y efectos negativos de la operación del mercado mismo”.⁵³

Dentro de las funciones sociales están la interacción con el mercado y el Estado sin que por ello se bisque su integración, el desarrollo de la asociaciones voluntarias, la defensa de los derechos individuales y fomentar el empoderamiento ciudadano. Desde esta perspectiva, contaría con dos componentes principales, por un lado, “el conjunto de instituciones que define y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la viabilidad de la intervención ciudadana en el sistema político y por el otro lado están los nuevos movimientos sociales con un conjunto de nuevos principios, valores y demandas”.⁵⁴

⁵²Alberto J. Olvera (Coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, 2003, p.24.

⁵³Ibidem.

⁵⁴Cfr. Cohen y Arato, óp. cit. y Alberto. J. Olvera, óp. cit., p. 25.

Es así como la Sociedad Civil incide en la vida pública, realizando tareas que el Estado no puede o que simplemente no atiende debido a la necesidad de realizar otras de mayor prioridad. Asimismo ha encontrado nichos para la especialización, tales como los sectores sociales, culturales y urbanos, permitiendo que el Estado se enfoque en labores de mayor complejidad como la seguridad pública y política económica.

Como podemos observar el concepto de Sociedad Civil con el tiempo se ha enriquecido y a la vez complejizado, con el objeto de que se puedan abarcar al conjunto de relaciones, individuos y formas de interacción entre los distintos ámbitos existentes, y así conocer las potencialidades políticas con las que cuenta y ser una herramienta coadyuvante para el fortalecimiento ciudadano.

1.7. La Sociedad Civil en México

La sociedad civil, como vimos anteriormente, es una esfera compuesta por asociaciones o individuos cuyos intereses son independientes de los del mercado y el Estado, pero que están en constante interacción con ambos.

Sin embargo el concepto de sociedad civil para México alude a un notorio proceso social, similar al de los países latinoamericanos, donde las relaciones del gobierno con la sociedad eran limitadas.

La sociedad civil se desarrolla en México bajo un contexto diferente al mundial y en etapa tardía, “donde el creciente número y visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico, situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado”⁵⁵.

⁵⁵Alberto J. Olvera, op. cit. p.20.

La razón principal del desarrollo tardío de la Sociedad Civil en México se debe al esquema político posrevolucionario, caracterizado por un alto centralismo y control sobre la sociedad, el cual busco concentrar toda las inquietudes y demandas de la sociedad bajo mecanismos institucionales del Estado, cumpliendo una función de atención social y de control.

El proceso de presencia Estatal en el México posrevolucionario abarcó casi cinco décadas donde los grupos fueron absorbidos y articulados en torno al gobierno, tal como lo señala Lucía Álvarez:

El régimen político mexicano fue fincado sobre la base de un Estado fuerte, autoritario y centralizado, que tendió a concentrar desde los primeros años toda la capacidad para el ejercicio del poder en el gobierno, estableciendo de origen la preponderancia del Ejecutivo (en un principio los caudillos revolucionarios) sobre los otros poderes, y una política de subordinación de las instituciones del sistema político bajo su égida.⁵⁶

El régimen político se consolida a partir de sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, donde el sistema corporativo representa “uno de los rasgos más distintivos del régimen mexicano; se articula y cobra forma a través de la estructura partidaria que desde entonces da cabida a la participación de los principales actores sociales de México”⁵⁷.

A medida que la política centralista tuvo éxito, fue capaz de englobar a diversos actores y sectores sociales por lo que “El nuevo régimen concertó todo el poder en el Estado y dejó pocos espacios para la libertad asociativa. De hecho, la sociedad empezó a ser organizada dese el propio Estado”⁵⁸, cuya representación corporativa absorbió las iniciativas de la sociedad y monopolizó el espacio público.

⁵⁶Lucia Álvarez Enríquez, *La sociedad civil en la ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, op. cit., p. 56.

⁵⁷Ibíd., p.57.

⁵⁸Alberto J. Olvera, op. cit., p.42.

Durante este periodo de concentración de demandas sociales por parte del régimen mexicano, mediante su sistema corporativista, la única clase social excluida, era el sector empresarial, sin embargo, durante este periodo, el fuerte intervencionismo del Estado en la economía particularizó las relaciones entre el mercado y el Estado creando un modelo desarrollista en México por más de cuarenta años.

Con base en lo anterior podemos afirmar que los espacios sin presencia del Estado eran pocos, por lo que la sociedad organizada en México fue prácticamente inexistente en el periodo posrevolucionario, debido a que los grupos sociales eran absorbidos y canalizados por el gobierno mediante sus instituciones.

Por ello la cultura política desarrollada durante este periodo derivó en la antidemocracia y autoritarismo, y aquellas organizaciones que escaparon de la tutela del Estado fueron escasas y condenadas a su desaparición, encausando así toda participación social.

El régimen político desarrollado en México había tenido éxito por varias décadas, sin que por ello no se descarte la aparición de algunas manifestaciones sociales, mismas que pudieron ser reprimidas o cooptadas por el Estado.

Pese a lo anterior en 1968 tuvo lugar una crisis política donde se expresaba el descontento social general, y dado el centralismo que el país tenía desde hacía varias décadas, el escenario principal para las manifestaciones políticas fue la Ciudad de México.

A diferencia de manifestaciones y movimientos anteriores, en 1968 se observaron inconformidades sociales, alentadas por el movimiento estudiantil, que rebasaron los mecanismos tradicionales de control estatal.

Entre los factores más relevantes de inconformidad social se encuentran: “la virtual exclusión de sectores de la sociedad del sistema de representación en el régimen vigente, el insistente reclamo por espacios de participación, y la persistente búsqueda de formas de integración de los distintos actores al sistema de toma de decisiones políticas”⁵⁹.

La crisis de 1968 puso en peligro la continuidad del régimen, por lo que orilló a la clase gobernante a introducir una serie de reformas que permitieran un proceso de apertura limitada y controlada.

Entre los principales impactos de la crisis de 1968 se pueden encontrar “el inicio de un proceso de apertura institucional, la formación de nuevos actores, el desarrollo de un campo autónomo de participación de la sociedad, y la instauración de nuevas formas de relación Estado-sociedad”.⁶⁰

Cabe señalar que las consecuencias que tuvo la crisis sociales de 1968 no se reflejaron de forma inmediata, por lo que todas las repercusiones tuvieron lugar en la década de los años setenta.

Los cambios anteriormente señalados se dieron de una forma moderada y aun controlada por la clase gobernante. Uno de los principales cambios fue la apertura de instancias de participación ciudadana específicamente para el Distrito Federal, las cuales, fueron estrictamente vigiladas, no obstante, su incidencia se fue desarrollando y alentó el surgimiento de movimientos sociales en las décadas siguientes.

A partir de este momento el Distrito Federal cuenta con una mayor apertura democrática en comparación con el resto del país, no obstante el Distrito Federal se caracterizó por mucho tiempo por contar con un régimen de gobierno análogo a

⁵⁹Lucia Álvarez Enríquez, *La sociedad civil en la ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, op. cit., p. 65

⁶⁰Ibid., p. 66-67.

la federación, la cual aún presentaba esquema de rigidez política y escasa apertura democrática.

A partir de los años 80 del siglo XX, la militancia partidista comenzó a declinar en razón de la pérdida de prestigio de los partidos políticos, que dejaron de atraer el interés político de muchos ciudadanos, quienes pasaron a involucrarse con otros grupos y actividades.

Es así como surgieron grandes organizaciones que se distinguieron por su autonomía política y sus constantes críticas hacia el régimen, lo que denotó la inexistencia de una libertad de asociación real en el país.

Para el año de 1990 comenzó el desarrollo con una mayor estructura de los Organismos No Gubernamentales (ONG) que a diferencias de los movimientos y grandes organizaciones de años anteriores, las ONG se distinguieron por su profesionalización y su capacidad de crear redes a nivel internacional, que le permitían no solo financiamiento externo, también contar una protección de la intervención gubernamental.

Actualmente en México la Sociedad Civil está conformada por diversas asociaciones con intereses variados y su actuar se ha destacado principalmente en los ámbitos municipal y estatal. En cuanto al ámbito internacional, resaltan asociaciones cuyos orígenes son en el extranjero pero su incidencia es en México.

Con lo anterior es pertinente señalar que las acciones desarrolladas por la Sociedad Civil en México ha servido como un elemento de apoyo al Estado en lo que respecta a implementación y diseño de políticas públicas orientadas a lo social, permitiendo un mayor número de beneficiados y una viabilidad económica, al momento de llevarlas a cabo.

1.8. Gobernanza

Los procesos de liberalización económica y democratización en el mundo ocasionaron diversos cuestionamientos sobre la administración pública y su forma de operar, sobre todo en materia de legitimidad en sus líneas de acción.

Aunado a esto la diferenciación entre las esferas público y privada se hacen cada vez más difíciles debido a su ambigüedad, lo que favorece la interacción de actores provenientes de ambas esferas o mixtos, que eran capaces de organizarse sin apoyo gubernamental.

Actualmente las acciones emprendidas por la sociedad tiene una mayor rapidez e incidencia sobre lo público y trascienden la acción gubernamental, lo que ha originado que varias acciones ya no sean exclusivamente realizadas por entes gubernamentales, sino que incorporen la participación de la sociedad y el mercado a través de una formas de cooperación para dar respuesta a los problemas sociales.

Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente popular. Durante mucho tiempo, la palabra *governance* significó simplemente gobierno. Sin embargo se entiende por gobernanza el “ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa; Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones”⁶¹.

⁶¹José Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p.312.

Peters define gobernanza como “un instrumento central para la definición de objetivos y rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan involucrarse en ella. [...] El análisis de la gobernanza se ha dedicado a los actores no gubernamentales en la producción de políticas públicas”.⁶²

El concepto gobernanza es producto de la nueva configuración mundial “que surge ante el agotamiento y la limitada capacidad de respuesta de la gestión pública vigente, la cual era incapaz de responder a la interacción con otros actores de carácter no gubernamental, los cuáles, paradójicamente, habían surgido en los espacios públicos relegados por la gestión pública”⁶³.

Se enfoca en la capacidad del gobierno de dirigir la economía y la sociedad, buscando siempre la mayor eficacia, haciendo referencia a la capacidad que se tiene de gobernar cuando distintos actores intervienen en el proceso de toma de decisiones. Asimismo es una nueva forma de dar solución a los problemas públicos donde la responsabilidad está repartida entre los actores que conforman el Estado, el mercado y la sociedad, donde el objetivo fundamental es que la acción de gobierno se realice de la mejor forma.

En este modelo actores políticos, privados y sociales participan en una red que involucra a todos en la formulación de políticas, donde el eje central es el ciudadano que desde la óptica pública, tiene el rol de elector y desde el punto de vista gerencial es un receptor de políticas y demandante de mejoras, es decir, es también un usuario.

Los modelos de gobernanza en la Administración Pública requieren de una población activa que interesada en su entorno y por ende en los asuntos públicos, debido a que el modelo de gobernanza supone una administración más enriquecida con la participación de diversos actores.

⁶²Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública, preguntas sencillas a respuestas difíciles”, En María del Carmen Pardo (compiladora) *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, 2004, p. 85.

⁶³Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, óp. cit., p.38.

La gobernanza va más allá de una forma de coordinación, implica una manera de darle tanto al Estado como a la sociedad y el mercado elementos y herramientas con las que anteriormente no se contaba. Por un lado el Estado fortalece sus capacidades político-administrativas mediante la sociedad, que a su vez se involucra más en los asuntos públicos, los cuales se mejoran y se legitiman.

1.9. Políticas Públicas

El proceso democratizador en el que ahora se encuentra inmersa nuestra realidad social y que incluye a la Sociedad Civil le dio también un nuevo rostro al Estado, donde se comenzó a involucrar a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección y diseño de acciones de gobierno, denominadas políticas públicas.

Esto trajo consigo el empoderamiento del ciudadano en la forma de administrar del gobierno, lo que da una mayor calidad a los procesos de toma de decisiones, elevando la confianza y la legitimidad en el sector público.

En cuanto a la aparición de la política pública se puede señalar el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde se mostró un " 'análisis de políticas' el cual buscaba mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico"⁶⁴.

Posterior a ello aparece con H. Lasswell las 'ciencias de políticas' haciendo una diferenciación entre el 'conocimiento de' y 'el conocimiento en' la política. El argumento de Lasswell se basaba, de acuerdo con Luis Aguilar en:

El 'conocimiento en' podría ser sólo actividad de la economía, la matemática aplicada, y la ingeniería pues cuentan con métodos analíticos para estructurar los problemas y diseñar las opciones de política. Se divide así entre *policy analysis* (buscar la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (*policy-*

⁶⁴ *Ibíd.*, p.42.

making study) orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las políticas públicas.⁶⁵

Con ello las políticas públicas son respuestas a la problemática social que rebasa la esfera individual, convirtiéndose así en un problema público.

El tema de políticas públicas, surge en un contexto, de acuerdo con Luis Aguilar, donde hay “una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, (donde el gobierno se obliga a) rendir públicamente cuenta de sus actos, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones”⁶⁶.

Este contexto sirve para ejemplificar un sistema en el cual el estado ya no es el detentador de acciones sin que exista una interacción; por el contrario el gobernar por medio de políticas públicas implica una conjugación de actores y a su vez de intereses con el fin de evitar agresiones a los diversos grupos sociales y obteniendo la mayor eficiencia posible con la implementación de la política pública.

Una política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Asimismo se puede entender por política pública “los actos y los no actos comprometidos de una autoridad política frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”⁶⁷.

Asimismo, las políticas públicas deben llevarse a cabo en condiciones donde exista la posibilidad de manifestar, en lo mejores términos posibles, los intereses de cada grupo social. Su importancia radica en que “la política y el gobierno no son una actividad colectiva que se basa simplemente en la fuerza, pasión, poder,

⁶⁵Ibíd. p.41.

⁶⁶Luis F. Aguilar, Villanueva, *El Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1992, p. 24.

⁶⁷Yves Meny; Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, España, Ariel ciencia política, 1992, p.90.

arbitrariedad o veleidad. Su guía y límite son (deben ser) las normas y los conocimientos racionales”⁶⁸.

Las políticas públicas tienen una estrecha relación con el sistema político y con la Administración Pública, debido que son decisiones de gobierno que “incorporan opinión participación, y dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”⁶⁹ para dar una respuesta a un problema público, las cuales son diseñadas a partir de una población objetivo, implementada previo consenso de los diversos actores que influyen en ella, y receptiva del impacto que genera sobre la población objetivo.

Debido a lo anterior las políticas públicas tienen un papel esencial en los asuntos públicos dado que son una forma de gobernar en un contexto democrático y a su vez son una herramienta de interacción, principalmente entre el Estado y la sociedad.

1.10. Lo Público no Estatal

Hacer una referencia a este concepto puede traer algunas dificultades, debido a que generalmente se atribuye lo público al Estado, y partiendo de la lógica elemental, es posible mencionar que aquello que no cumple las características para determinarlo como público por consecuencia es privado.

No obstante, el razonamiento anterior hace referencia a un periodo histórico previo a la década de los setenta, donde el involucramiento de diversos actores ajenos al ámbito gubernamental era limitado.

⁶⁸Luis F. Aguilar, Villanueva Aguilar, *La Hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1992, p. 41.

⁶⁹Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, Teoría de la administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, serie V, núm. 3,1982.

La concepción de público cambia con el paso del tiempo, debido a nuevos procesos, principalmente de tipo económico, que modifican las relaciones del Estado y a las sociedades modernas, principalmente en los años ochenta, tal como lo señala Luiz Carlos Bresser:

En los años '80 ocurre una gran crisis económica en los países en desarrollo- excepto los del este y Sudeste de Asia- y una desaceleración de las tasas de crecimiento tiene como su principal causa endógena del Estado Social- del Estado de Bienestar en los países desarrollados, del Estado desarrollista en los países en desarrollo, y del Estado Comunista, crisis que el proceso de globalización acentuó al aumentar la competitividad internacional y reducir la capacidad de los Estados nacionales para proteger sus empresas y a sus trabajadores⁷⁰.

Esto trajo consigo una profunda desigualdad en las sociedades donde la riqueza se concentró en un sector reducido y un debilitamiento estatal ante su incapacidad de enfrentar esta crisis económica y a la vez fiscal, que puso por vez primera a juicio de la sociedad la capacidad administrativa del Estado.

Como una solución a la crisis, el Estado intentó revitalizar el esquema de Estado Social-Burocrático, que buscaba garantizar los derechos sociales y económicos a través de un sistema de carácter impersonal, el cual era operado por servidores públicos.

Pero con el Estado Social-Burocrático se hizo también un esquema corporativista dominante y con ello los problemas del burocratismo. Fue "este Estado ineficiente y capturado por los intereses particulares, el que entró en crisis en los años 70"⁷¹.

⁷⁰Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau (editores) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Paidós, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, p. 25.

⁷¹Ibíd., p.26

A partir de este momento la relación de subordinación de la sociedad ante el Estado desapareció, en su antigua concepción, dando lugar a la configuración de nuevas relaciones que ya no poseían una verticalidad rígida en su organización, finalizando la posibilidad de dar continuidad a los modelos políticos corporativistas y autoritarios.

En sentido económico el Estado también comenzó a presentar dificultades que se trasladaron al ámbito político y posteriormente al social, donde “el acaecimiento de la crisis fiscal del Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador)y [...] por arrastre la crisis económica representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la ingobernación, a saber, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico”⁷².

Esto ocasionó una pérdida de legitimidad y serios cuestionamientos sociales, ya que se le había otorgado al Estado un amplio poder y recursos, con lo cual podía intervenir en diversos sectores económicos y aspectos de la vida pública en la sociedad.

Así se dio paso a nuevos procesos, se liberalizó la economía y se democratizaron los regímenes políticos y el nuevo espacio público comienza a diseñarse sin un Estado de carácter protagónico y una esfera social que emerge con deseos de ser escuchada y, a la vez, goza de autonomía, ya que, no se encuentra dentro de las esferas del Estado o del mercado y en sus objetivos se busca una solución a los problemas y a la vez conseguir que dicha solución empleada se lleve a cabo de forma eficaz.

El conjunto de procesos que conformaron la reforma del Estado no se limitaron a lo económico, también algunos cambios se orientaron a lo político, tal es el caso de la restricción democrática, la cual señala que si vivimos en democracia, la

⁷²Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, op. cit., p.60.

naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos.

Como se mencionó anteriormente el plano económico influyó para la intervención de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, debido a que la crisis obligó al Estado a abandonar algunos sectores ante la escasez de recursos, estableciendo nuevas prioridades; sobre todo se apartó de aquellos espacios en donde la iniciativa privada tenía interés y experiencia en participar. Así se logró evitar una duplicidad de funciones en las actividades económicas entre el Estado y el mercado; y al mismo tiempo se daba un dinamismo a la economía.

No obstante los espacios no atendidos persistieron, y sectores donde el Estado estaba imposibilitado para actuar, en comparación con años anteriores, o donde nunca se había visto su presencia significaron una oportunidad de desarrollo para el ámbito público no estatal.

“El sector productivo público no estatal es también conocido por ‘tercer sector’, ‘sector no gubernamental’ o ‘sector sin fines lucrativos’. Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos”⁷³.

Público no estatal son “organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general; son ‘no estatales’ porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden los agentes políticos tradicionales”⁷⁴.

Cuando se hace referencia a la expresión “tercer sector” se conceptualiza en torno a una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal.⁷⁵

⁷³Luiz Carlos Bresser, óp. cit. p.26

⁷⁴Idem.

⁷⁵La expresión “no gubernamental” es un anglicismo, que refleja una confusión entre Estado y gobierno; finalmente, la expresión “sin fines lucrativos” adolece de límites porque también las organizaciones corporativas no tienen fines lucrativos, sin que por ello sean necesariamente públicas. Lo que es estatal es,

A partir de lo anterior Luiz Carlos Bresser distingue cuatro esferas o formas de propiedad:

La propiedad pública estatal detenta el poder del Estado y/o es subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación; la privada, finalmente está volcada al lucro o al consumo privado.⁷⁶

Cabe señalar que estas cuatro esferas que el autor menciona son referentes al tipo de propiedad existente, lo que en ningún momento se contrapone a las esferas de sociedad, estado y mercado.

Por el contrario se busca dar a conocer la importancia de lo público no estatal como un factor que contribuye al control social. Esta visión de lo público no estatal como poder político va más allá de la democracia representativa, busca la satisfacción de necesidades colectivas sin que se esté limitado a los campos del Estado y el mercado.

Es aquí donde la sociedad comienza a intervenir atendiendo peticiones por sí misma y dar solución a los problemas, sin estar a la espera de una solución por parte del gobierno. La sociedad comienza a organizarse y a resolver problemas de acuerdo a sus posibilidades y de ser incapaz se opta por la interacción de otros grupos y esferas, incluyendo al propio Estado.

Este primer capítulo busca dar una óptica de aquellos conceptos que se consideran como parte importante para poder comprender la participación ciudadana. Asimismo se muestra brevemente la evolución de algunos procesos sociales que han permitido la generación de nuevos espacios de interacción política.

en principio, público. Lo que es público puede ser no estatal si no forma parte del aparato del Estado. Cfr. Luiz Carlos Bresser, óp. cit. pp-26-27.

⁷⁶ *Ídem*

Finalmente se observa que el eje de todos estos procesos es lo público no estatal, como un elemento que permite concebir lo público como algo no necesariamente gubernamental, con lo cual el individuo puede actuar desde su rol social, mismo que no está designado arbitrariamente por el Estado.

2. El gobierno del Distrito Federal frente a la participación ciudadana

2.1. Evolución del Distrito Federal

El Distrito Federal se ha caracterizado por presentar una composición diferente a la del resto de los estados, “es, sin duda, una entidad peculiar dentro de la República mexicana. Es la entidad más pequeña dentro del territorio nacional y en la que ha tenido lugar el desarrollo de una de las ciudades más grandes del mundo: la ciudad de México”⁷⁷.

El hecho de alojar en su territorio a la capital del país se ha vinculado con el desarrollo de la urbe, la cual, políticamente, tiene una función central en la vida nacional.

Asimismo, su crecimiento económico, político y social, superior en comparación con otras entidades, dada su condición de capital del país, ha ocasionado un progresivo proceso de concentración de la población, lo que trae consigo necesidad de atender a un mayor número de habitantes en materia de servicios públicos.

2.2. Geografía del Distrito Federal

El Distrito Federal se ubica geográficamente “En la en la zona central del país y juntamente con el Estado de México integra la región que ha sido conocida como Valle de México”⁷⁸.

No obstante, sus características no corresponden geográficamente a las relacionadas con un valle, desde el punto de vista orográfico, es una cuenca rodeada de montañas que alcanza una elevación en su parte plana de 2,250 metros sobre el nivel del mar.

⁷⁷Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p.25.

⁷⁸Unikel, Luis, et al., *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1978, p.67.

Dentro de los límites geográficos se encuentran los estados de Hidalgo, México y Morelos, dentro de los límites naturales se encuentran las sierras de Pachuca, Chichucuatlán y Tepozán al noreste. Al oeste las sierras de Monte Alto y Monte Bajo, y la sierras Chichinautzin y Nevada al sur y sureste.

2.3. Desarrollo del Distrito Federal

En el comienzo de la vida independiente de México surgieron conflictos acerca del modelo de organización que debía llevar el gobierno.

En 1824 se optó por establecer un modelo basado en poderes federales comprendidos dentro de una zona específica, la cual no tendría un poder local, para ello era necesario que los estados miembro del pacto federal cedieran parte de su territorio para lograr el asentamiento y desarrollo de una infraestructura básica que representara a la federación.

Por otra parte, existían posturas que se inclinaban a favor de que México fuera un Estado unitario y centralista, creando departamentos que fueran capaces de terminar con la influencia política que tenían, históricamente, algunas provincias.

Pese a los enfrentamientos políticos, Distrito Federal fue creado por el Congreso de la Unión “mediante un decreto del 18 de noviembre de 1824 y promulgado el 27 de ese mismo mes, segregando territorio al Estado de México”⁷⁹.

El recién creado Distrito Federal comprendió un territorio de “dos leguas a la redonda a partir de la plaza mayor de la ciudad y le fue segregado parte de su territorio al Estado de México”⁸⁰.

⁷⁹ Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal, op. cit.*, p. 43.

⁸⁰ Enciclopedia de México, vol.4, p.2293.

El Reglamento Interior del Congreso General, en su artículo 50, fracción XXVIII, establecía “elegir un lugar que sirva de sede a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”⁸¹.

Desde que el Distrito Federal fue creado enfrentó problemas de tipo, territoriales, jurídicos, políticos y administrativos. Sin embargo uno de los más importantes ha sido el de establecer mecanismos tanto jurídicos como políticos que permitan conciliar dentro de su territorio los ámbitos local y federal. Por un lado la ciudad México es la sede de los poderes federales, es decir, es un territorio que representa a todas las entidades pertenecientes al pacto federal, y al mismo tiempo requiere de elementos de un gobierno local.

Esta problemática de autonomía del poder local frente al federal, generó en el siglo XIX posturas al respecto. Por un lado existían opositores a que la Ciudad de México fuera sede de los poderes federales, mientras que otros defendían la postura firmemente, tal es el caso de Fray Servando Teresa de Mier quien presentó el siguiente argumento de la Ciudad de México:

Está en el centro de la población de Anáhuac; y este centro político y no el geográfico es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos., el entendimiento que rige al hombre no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura sino en la cabeza ¿Y por qué he de hacer yo méritos también de la situación de México, que no tiene Querétaro?: no hay ciudad más conquistable que esta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer Hernán Cortés, y por ello se sostuvieron en ella los virreyes⁸².

⁸¹ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, p.922

⁸² Enciclopedia de México, óp. cit. p. 2293, citado por Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal*, p.88.

Posterior a esto emanó el Distrito Federal en la Ciudad de México, no obstante, aún no existían criterios que impedían definir claramente su condición política, pues era sede de los poderes federales y a la vez un entidad con derechos diferentes. Esta condición ha implicado que la ciudad tenga problemas de carácter estructural, al perderse muchos aspectos propios del ámbito local, es decir, el Distrito Federal fue considerado, durante mucho tiempo, como parte del Poder Ejecutivo Federal.

Asimismo, en materia de legislación, el Congreso Nacional se encargaba de legislar asuntos concernientes al Distrito Federal, con lo cual se veía sometida representatividad de los capitalinos al Poder Legislativo Federal.

Posterior a la creación del Distrito Federal surgieron nuevos problemas en cuanto a la definición básica de su gobierno así como los cuestionamientos sobre si es un estado soberano o un entidad con derechos diferentes a los de un estado miembro del pacto federal.

Aunado a la problemática de definición básica de gobierno, la inestabilidad política y económica del país, presentada en el siglo XIX, ocasionó que al Distrito Federal se le ampliaran o redujeran sus facultades, en función de la administración federal en turno.

Tal es el caso del régimen centralista, que “para 1836 suprime el Distrito Federal y lo convierte en Departamento. En 1847 se le otorga a la ciudadanía la facultad de nombrar a dos senadores y para 1854 el Presidente Antonio López de Santa Anna amplía territorialmente al Distrito Federal”⁸³.

Estas modificaciones constantes sobre el Distrito Federal terminaron con la aprobación del artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que marcó la pauta para la precisión de estos puntos, pues se

⁸³Cfr. Roque Álvarez, Artemio, “La reforma política del Distrito Federal en el marco del fenómeno metropolitano”, *Revista vínculo Jurídico*, num.20, octubre-diciembre, 1994, s/p.

estipulaba que “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar”⁸⁴.

Con lo anterior la transformación a estado soberano se encontraba condicionada a que se desprendiera del territorio el asentamiento de los poderes federales, situación que no representó una solución para la ciudadanía de aquel tiempo.

Con la constitución de 1857 se formó un gobierno para el Distrito Federal con un poder local representado por un gobernador, el cual era electo por el presidente de la República y un conjunto de ayuntamientos electos por los ciudadanos. En materia legislativa el Congreso Federal fungía también como congreso local.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México
- II. Partido⁸⁵ de Guadalupe Hidalgo
- III. Partido de Xochimilco
- IV. Partido de Tlalpan
- V. Partido de Tacubaya⁸⁶

Se prevenía en el decreto que Don Miguel Blanco, Gobernador del Distrito Federal en ese entonces, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondían a cada demarcación, quedando a partir del 5 de marzo de 1862 de la siguiente manera:

⁸⁴ Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, 12 de febrero de 1857

⁸⁵ Se entiende por partido a un distrito o territorio de una jurisdicción o administración que tiene por cabeza un pueblo principal. www.rae.es

⁸⁶ Joaquín Mendoza Brik, *Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, p.49.

- I. Municipalidad de México
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de:
 - Guadalupe Hidalgo
 - Azcapotzalco
- III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de:
 - Xochimilco
 - Tulyehualco
 - Tláhuac
 - San Pedro Atocpan
 - Milpa Alta
 - Hastahuacán
- IV. Partido de Tlalpan, con las municipalidades de:
 - Tlalpan
 - San Ángel
 - Coyoacán
 - Iztapalapa
 - Iztacalco
- V. Partido de Tacubaya con las municipalidades de:
 - Tacubaya
 - Tacuba
 - Santa Fe
 - Mixcoac⁸⁷

En 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo, dividió el territorio que comprendía el Distrito Federal en trece municipalidades, que fueron: “México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa”⁸⁸.

⁸⁷ Ídem. p 50.

⁸⁸ Ibíd., p. 52.

Sin embargo este régimen municipal no fue garantía suficiente para lograr una efectividad institucional, sobre todo en tiempos posteriores a la revolución mexicana donde se cuestionó su funcionalidad.

Por ello en 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente a la fecha. A partir de las cuales “se suprimió el sistema municipal del Distrito Federal encomendándose el gobierno al mismo Presidente de la República”⁸⁹.

Esta reforma sustituyó al gobierno del Distrito Federal por un órgano centralizado, cuyas funciones era en esencia de carácter administrativo, dejando a un lado su función política.

Dicho órgano fue llamado Departamento del Distrito Federal (DDF) cuyas facultades de decisión y ejecución se encomendaron al Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En cuanto a las municipalidades, éstas pasaron a convertirse en delegaciones, quedando la división del Distrito Federal en un departamento central y trece delegaciones.

Estas disposiciones implicaron cambios en la vida política de la ciudad, pues con la desaparición de los ayuntamientos y la elección del regente sujeta a designio del Ejecutivo Federal, los derechos políticos de los ciudadanos se vieron afectados, sobre todo en los temas de participación política y representatividad, ya que los ciudadanos fueron limitados a ejercer su derechos políticos únicamente en el ámbito federal.

⁸⁹ *Ibíd.*, p.53.

Con la creación del Departamento del Distrito Federal se conformó un modelo de participación ciudadana basado en dos órganos de participación simple: el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) y los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), cuyas funciones se limitaban a “proponer reformas para los reglamentos y medidas para mejorar los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias de los mismos, así como revisar y opinar sobre ingresos y egresos del DDF”⁹⁰.

Dichos consejos estaban previstos en la ley como “órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades del DDF, como a los respectivos delegados”⁹¹. Estaban integrados por un representante de cada una de las diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores).

El inconveniente presentado en estos consejos fue que la elección de los integrantes no se realizaba con especificaciones y lineamientos de carácter democrático, ya que sus integrantes eran elegidos, por el Jefe del Departamento y por las autoridades delegacionales. Cabe señalar que para este tiempo también los Jefes Delegacionales eran designados por Regente del DDF lo que impedía una inclusión ciudadana real.

Posterior a este periodo solo siguieron cambios geográficos y administrativos, más no políticos dentro del territorio del Distrito Federal, pues se continuó con la centralización del gobierno de la capital del país y de los incipientes mecanismos de participación ciudadana por parte del Presidente de la República.

Para 1941 entra en vigor la Ley Orgánica del Distrito Federal, derogándose la de 1928, “el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamo Ciudad de México, y desapareció la Delegación General Anaya, cuyo territorio se

⁹⁰Idem.

⁹¹Mario Espinosa, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. *Andamios* núm.1, 2004, pp. 9-50.

anexo a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal”⁹².

En materia de participación ciudadana esta nueva ley eliminó a los Consejos Consultivos Delegacionales y conservó al Consejo Consultivo de la Ciudad de México sin embargo, “ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del DDF; (solo se limitó) a la presentación de informes sobre obras y servicios públicos brindados desde las diversas administraciones delegacionales”⁹³.

En 1970 la división territorial se modificó nuevamente como lo señala en su artículo 10º: “El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características geográficas, históricas demográficas, sociales y económicas en 16 delegaciones...”⁹⁴ Asimismo, se ratificaron las funciones del CCCM y se crearon nuevas figuras de participación ciudadana, tales como la Junta de Vecinos, la Asociación de Residentes y los Comités de Manzana.

En 1978 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal sufrió cambios al incorporarse el referéndum y la iniciativa popular incorporados en el capítulo sexto denominado “De la Participación Política de los Ciudadanos”⁹⁵.

A partir de aquí, se ha planteado que la forma de gobierno y el estatus jurídico que se desprendió de la Ley Orgánica del Distrito Federal y los Territorios Federales (LODFTF) de 1928 y que privó hasta 1940 con la Ley Orgánica del Departamento Distrito Federal (LODDF), marcó la vida política y la práctica de la participación ciudadana en la Ciudad de México, al perderse los derechos políticos para el ámbito local.

⁹²Joaquín Mendoza Brik, *op. cit.*p.54.

⁹³Espinosa Mario, *op. cit.*, p.15.

⁹⁴Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

⁹⁵Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978

Con la desaparición del régimen municipal y la creación del Departamento del Distrito Federal como un órgano de gobierno con dependencia directa del Presidente de la República, “de la noche a la mañana se cancelaron drásticamente los derechos políticos de los capitalinos. Y, en cierta medida, se suspendió la vida cívica de los mismos con respecto al ejercicio y conducción de su gobierno local”.⁹⁶

2.4. Aspectos políticos del DF

En 1978 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuyos principales cambios se observaron en sus funciones de gobierno y hacienda; asimismo, se realizaron reformas en materia de legislación sobre el Distrito Federal, destacando la reforma al artículo 73 de la constitución donde se modificaban las formas de legislar con respecto al Distrito federal, quedando de la siguiente manera:

“El Congreso tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determine, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular”⁹⁷.

Con esta reforma se intentaba tomar en consideración las inquietudes de los habitantes de la capital del país, con lo cual se abría un importante espacio a la participación ciudadana y sus mecanismos.

⁹⁶Lorenzo Meyer, ciudad de México: como vino la democracia y como se fue, en Página uno, núm. 67, suplemento político de uno más uno, México, 12 de mayo, citado por Mario Espinosa, Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico, en revista andamios, núm. 1, UACM, México.

⁹⁷Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°,41,51,52,53,54,55,60,61,65,70,73,74,76,93,97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de Diciembre de 1977.

A finales de los ochenta, principalmente después del sismo de 1985, el Distrito Federal contó con un panorama político distinto donde existía una mayor diversidad de actores como “sindicatos independientes, de los movimientos sociales, de los partidos políticos y de las asociaciones civiles”.⁹⁸

Estos nuevos actores hicieron posible que se diera una apertura en el proceso de participación al interior de la ciudad, exaltando la necesidad de fortalecer la dinámica local, con lo cual se pusieron en práctica nuevos mecanismos de negociación, albergando una gran diversidad de demandas ciudadanas y, en general, a la construcción de un nuevo tipo de relación entre el Departamento del Distrito Federal y la sociedad.

A partir de este momento la sociedad organizada, implementó nuevos instrumentos de negociación con el gobierno en turno, no obstante, los programas de gobierno y la administración pública vigente aun no estaban diseñados para un proceso de interacción con actores sociales, dada la costumbre de relacionarse exclusivamente dentro de la esfera gubernamental.

Posteriormente se reformó en agosto de 1987 el artículo 73 constitucional, con lo cual se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrado por 66 representantes, electos cada tres años, de los cuales 40 serían electos bajo el principio de mayoría relativa, con esto la asamblea se convertía en el primer órgano representativo en el Distrito Federal, de carácter local.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue “el órgano de representación ciudadano, con las facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”⁹⁹. Este nuevo órgano daba una más representatividad. No obstante el gobierno del Distrito Federal continuaba a cargo del Presidente de la República y la Asamblea de Representantes tendría entre sus

⁹⁸ Lucía Álvarez Enríquez, Distrito Federal, óp. cit. p. 17.

⁹⁹ Arrigo Coen, Anitua, historia de la Asamblea Legislativa, Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [en línea] México, ALDF, Dirección URL: <http://www.aldf.gob.mx/historia-101-1.html>

facultades la de proponer al titular del Ejecutivo Federal la atención a los problemas prioritarios.

Con las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en 1988 se buscó integrar a la Asamblea de Representantes, sin embargo, sus funciones se limitaban a un carácter consultivo, tal como lo menciona Roberto Mellado:

No tiene las facultades y funciones de legislar propias de un congreso local [...] surge como un órgano con facultades de reglamentar, pero no de legislar; con la tarea de gestionar, pero no de decidir; con la de revisar el presupuesto cada tres meses, pero sin la facultad de aprobarlo.¹⁰⁰

La asamblea de representantes quedo definida como “un importante órgano de intermediación entre la ciudadanía capitalina y las autoridades (el DDF y el Ejecutivo Federal en algunos casos), que atiende asuntos referidos tanto a la normatividad jurídica y los proceso políticos como a los derechos humanos, los problemas sociales y la gestión pública”.¹⁰¹

2.4.1. La reforma constitucional de 1993

El 25 de noviembre de 1993, la Cámara de Diputados aprobó un decreto sobre reformas constitucionales, el cual “comprendió una serie de reformas a los artículos 31,44,73,74,79,89,104,105,107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76, además derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República”¹⁰².

¹⁰⁰ Roberto Mellado, Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México, Plaza y Valdez, México, 2001, p. 34.

¹⁰¹ Álvarez Enríquez, óp. cit. p.116.

¹⁰² Cfr. Mendoza Brik, óp. cit. p.54.

Con esto la Asamblea de Representantes adquirió mayores facultades sobre todo en lo que señala la fracción VI del artículo 122:

El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.¹⁰³

Con esto se observa el reclamo ciudadano por una mayor participación en la toma de decisiones, así como mejorar el sistema político vigente en el Distrito Federal. Sin embargo, el aspecto de elección de representante del Distrito Federal dentro del partido que contara con la mayoría en la Asamblea de Representantes limitaba el ejercicio democrático, sobretodo en un contexto donde había un partido dominante no solo en la capital del país sino a nivel nacional.

Debido a ello el entonces regente de la ciudad Manuel Camacho, presentó ante la asamblea *la propuesta oficial para la Reforma Política del Distrito Federal*, en abril de 1993, la cual señalaba dos propósitos principalmente:

La transformación de la forma de gobierno administrativo que ha detentado hasta la fecha la entidad en un gobierno local, democrático, representativo, regido por los principios republicanos y alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los poderes del Congreso de la Unión y de los habitantes de la Ciudad de México.[...] que la Asamblea pase a ser un órgano de representación y de gestión a un órgano local de representación política facultada como órgano legislativo. Que la Asamblea legisle en los órganos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.¹⁰⁴

¹⁰³Ibidem. p. 56

¹⁰⁴Camacho, Manuel, "La reforma democrática de la ciudad de México", En Textos, vol. 2, núm. 11, 1993, publicación mensual de la Fundación DF-cambio XXI, México, mayo, 1993, pp. 21-25.

Lo que se buscó esencialmente fue que la Ciudad de México contara con un órgano de representación política y que estuviera facultado como órgano legislativo, asimismo se pretendía seguir contando con el Estatuto de Gobierno, y a la vez, que la Ciudad de México siguiera siendo la capital de la República y sede de los poderes federales.

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes “como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal”¹⁰⁵.

2.4.2. Las reformas de 1994

Posteriormente, en el año de 1994, el Congreso de la Unión expidió un documento en el cual se distribuía las competencias del Distrito Federal en materia local y federal, asimismo buscó regular las relaciones entre los Poderes de la Unión y los gobiernos locales.

Dicho documento fue el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994, dicho documento dio la pauta a nuevos espacios y a la formación de nuevas leyes, tales como la Ley de Participación Ciudadana, cuyo objetivo primordial era atender los reclamos e inquietudes de la ciudadanía.

Con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se dieron las bases de organización de la ciudad: una Asamblea de Representantes, un Jefe del Departamento Distrito Federal y un Tribunal Superior de Justicia, señalado en el artículo octavo del propio estatuto.

¹⁰⁵ Arrigo Coen, Anitua *Historia de la Asamblea Legislativa*, op., cit. [en línea]

En cuanto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a pesar de ganar mayor espacio político, con la reforma del artículo 122 constitucional aun carecía de facultades legislativas para la ciudad, destacando la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, facultad que aún conserva el Congreso de la Unión conforme al decreto de octubre de 1993.

2.4.3. Las reformas de 1996

Durante este periodo el Distrito Federal sufrió cambios nuevamente lo que generaba paulatinamente una mayor diferenciación conceptual entre el Distrito Federal y la Ciudad de México.

En materia de participación ciudadana, para el año de 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual buscó una mayor integración con la ciudadanía por medio de los órganos vecinales (Comités de manzana, Juntas de Vecinos y la Asociación de Residentes).

En materia de legislación local, un nuevo decreto que modificó el artículo 122 constitucional, modificando las facultades de la Asamblea de Representantes que pasó a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con ello ahora estaría integrada por diputados, dejando a tras la figura de representantes. No obstante, el número de diputados continúa en función de lo que se señalaba en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con un total de 66.

Dentro de las nuevas facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran: “legislar en materia de adquisiciones y obra pública; regulación de las responsabilidades de los servidores públicos de los órganos judiciales en el Distrito Federal; examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal; y nombrara quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno”¹⁰⁶.

¹⁰⁶Cfr. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma con mayor trascendencia para el Distrito Federal fue la posibilidad de elegir al Jefe de Gobierno, encargado de la función ejecutiva, por medio del voto universal, libre y secreto, esto permitió a sus ciudadanos elegir por vez primera a su representante del Ejecutivo Local y a la vez se le restó poder y protagonismo dentro de la ciudad al Presidente de la República, mediante la reducción de sus facultades.

La reforma de 1996 permitió la elección del jefe de Gobierno por un periodo de tres años, el cual concluiría el 4 de diciembre de 2000; y a partir del 5 de diciembre se elegiría a un nuevo jefe de Gobierno por un periodo de 6 años¹⁰⁷.

En cuanto a las demarcaciones territoriales y los responsables de los órganos político-administrativos, es decir, los jefes delegacionales también serían electos por la ciudadanía a partir del año 2000.

2.4.4. El Distrito Federal Actualmente

Con las reformas ocurridas en 1996 en materia electoral se abrió la posibilidad de fortalecer el ámbito local en la ciudad, por ello se continuó con la búsqueda de mayores reformas que abrieran más espacios a la ciudadanía y fortalecieran el ámbito local.

En materia de participación ciudadana se dieron reformas importantes durante los años de 1997, 1998 y 2004, incorporando nuevos mecanismos y figuras para dar un lugar privilegiado al ciudadano y que éste pudiera involucrarse en los asuntos concernientes a la ciudad.

Sin embargo, en materia política aún persisten los problemas de carácter estructural para el Distrito Federal dado que las atribuciones con respecto a su

¹⁰⁷La constitución también sujeta al principio de no reelección al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, también aplicaba para aquellos regentes del extinto Departamento del Distrito Federal designados por el Presidente de la República. Cfr. Andrade Eduardo, *La reforma política del Distrito Federal*, UNAM-Corte de constitucionalidad de Guatemala- Procurador de derechos humanos de Guatemala, México, 1997.

gobierno y legislación se encuentran distribuidas entre los poderes federales y locales, estos últimos denominados en la constitución como órganos o autoridades.

El Distrito Federal en su estructura territorial se conforma de acuerdo con los artículos 44 constitucional de la siguiente forma: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”¹⁰⁸.

En cuanto a su forma de gobierno el artículo 7 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que “El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables”¹⁰⁹.

Asimismo el artículo 122 hace una distinción entre las autoridades locales y federales dentro del territorio que comprende el Distrito Federal : “Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”¹¹⁰.

Como se puede observar el carácter local de la Ciudad de México se ve limitado y no se puede equiparar al de un estado soberano, dado que se muestra en el texto una especie de gobierno compartido entre los ámbitos federal y local, lo que representa complicaciones jurisdiccionales y políticas para los habitantes.

¹⁰⁸ Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

¹⁰⁹ Artículo 7 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la federación el 26 de julio de 1994.

¹¹⁰ Artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, óp. cit.

El mismo artículo señala las atribuciones de los poderes federales y de las autoridades locales sobre el territorio del Distrito Federal y la Ciudad de México respectivamente.

Le corresponde al Congreso de la Unión:

- I. “Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. “Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. “Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. “Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión”¹¹¹.

Le corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. “Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal
- II. “Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. “Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”¹¹².

Por su parte la Asamblea Legislativa, se define como el “órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal”¹¹³ y tiene las siguientes facultades:

- III. “(...) Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
- IV. “Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta

¹¹¹ Ibíd.

¹¹² Ibídem.

¹¹³ Artículo 7 de la Ley Organiza de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2002.

Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea (...)

- VIII. “Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión (...)
- XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos”¹¹⁴.

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. “Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa (...)
- III. “Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias (...)
- IX. “Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (...)
- XIV. “Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;
- XV. “Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;
- XXVI. “Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes (...)
- XXIX. “Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes

¹¹⁴ Artículo 42, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, óp. cit.

XXX. “Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables”¹¹⁵.

Como podemos observar las competencias sobre el Distrito Federal están sustentadas en el argumento de que la Ciudad de México es el lugar donde se encuentran asentados los Poderes Federales por lo cual no es posible dar una soberanía sobre su propio territorio como en cualquier estado. A su vez es una de las ciudades más grandes del mundo, donde habitan y conviven millones de personas que ven limitados sus derechos en comparación con los estados libres y soberanos que forman parte de Pacto Federal Mexicano.

Asimismo, los Poderes Federales influyen sobre los aspectos locales que en comparación con cualquier otro estado sería imposible, dada la presencia de su constitución local. Atribuciones como la expedición del estatuto de gobierno, documento similar en su estructura básica a una Constitución Local; la definición en cuanto al nivel de endeudamiento de la ciudad; y la remoción de servidores públicos, como el titular de la seguridad pública, se han conferido a los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, convirtiéndose así en limitantes para el desarrollo de aspectos locales sobre todo en lo concerniente a lo territorial y a la política urbana de la ciudad.

Este capítulo tiene la intención de dar a conocer la estructura política y jurídica que se ha desarrollado en el Distrito Federal bajo un contexto histórico que parte desde el México independiente hasta las últimas reformas del siglo XX, con lo cual se observan las diversas modificaciones que ha sufrido la sede de los poderes Federales y su vez la ciudad. A través de estos cambios se puede observar las limitantes que persisten para el pleno ejercicio de sus derechos, no obstante es pertinente reconocer que se han logrado avances significativos para el D.F. en materia política, electoral y de participación ciudadana, resaltando los años posteriores a 1997.

¹¹⁵ Idem.

3. Antecedentes del Movimiento Urbano Popular.

Este capítulo, comienza con la definición del concepto de movimiento urbano y con una breve explicación de lo que es el Movimiento Urbano Popular de México (MUP), para que a partir de ello sea posible ubicar su aparición en las principales ciudades del país, en particular en la Ciudad de México, y así poder contextualizar política, económica y socialmente el surgimiento de diversas manifestaciones de carácter urbano, dentro de un periodo comprendido entre 1920, con el movimiento inquilinario, hasta 1979 con la conformación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano popular (Conamup).

En el presente trabajo, se hace una diferenciación entre lo que es el movimiento urbano popular, como un intento por definir sociológica y políticamente el rol de este actor social. Asimismo, se aborda el concepto de Movimiento Urbano Popular de México, como un conjunto de organizaciones que superan una acción colectiva efímera y se vuelven agentes de cambio, como ejemplo se verán las organizaciones que coadyuvaron a la formación de la Conamup.

3.1. Acercamiento teórico a los conceptos de movimiento, popular, urbano y movimiento social urbano

Para comprender el concepto de movimiento urbano popular, es conveniente delimitar qué se entiende por movimiento, por urbano y popular, con el propósito de ir aterrizando de mejor forma el concepto y comprender su impacto en las políticas públicas en materia de urbanismo. Asimismo, el concepto de movimiento social urbano, permitirá entender el comportamiento de los actores dentro del ámbito urbano.

3.1.1. Concepto de movimiento

El concepto movimiento, conlleva implícitamente la contradicción de aquello que es estable desde el punto de vista mecánico y natural.

Del mismo modo, el movimiento, desde la perspectiva social, implica un conjunto de acciones en torno a una dirección, para lograr el cumplimiento de fines, aunque esto implique modificar lo que es socialmente estable en beneficio y perjuicio, a la vez, de actores partícipes de dichas acciones.

El termino movimiento, de alguna manera, se conecta con el de movilización, que es de origen militar; aunque su alcance no tiene que ser necesariamente tan global (preparación de un pueblo para la guerra). Por lo que se utiliza “el término movimiento, para señalar acciones y organizaciones de determinadas capas y categorías sociales”¹¹⁶.

Con base en lo anterior, el movimiento se entiende como el conjunto de acciones políticas o sociales que buscan cambiar un proceso o comportamiento establecido por otros. En el cual se afecte el rol vigente de los actores sociales.

3.1.2. El concepto de urbano y lo urbano

Urbano, en su definición más somera, es el adjetivo dado a lo que tiene que ver con la ciudad y este último concepto, a su vez, se entiende como ese “espacio denso en experiencias, memorias y significados que se construye junto con otros; con esos otros que a veces son distantes, diversos y distintos, pero que finalmente están ahí como referente de la pluralidad y la alteridad”¹¹⁷.

¹¹⁶ Jorge Alonso, op. cit., p.21.

¹¹⁷ Sara Makowski, Reseña de "Pensar y habitar la ciudad: afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo" de Patricia Ramírez Kuri y Miguel Ángel Aguilar Díaz (coordinador).Revista Mexicana de Sociología [en línea] 2007, dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32112596007>.

Por otra parte se entiende por lo urbano a “aquellos aspectos que define la existencia de una ciudad, los cuales pueden ordenarse y clasificarse para su estudio, diferenciándose de otras formas sociales”¹¹⁸.

3.1.3. El concepto de popular

Este concepto, proviene del latín *popularis*, popular es un adjetivo que señala a aquello perteneciente o relativo al pueblo. El término tiene distintas aplicaciones dentro de este mismo universo de significados: puede hacer referencia a aquello que procede del pueblo, que es propio de las clases sociales más bajas, que se encuentra al alcance de la mayoría o que es conocido por la sociedad en general.

3.1.4. Movimiento social urbano

Se define al movimiento social urbano como el conjunto de formas de lucha que realizan los habitantes de la ciudad a favor de mejorar su entorno o su calidad de vida, teniendo como eje el aspecto urbano. Esto implica, movilizaciones por parte de individuos (movimiento), con intereses en común, principalmente el de lograr mejores condiciones de vida en la ciudad (urbano).

Una de sus principales características, es que el movimiento urbano, al igual que todo movimiento social, lucha y busca que sea reconocida su identidad ante el entramado político vigente.

Los movimientos, son una muestra de cambio dentro de nuestra sociedad de acuerdo a su razón de ser, que, para efectos de este trabajo se centra en lo concerniente a la política urbana en la Ciudad de México. Sin que por ello se deje a un lado que los movimientos sociales son, en sí mismos, agentes de cambio en el orden social existente.

¹¹⁸ Manuel, Argüello Rodríguez, *Desarrollo urbano*, Costa Rica, UNED, 1980, primera edición, pp. 97-98.

3.1.5. Movimiento social y acción colectiva

El movimiento social, es un proceso de autorreflexión dentro de la ciencias sociales, que permite conocer el comportamiento de los agentes en un escenario determinado, el cual, según sea el caso permitirá, a su vez, la definición de posturas y se conozcan las relaciones de poder, tal es el caso de la ciencia política, o de su relación del Estado (y gobierno) con la sociedad

Dichos movimientos han provocado una nueva oleada de reflexión social sobre el entorno en diferentes etapas de la historia destacando las de carácter local por ser la mayor percepción ciudadana.

El concepto de movimiento social, “tiene dos siglos de existencia, su desarrollo ha estado ligado, en gran medida al surgimiento de formas de acción colectiva novedosas para el momento histórico particular en que surgen”¹¹⁹. Es por ello, que el interés por su estudio muestra variaciones en función de la movilización existente en determinada sociedad, el país y el tema del cual se trate.

Se entiende por acción colectiva al proceso en el cual se da una interacción entre personas, de manera individual o agrupada previamente, en el cual, se ponen de manifiesto problemas y necesidades. Dicha interacción, convierte los problemas del grupo en demandas, que a través de la manifestación en la vida social buscan su resolución.

¹¹⁹ Ligia Tavera, Fenollosa, Movimientos sociales, en Baca Olamendi, Laura, Boker, Linerant, et al., (Compilador.) Léxico de la política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de cultura económica, México, 2000, p.450.

Alberto Melucci considera la acción colectiva como:

El resultado de interacciones, recursos y límites con una orientación, construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones [...] los actores colectivos ‘producen’ la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones). La definición que constituye el actor no es lineal sino que es producida por interacción y negociaciones, y algunas veces por diferentes orientaciones opuestas.¹²⁰

Nuevamente el autor sintetiza su definición en otro de sus textos:

La acción colectiva se define como “un cumulo de prácticas sociales donde se encuentra involucradas simultáneamente un número de individuos o grupos exhibiendo características morfológicas similares en un mismo tiempo y espacio, creando un campo de relaciones sociales donde los involucrados tiene la capacidad de dotar de sentido a sus actos”¹²¹.

Con base en las definiciones anteriores, es posible afirmar que la acción colectiva es un proceso social que está ligado al comportamiento entre individuos, que muestran estar en conflicto o tener intereses similares, no obstante, el cumplimiento de dichos objetivos o la solución del conflicto se ve imposibilitada por la acción individual, por lo que es necesaria la labor conjunta.

Sin embargo, el conflicto no es necesariamente una señal de ruptura del orden, de igual forma los intereses comunes no son siempre materializados, debido al comportamiento colectivo, por lo que no toda acción colectiva desemboca en un movimiento social.

¹²⁰ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX, 1999, pp. 42-43.

¹²¹ Alberto Melucci, *Challenging codes. Collective action in de information age*, Cambridge University Press, 1996, p. 20.

El comportamiento colectivo, es la base para que una acción social se transforme en un movimiento social, ya que si este comportamiento se conjunta con los intereses de otros, en torno a cambiar el orden existente, entonces se podrá hablar de un movimiento social.

Conjuntando lo anterior Luciano define movimiento social como:

(Una) especie de comportamiento colectivo con participación generalmente de un gran número de individuos, intencionalmente dirigido a modificar o bien transformar en forma radical el orden existente o algunas de sus principales instituciones sobre la base de una determinada ideología y utilizando alguna forma de organización. [...] un movimiento social no siempre es expresión o factor de progreso social; existen también movimientos sociales regresivos y reaccionarios.¹²²

Es así cuando surge otra inquietud conceptual, el comportamiento colectivo, el cual se define como: cambios de posición en los seres vivos, los cuales están en función del ambiente en donde se desenvuelve. Lo que implica una transformación de la relación entre individuos y entorno.¹²³

Piaget define comportamiento como el conjunto de acciones que los organismos ejercen sobre el medio exterior para modificar algunos de sus estados o para alterar su propia situación.¹²⁴

Para fines de este trabajo, y con base en la última definición se entenderá por comportamiento social aquel acto de conducta producido por un individuo que busque una transformación de su entorno. Cuando este individuo encuentra

¹²² Luciano, Gallino, (traducción). Mastrangelo Estela, y Alegría, Lorenzo, Diccionario de sociología, Ed. Siglo XXI, México, 1995, pp. 605-606.

¹²³ Cfr. Humberto, Maturana; Francisco, Varela, El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano, Buenos Aires, Lumen, 2003, p.97.

¹²⁴ Cuando Piaget habla de estados, se refiere a situaciones o condiciones, no a la referencia que se pudiera tener en el contexto de la ciencia política. Cfr. Jean, Piaget, *El comportamiento, motor de la evolución*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1977, p.7.

coincidencias con otros y se busca modificar el entorno se estará hablando de acción colectiva.

3.2. Definición de Movimiento Urbano Popular

Diversos autores definen al movimiento urbano popular con base en sus procesos políticos, sociales y culturales, asimismo se toma en cuenta el surgimiento del movimiento, esto debido a que su impacto es de diferente magnitud según la ciudad. Como ejemplo, podemos observar al movimiento inquilinario de 1922 en Veracruz, cuyo impacto en la vida urbana de la ciudad caracterizó al movimiento como precursor de otros movimientos urbanos a nivel nacional.

Asimismo, el Movimiento Urbano Popular en la Ciudad de México (MUP) adquiere una mayor relevancia política y social a finales de los años setenta del siglo XX y una mayor presencia dentro de las políticas urbanas de la ciudad en los años noventa y hasta nuestros días.

Jorge Alonso, define al Movimiento Urbano Popular como “un sistema de prácticas que contradicen la dinámica establecida”¹²⁵, donde los vecinos que forman parte de clases media y alta (de principios de los años ochenta del siglo XX) se organizan para defender su medio ambiente físico.

Juan Manuel Ramírez Saiz, desde una perspectiva sociológica, define el movimiento urbano popular de la siguiente manera:

Por lo que se refiere específicamente a los MUP, tendrán carácter de tales aquellos movimientos que hayan logrado una organización y estabilidad internas, manteniendo su autonomía respecto del Estado y la burguesía. Ello no implica que su evolución se haya realizado de manera uniforme y ascendente, puesto que, como cualquier organismo social, atraviesan por

¹²⁵ Jorge Alonso, (coordinador). *Los movimientos sociales en el valle de México*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, vol. I. Colección Manuel Othón de Mendizábal. No.8, 1986, p. 91.

fases de reflujo, y estancamiento o de avance y despliegue. En consecuencia, no serán MUP los brotes espontáneos (protestas, manifestaciones esporádicas) que no cristalizan en una organización, así sea embrionaria, como tampoco aquellos grupos urbanos que, en sus demandas ante el Estado, no asuman una posición, que les garantice mantener una estructura, movilización y capacidad de decisión propias, basadas en la participación de sus integrantes.¹²⁶

Con base en la definición anterior, se observa que el Movimiento Urbano Popular es una organización cuyos individuos no se integran de manera temporal o espontánea y a su vez tienen intereses diferentes a la esfera estatal y a la privada. Con ello, la esfera social se hace presente y busca ingresar dentro del espacio público no estatal.

Pese a que la definición de Ramírez Saiz fue elaborada en 1986, conserva su vigencia en nuestros tiempos dado que reafirma el concepto en otro de sus textos:

El Movimiento Urbano Popular (MUP), es la expresión colectiva e independientemente de las acciones, tanto reivindicativas como políticas que tienen como objeto exigir al gobierno vivienda digna y servicios básicos en las ciudades. No constituye un sector social homogéneo, sino un frente amplio de organizaciones populares con desigual grado de estructuración y de capacidad de lucha.¹²⁷

Esta definición contiene un mayor número de especificaciones sobre los objetivos del movimiento, vivienda digna y otorgamiento eficiente de servicios públicos por parte del gobierno.

¹²⁶ Juan Manuel Ramírez Saiz, *El movimiento urbano popular en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Ed. Siglo XXI, 1986, p. 28.

¹²⁷ Juan Manuel Ramírez Saiz, "La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular". En: *Ciudades* 55, jul.-sep. de 2002, RNIU, Puebla, México. p.3.

Cabe mencionar, que el autor hace una puntualización entre las definiciones, pues hace hincapié en que existe la posibilidad de considerar a un movimiento como urbano popular, “es necesario considerar únicamente aquellos que son protagonizados por las clases subordinadas en las ciudades. Integrados por colonos, inquilinos, poseionarios, pequeños comerciantes, y trabajadores por cuenta propia que están organizados”¹²⁸.

A partir de las definiciones anteriores, se puede definir al MUP como una organización cuyos individuos tienen intereses diferentes a la esfera estatal y a la privada, en lo concerniente a vivienda digna y servicios públicos de calidad en las ciudades, sin embargo la mayor presencia de estos grupos se ha dado en las grandes ciudades por aumento constante en el número de habitantes, lo que en la mayoría de los casos es indicio de problemas de carácter urbano y habitacional.

3.3. Surgimiento de los movimientos urbano populares en México

La Ciudad de México, al ser una urbe dotada de servicios públicos de calidad, en comparación con el resto del país favoreció el asentamiento de empresas asimismo la ciudad era el pilar del centralismo político y administrativo lo que hacía de los habitantes de la capital del país los primeros beneficiados de las políticas públicas.

Estos elementos hicieron de la ciudad un lugar atractivo durante muchos años, para la migración de personas provenientes de otras partes del país, principalmente de zonas rurales.

¹²⁸ Cfr. Juan Manuel Ramírez Saiz, Trabajador y/o colono, ¿una dicotomía en las luchas sociales? (la articulación entre el movimiento urbano popular y el sindicalismo independiente en el valle de México). En Jorge Alonso (coord.) *Los movimientos sociales en el valle de México*, Colección Miguel Othón de Mendizábal, SEP/ CIESAS, México, Vol. I, 1986.p. 93.

La concentración de población, dentro de un territorio pequeño, trajo consigo una expansión de la mancha urbana, que se tradujo en un aumento de demanda de servicios públicos, reducción de zonas rurales y de reservas naturales, lo que ponía en peligro la supervivencia de los futuros habitantes.

Una de las problemáticas urbanas es el asentamiento en zonas de riesgo, lo cual obliga a buscar medidas de reubicación y desdoblamiento, por la concentración de población en dichos lugares.

Durante los años veinte del siglo XX, el flujo migratorio hacia la Ciudad de México, producto de la revolución mexicana, generó desequilibrios en las zonas urbanas. Dicha problemática se acentuó durante los años cuarenta cuando el país comenzó a industrializarse lo que concentró las principales actividades económicas en la Ciudad de México.

La concentración de población, quedó dividida entre los pocos que podían pagar las elevadas rentas, cuyos precios habían aumentado producto del incremento en la demanda de vivienda en la ciudad; y aquellos que vivieron en los alrededores sin habitar, zonas de riesgo y reservas prohibidas para la habitación urbana, un espacio para permanecer cerca de la capital del país, la cual ofrecía oportunidades de trabajo atractivas.

Este proceso de invasión de zonas de riesgo se logró por diversos factores, destacando la tolerancia del Estado para con los invasores y permitirles la regulación de estos terrenos a cambio de mantener vigente el esquema corporativista que distinguió a México por mucho tiempo, proceso que se abordará posteriormente.

3.4. El movimiento inquilinario

La escasez de vivienda digna y accesible, tiene sus antecedentes en los años veinte con el movimiento inquilinario, el cual surgió ante la desprotección jurídica de los habitantes que rentaban una propiedad.

El movimiento inquilinario, se define como “sindicatos revolucionarios de inquilinos que no solo luchaban por una rebaja en las rentas, sino que cuestionaban la propiedad de bienes inmuebles, lo cual desembocó en una demanda sentida y generalizada en las ciudades por obtener mejores condiciones habitacionales, que configuro estrategias y tácticas afines”¹²⁹.

El movimiento inquilinario planteaba que los dueños se hicieran responsables por las reparaciones de las viviendas y las condiciones higiénicas de estas, “detener el exorbitante aumento de las rentas, modificar los contratos de arrendamientos y que el Estado emprendiera una política de construcción de colonias populares con una legislación favorable a los inquilinos”¹³⁰.

Una de las soluciones, se encontró en las tradicionales vecindades, las cuales se ubicaron en el centro de la ciudad, pero los flujos migratorios, producto de la revolución, ocasionaron una excesiva demanda, fenómeno que fue aprovechado por los dueños de las viviendas, quienes aumentaron sus rentas y si los inquilinos eran incapaces de pagar el alquiler, eran echados sin protección jurídica alguna.

Ante esta problemática se luchó por rentas accesibles y mayores garantías jurídicas para los inquilinos, mediante la formación de sindicatos de inquilinos.

En algunas ciudades se logró que se expidieran decretos de congelación de rentas y en otras el auge de estos movimientos disminuyó como resultado de la

¹²⁹ Saucedo, Francisco, El movimiento inquilinario en el valle de México, En Alonso, Jorge (coordinador), los movimientos sociales en el valle de México, colección Miguel Othón de Mendizábal, centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, 1986, p.186.

¹³⁰ *Ibíd.*, p.187.

dura represión ejercida en su contra o simplemente por haber conseguido que se satisficieran sus demandas. Sin embargo, “en algunas ciudades como Puebla, las luchas inquilinarias se prolongaron hasta 1960 aunque en general, no resurgieron hasta finales de los setenta”¹³¹.

Durante los años cuarenta, las demandas de vivienda continuaron, sobre todo en lo referente a la creación de viviendas populares, sin embargo la inversión del gobierno en este rubro inexistente.

De acuerdo con Perló, las demandas populares que surgieron en este terreno fueron diferidas y canalizadas por Lázaro Cárdenas, “a través de una vía indirecta y que después se generalizó: la tolerancia a las invasiones en áreas periféricas (normalmente de origen ejidal y comunal), el surgimiento en ellas de colonias populares y la presencia en estos mecanismos de las instancias del partido oficial Partido de la Revolución Mexicana (PRM)”¹³².

3.5. La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)

Como se mencionó anteriormente, las principales ciudades del país dada la problemática urbana, fueron escenarios donde se manifestaron con mayor fuerza los movimientos urbanos populares, tal es el caso de Veracruz, Monterrey, Guadalajara, Durango, Estado de México y el Distrito Federal.

Dichos movimientos tenían distintos intereses, tales como la mejora de servicios públicos, ajuste a las rentas excesivas, peticiones sobre vivienda digna y de fácil acceso, las cuales pueden conjuntarse dentro de la política urbana, no así en su estructura, dado que los distintos movimientos eran independientes y carentes de un vínculo entre ellos.

¹³¹ Ídem.

¹³² Manuel Perló, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 23.

Para 1979, los movimientos urbanos populares dejan de ser organizaciones dispersas y comienzan a formar una fuerza de carácter local, tal es el caso de “la unión de colonias populares de Naucalpan (Naucopac) y la del Bloque Urbano de Colonias Populares (BUCP) que unidos al Frente Nacional de Acción Popular (FNAP), buscaron tener una mayor presencia como sector, de forma similar a sectores ya consolidados como el obrero y campesino”¹³³.

En 1980, se celebró en Monterrey el primer encuentro Nacional de colonias populares, donde “se acordó un pacto de solidaridad mutua frente a las agresiones del Estado y la formación de una coordinadora nacional provisional, denominada Coordinadora Nacional Provisional del Movimiento Popular (CNPMP)”¹³⁴.

Durante el segundo encuentro, celebrado en Durango en el año de 1980, la coordinadora provisional adquirió una mayor fuerza y se cuestionó severamente la política urbana llevada a cabo por el gobierno hasta el momento.

El segundo encuentro, marcó el punto de madurez para la coordinación nacional. Durante su realización, “más de 2000 colonos, inquilinos, etc., miembros de más de 60 organizaciones llegados de 14 estados, profundizaron la caracterización del MUP, señalando dentro de su heterogeneidad, su mayoría proletaria y definiéndolo no ya como una fuerza de apoyo, sino como participe del movimiento revolucionario”¹³⁵. Aunado a esto se formaron estatutos, declaración de principios y un plan a corto plazo, lo que permitió una mayor viabilidad y organización al movimiento.

Es así como en abril de 1981 se constituye formalmente la Conamup, la cual es definida como una coordinadora amplia de masas de tipo frentista que intenta evitar la dispersión del MUP y de su propósito de lograr su estructuración y consolidación en una organización única.

¹³³ Francisco Saucedo, óp. cit. p.172.

¹³⁴ *Ibíd.*, p.173.

¹³⁵ Pedro Moctezuma, “Las luchas urbano populares en la coyuntura actual México”, 1968-1982, En *Teoría y política*, núm. 5, julio-septiembre 1981, pp.101-124.

En ese mismo año, “la Conamup adquiere una presencia importante en el centro del país donde se vinculó estrechamente con la Coordinadora Regional del Valle de México (CRVM) permitiéndole negociar con las autoridades capitalinas en materia de vivienda popular”¹³⁶.

Para este momento la Conamup no contaba con un indicador acerca del número de organizaciones integradas dado que coexisten en ella desde pequeñas colonias hasta uniones y movimientos de mayor alcance. No obstante, es posible conocer las características socioeconómicas de sus integrantes, lo que permite, al mismo tiempo, poder observar la heterogeneidad de la coordinadora.

En la Conamup no están incorporados la totalidad de los movimientos urbanos independientes del país, pero indudablemente aglutina a un número importante de ellos y a sus exponentes más significativos. “Agrupó frentes populares y colonias, principalmente de los estados de Durango, Nuevo León, Zacatecas, Chihuahua, Guerrero, Baja California, Michoacán, Nayarit, Sonora, Guanajuato, estado de México y Distrito Federal”¹³⁷.

La forma de organización de la Conamup estuvo basada en tres elementos: la Asamblea Nacional; las comisiones y las asambleas regionales, cada una con la finalidad de ser un intermediario entre los movimientos urbanos y el Estado, y a la vez poder tener el control de una coordinadora de masas.

La Asamblea Nacional se presentó durante el encuentro nacional. “Las asambleas nacionales se presentan anualmente cada dos meses con regularidad”¹³⁸. Con ello se buscó integrar a los movimientos y poder rescatar las opiniones de estos, que por su tamaño, eran incapaces de interactuar con el gobierno.

¹³⁶ *Ibidem.* p.125.

¹³⁷ Juan Manuel Ramírez Saiz, *óp. cit.*, p. 174.

¹³⁸ *Ibid.* p.177

Las comisiones previstas “se fueron concentrando en tres básicamente: a) organización, b) prensa y propaganda y c) finanzas”¹³⁹. La primera tiene la función de fomentar la formación política, la comisión de finanzas tiene como objetivo el cuidado de la parte de económica para sostén de la coordinadora; y por último la comisión de prensa y propaganda, se encargaba de difundir los proyectos y acciones mediante la emisión de un boletín.

Dentro de las principales características que se pueden señalar acerca de la ideología de la Conamup, se encuentran “la pluralidad ideológica y política existente en este frente de masas, un equilibrio (no exento de dificultades internas) en el contexto de fuerzas de izquierda del país caracterizadas por su dispersión sectarismo y divisionismo, en la década de los ochenta”¹⁴⁰.

Finalmente en la composición de sus integrantes se encontraban colonos, inquilinos, poseionarios solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados (asociaciones independientes de choferes, fotógrafos, vendedores ambulantes, pequeños comerciantes etc.).

No obstante, la relación con el Estado no se dio en forma directa debido a que las distintas formas de organización (local, regional y nacional) se vinculan con estructuras similares a las del gobierno por lo que existía un respeto a las facultades de cada forma de organización.

Además, las peticiones entre los niveles del MUP en ocasiones podían ser no coincidentes entre sí, lo cual no generaba un conflicto que desembocara en una ruptura, pues, a pesar de ser englobados en la política urbana, se cuenta con la libertad de gestionar ante el gobierno local o federal a título propio de un frente o de la Conamup.

¹³⁹ *Ibíd.*, p.177.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 179.

3.6. El Movimiento Urbano Popular de México

El Movimiento Urbano Popular (MUP) de México, que emergió en los años setenta, “se convirtió en un actor público significativo a finales de esa década, conoció su auge a finales de los ochenta y, a partir de ese momento, comenzó a declinar rápidamente, a medida que se afianzaba la larga liberalización política de México”¹⁴¹.

El movimiento tendría entre sus objetivos generales la búsqueda por mejorar la calidad de vida en la ciudad, lo cual implicaba vivienda digna, económica y dotada de servicios públicos, y al mismo tiempo, se luchaba por evitar la separación de las decisiones tomadas por el gobierno en materia urbana.

Asimismo, el MUP creó una conciencia popular ciudadana caracterizada por la solidaridad y responsabilidad local para conseguir bienes urbanos, “la lucha por una democracia interna a la organización, como contramodelo a las prácticas del sistema; el deseo de un cambio político y social al menos en la ciudad y el cuestionamiento de su carácter segregativo”¹⁴².

Sin embargo, diversos acontecimientos previos a la década de los años setenta, principalmente entre 1936 y 1968, fueron las causas que dieron origen a este actor, que de acuerdo con Juan Manuel Ramírez Saiz son “el proceso acelerado de industrialización, es decir, de urbanización del país; los intensos flujos migratorios campo-ciudad, en primer lugar a la Ciudad de México y posteriormente a Monterrey y Guadalajara; existencia de tierras ejidales en la periferia del D.F. y la tolerancia del Estado a las invasiones de tierra”¹⁴³.

¹⁴¹Paul Haber, “La migración del movimiento urbano popular a la política de partido en el México contemporáneo”, *Revista mexicana de sociología*, núm. 2, vol.71, México, IIS-UNAM abril-junio, 2009, p.213.

¹⁴²Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión caminos encatados en la ciudad de México*, México, UNAM, 2006, p.79.

¹⁴³Juan Manuel Ramírez Saiz, *op. cit.*, p.39

A pesar de lo ocurrido con el MUP y la conciencia ciudadana que se manifestó, es posible afirmar que las condiciones urbanas no mejoraron para los habitantes oriundos y recién llegados, por lo que estos últimos recurrieron a la invasión de tierras.

A partir de este momento comenzó la intervención de líderes, que a través de las organizaciones del PRI (CNOP, CCI, CAM, etc.) “promovieron la invasión de tierras e intervenían en su regularización y en los trámites relacionados con la dotación de servicios (agua, drenaje, escuelas, clínicas, mercados, transporte, etc.), a cambio de ofrecer apoyo político al sistema (clientelismo político, y funcionamiento del sector de colonos como ‘acarreados’ fenómenos que todavía subsisten)”¹⁴⁴.

Esto generó, que en los antecedentes del MUP, existieran personas con experiencia política previa, que, aunado al proceso de concesión y captación por parte del Estado, se garantizaba que no surgieran movimientos urbanos independientes, sino grupos que con el paso del tiempo no lograron consolidarse.

Los escasos intentos por reducir los controles del Estado en este campo terminaban sistemáticamente en su manipulación o represión, “como en el caso de las colonias escuadrón 201; Carrera Mendizábal y Ricardo Flores Magón en el Distrito Federal a fines de los años cuarenta”¹⁴⁵.

Ello no implicó necesariamente que el Estado se viera forzado a ceder ante las demandas ciudadanas de una forma democrática, por el contrario vio en la satisfacción de las necesidades y en el cumplimiento a las demandas un mecanismo de concesiones que le permitiera el establecimiento de un control sobre los grupos en materia de política urbana.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Manuel Perló, “Política y vivienda en México”. 1910-1952, *Revista mexicana de sociología*, núm. 3, México, 1979, pp. 769-835. Citado por Ramírez Saiz Juan Manuel, óp. cit., p.40.

Un ejemplo de ello fueron “la Secretarías de Colonos Urbanos (SCU) y la de asentamientos Urbanos y Vivienda (SAU) organizaciones que representaban al sector urbano” (y habían sido absorbidas por los diversos mecanismos del Estado) aglutinándolas en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) del Partido Revolucionario Institucional (PRI)”¹⁴⁶.

Es por ello la importancia de los movimientos sociales a finales de la década de los sesenta del siglo XX, ya que, en los periodos previos a 1968 no se puede hablar de un movimiento urbano organizado, e independiente de la acción del Estado, sin embargo, el debilitamiento de la CNOP ocasionó que los movimientos urbanos organizados y dotados de experiencia política logaran surgir sin la necesidad de la tutela estatal.

Desde mediados de los años setenta, en el ámbito urbano popular, la eficacia de sus mecanismos se estaba deteriorando, por lo cual se creó el “Programa de sector popular en grandes ciudades”, a través del cual se intentó recuperar el terreno e influencia perdidos.

3.7. Periodos y etapas del MUP

El Movimiento Urbano Popular de México, es dividido por Juan Manuel Ramírez Saiz¹⁴⁷ en dos periodos, que a su vez se conforman de distintas etapas, con la finalidad de poder conocer la experiencia en cuanto a su construcción social e histórica.

El primer periodo comprendió la primera década del movimiento, su emergencia dentro de la lucha urbana, y el segundo periodo de 1979 a 1983, explica la recomposición del movimiento.

¹⁴⁶ Juan Manuel Ramírez Saiz, óp. cit. p. 40

¹⁴⁷ La división de las etapas y periodos del Movimiento Urbano Popular en México (MUP) han sido retomados del texto de Juan Manuel Ramírez Saiz titulado: *El movimiento urbano popular en México*. La finalidad de retomarlo ha sido para facilitar la comprensión del comportamiento del MUP a lo largo de los últimos 20 años, los cuales son parte importante para poder explicar la historia de la política urbana en la Ciudad de México. Cfr. Juan Manuel Ramírez Saiz, *El movimiento urbano popular en México, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Ed. Siglo XXI, 1986.

3.7.1. Primer Periodo de 1968 a 1978

a) Primera etapa de junio de 1968 a junio de 1975.

El año de 1968 se caracterizó por ser un periodo en el cual los movimientos sociales adquirieron una mayor presencia en México y en el mundo, destacando el movimiento estudiantil el cual es uno de los más significativos para la historia del país debido a la represión de tipo violenta que se sufrió el día 2 de octubre en la Ciudad de México.

Con base en lo anterior, se puede destacar que el movimiento estudiantil de 1968 y la masacre de Tlatelolco son dos sucesos que cambiaron el comportamiento colectivo de otros grupos. De forma similar Miguel Díaz Barriga menciona lo siguiente:

Durante la década de 1970 surgieron movimientos urbanos en las zonas de bajos ingresos en la Ciudad de México, incluidas las colonias de Lomas de Padierna, Ajusco y campamento 2 de octubre. [...] En efecto, la organización de los movimientos urbanos fue resultado de un cambio estratégico de los activistas estudiantiles a partir de la masacre. Muchos grupos activistas cambiaron sus programas políticos, pasando del desafío directo al Estado, al intento de organizar un movimiento de protesta más amplio dentro de la sociedad, mediante el trabajo directo con los colonos, campesinos y obreros.¹⁴⁸

El impacto que causó el movimiento estudiantil de 1968, en la vida política del país, tuvo su derivación en las colonias populares por la presencia en ellas de algunos de sus cuadros y de su acercamiento al sector urbano popular.

¹⁴⁸ Miguel Díaz Barriga, "Movimientos urbanos en la Ciudad de México", En Sonia E. Álvarez; Evelina Dagnino, Arturo Escobar; *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus, 2001, p.301.

Es particularmente notorio observar la existencia de un vínculo entre ambos movimientos, donde la lucha por una mayor inclusión social permitió que grupos organizados se articularan para la realización de un propósito en común, lograr mejoras en viviendas e infraestructura que permitieran una mejor calidad de vida.

El sexenio del Presidente Luis Echeverría, centró su estrategia en la reactivación económica de corte nacionalista con el objetivo de frenar la influencia de poderes económicos extranjeros, sin embargo el proyecto fracasó y solo se consiguió la hegemonía de aquellos individuos con grandes capitales sin importar si eran extranjeros o nacionales.

Para recuperar legitimización política y obtener el apoyo popular a su proyecto, “instauró una apertura democrática hacia la sociedad civil, incluso con intentos de renovar el aparato de control sindical”¹⁴⁹.

El proyecto implementado durante el sexenio del presidente Echeverría buscó una mayor apertura democrática para con la sociedad civil, en aras de conseguir mayor legitimidad para su gobierno; dado los conflictos sociales del sexenio pasado. Por su parte los grupos organizados vieron una oportunidad de solucionar los problemas y los vacíos legales que existían en materia urbana y sentar una nueva base jurídica.

No obstante, los nuevos planes del gobierno federal se vieron interrumpidos por la contracción económica producto de la inflación, la falta de inversión interna, el endeudamiento externo, que trajeron consigo el decaimiento del salario y el desempleo masivo.

Con lo anterior, las viviendas rentadas elevaron sus precios, lo que ocasionó nuevos desalojos, similar a lo ocurrido durante el movimiento inquilinario anteriormente mencionado, dejando en el desamparo total a miles de filias,

¹⁴⁹ Ibidem., p.45.

asimismo las viviendas adquiridas se hicieron prácticamente inalcanzables para los sectores popular, obrero y campesino.

Esto ocasionó la invasión de terrenos ante la falta de solución de demandas por parte del Estado, similar al movimiento inquilinario de 1943, señalando anteriormente, solo que a diferencia del periodo anterior, la invasión se realizaba de forma independiente a los órganos de masas del partido oficial, el PRI.

Dentro de los ejemplos de invasión de terrenos en el país, se encuentran “Chihuahua con la colonia Francisco Villa, Netzahualcóyotl y San Agustín de Ecatepec en el Estado de México, la colonia Martín Carrea en la zona del Ajusco en la delegación Coyoacán en el Distrito Federal”¹⁵⁰.

Es así como comenzaron a surgir nuevamente colonias populares de carácter aislado y frentes populares que no necesariamente tenían vínculos con los aparatos de control estatal, como anteriormente se venía realizando.

Ante esto, la política de apertura democrática del presidente Echeverría toleró las invasiones como una salida económica y política, una muestra de ello fue el programa de regularización de la tenencia ilegal de la tierra, puesto en marcha durante este periodo.

b) Segunda etapa. De 1975 a 1978

Durante este periodo, la inversión presentó un decrecimiento, lo cual orilló al Estado a incrementar considerablemente el gasto social. A finales del sexenio del Presidente Echeverría y comienzos del sexenio del Presidente José López Portillo, se presentó nuevamente una contracción de la economía y un nuevo proceso inflacionario, lo que generó que, a finales de 1976 que la política económica en el país se viera influida por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

¹⁵⁰ Ibid., pp. 48-49.

Este suceso encareció la vida y acentuó el desempleo en las principales ciudades del país, lo que dificultó el acceso a vivienda por parte del sector popular. Aunado a esto, la política negociadora del Estado cambió por la aplicación de medidas de represión y desarticulación del MUP.

Ante la agudización del problema, debido a la crisis económica y la represión política, el gobierno en turno aprobó la Ley de Asentamientos Humanos en mayo de 1976 como una salida temporal a las presiones sociales.

Esta nueva ley permitió que se desarrollaran planes y programas de carácter urbano-regional en los ámbitos federal y local principalmente; posteriormente con las leyes secundarias se logró el desarrollo de programas urbanos municipales, instituyéndose así un sistema de planeación nacional.

Con esto el Estado cambia su dinámica represiva y construye aparatos estatales y legislativos, tales como las comisiones de asentamientos urbanos y crea secretarías de Estado. Asimismo realiza fuertes inversiones a la construcción de obras viales y líneas del metro lo que da un mayor ordenamiento a las zonas territoriales del Distrito Federal.

Pese a ello, la demanda de viviendas para compra o renta continua en aumento y aún resultaba inaccesible para el sector popular. Con ello el MUP buscó nuevamente la invasión de territorios en la periferia de la ciudad.

A diferencia del sexenio anterior, el Estado buscó contraer esta acción, mediante dos estrategias, la primera fue la intervención de actores políticos y gubernamentales al interior de algunos frentes populares, principalmente del PRI, que buscaron legalizar los asentamientos territoriales pero al mismo tiempo desarticular a la organización.

Otra medida fue, "la puesta en marcha del axioma 'alto a las invasiones' que impuso Carlos Hank González en el D.F., que se hizo extensivo a todo el

país”¹⁵¹.Aunado a esto la nueva Ley de Asentamientos Humanos que en un principio dotó de planeación en materia territorial se transformó en una traba para los representantes del MUP que en ocasiones desconocían el marco jurídico y se vieron en la necesidad de recurrir a interlocutores generalmente vinculados con el aparato Estatal, lo que fue desplazando la independencia de la organización.

3.7.2. Segundo periodo. De 1979 a 1983

a) Tercera etapa. De 1979 a 1980

Durante este periodo, la economía mexicana atravesaba por un periodo de recuperación, debido a los elevados niveles de exportación de petróleo, es decir, en este periodo la explotación del petróleo, lo que detonó ganancias a diversas cadenas productivas relacionadas con el hidrocarburo, en comparación con las que podía dejar otro tipo de industria, como la agricultura o el comercio, fue así como la economía mexicana comenzó su proceso de petrolización.

En el año de 1979 se pone en marcha el Programa Nacional de Vivienda (PRONAVI), que buscó ofrecer garantías e imponer restricciones a las actividades especulativas con la tierra.

El PRONAVI tenía entre sus objetivos principales el ofrecer vivienda popular a sectores de bajos ingresos, acción que no pudo concretarse en su totalidad, por lo que solo se consideraron algunos frentes populares.

Sin embargo, la actividad petrolera del país creó nuevos polos de desarrollo tanto en los alrededores de las zonas de explotación (litorales y costas) como en los grandes centros industriales del país, entre ellos la Ciudad de México, encarecido las viviendas en estas zonas.

Ante esto, se presentaron dos eventos importantes, la creación de nuevos frentes populares: “el Comité de Defensa Popular (CDP) en Durango, la Unión de

¹⁵¹ Ibidem., p.60.

Colonias Populares del Valle de México (UCPVM), el Frente Independiente de Colonias (FIC) en Sinaloa, el Movimiento Popular Independiente de Guadalajara (MPI) y el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco (CGCPA)¹⁵².

El segundo evento fue la coordinación entre una gran cantidad de frentes y consejos, recientemente surgidos y otros con algunos años de experiencia, con el objetivo de definir la relación entre estos grupos y el Estado.

b) Cuarta etapa. De 1981 a 1983

Este último periodo, se caracterizó por una pérdida de dinamismo económico producto de la baja de los precios del petróleo, lo que llevo a que se tomaran medidas de austeridad ante la ola de problemas económicos.

La nueva política económica, se basó en la reducción del gasto, el retiro de subsidios y la elevación de precios así como el endeudamiento, lo que se tradujo para los trabajadores en pérdida de poder adquisitivo y caída de salarios reales.

Con todos los problemas económicos, descritos en este trabajo, se puede observar un debilitamiento en el protagonismo del Estado, lo que redujo considerablemente su poder de negociación. Pese al alza de las rentas y los precios, para la adquisición de inmuebles, en materia urbana, se produce un estancamiento en el mercado inmobiliario y prácticamente no surgen nuevas organizaciones.

En cuanto a los frentes y movimientos populares, se formalizaron a la CNPMP y se forma, en Durango, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup). El surgimiento de esta organización, adquiere relevancia no solo para la política urbana nacional, sino para la sociedad civil que fue limitada durante muchos por el corporativismo mexicano.

¹⁵² Ibid. p.64.

Con la formación de la Conamup, el Estado negoció la regulación de predios y comenzó la dotación de servicios públicos en áreas marginadas asimismo se procedió a realizar inversiones para reparación y mantenimiento de infraestructura.

La problemática de vivienda mostrada durante estas cuatro etapas comprende veinte años de incapacidad del Estado por proporcionar vivienda popular digna, debido a conflictos económicos que obligan a establecer prioridades sobre los asuntos públicos; sin embargo dos décadas de estancamiento y elevados costos en venta y renta de inmuebles, causado por la excesiva demanda en las zonas altamente pobladas, generó inconformidades y una nueva oleada de invasión de terrenos.

Ante esta problemática, el Estado inicia con la puesta en marcha de medidas de tolerancia y posteriormente de regularización de estos predios, ocasionado inestabilidad jurídica, al propiciar un estado de confort que incentiva la invasión de terrenos en forma desmedida para posteriormente negociar con algún intermediario de la política urbana, estrechamente vinculados al gobierno, la regularización de dichos terrenos, alejándose de la dinámica independiente de que caracteriza a la sociedad civil y favoreciendo el clientelismo político.

Otro problema no contemplado en su momento fue que al dejar crecer de esta forma la mancha urbana se producían pérdidas irreparables a las zonas de reserva natural y depósitos de agua, permitiendo que la mancha urbana se acrecentara cada vez más.

Un caso evidente es la Ciudad de México la cual ha perdido zonas naturales por asentamientos urbanos irregulares, y por el desarrollo de conjuntos habitacionales así como de fraccionamientos legalmente establecidos.

En cuanto a la cuestión organizacional y política de los frentes, el Movimiento Urbano Popular de México se define como un conjunto de organizaciones que con el paso de tiempo se fueron conformando en una coordinadora de carácter

nacional y regional, cuyo objetivo inicio con la intervención del Estado para mejorar la política urbana vigente, y posteriormente en la dotación de servicios públicos y mejoramiento de infraestructura, que en su conjuntos se traducen en vivienda digna para todos.

También se puede observar, el desarrollo que un movimiento social, de carácter urbano, que logró alcanzar un importante nivel de masificación y de organización (ver anexo 1. Conformación de la Conamup) en diversas regiones del país, a pesar de que se concentró en pocas ciudades, lo cual es muestra de que cuando un movimiento social se desarrolla de forma política, social y administrativamente, generalmente aumenta sus posibilidades de tener una mayor incidencia en los asuntos públicos, lo que le permite tener posibilidades de ocupar un espacio considerable en el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, sectores de menor tamaño se vieron beneficiados al ver que sus propuestas y demandas llegaban al gobierno a través de la Conamup, ya que, “los sectores medios, aun cuando no poseían una relación estrecha con integrantes de los niveles administrativos altos, [tenían una mayor facilidad] para comunicarse con varios funcionarios, por lo que su forma principal de acción [era] a través de sus representantes, quienes escriben, visitan, se relacionan, etc., con los funcionarios del asunto que les interesa”¹⁵³

Asimismo, “el Estado es un interlocutor y reglamentador obligado en los problemas urbanos; porque es quien encara la administración de la ciudad. [...] el Estado privilegia el uso capitalista del suelo y ofrece más planes que acciones cuando trata de mantener sus bases populares de apoyo. Sus instrumentos democratizadores los puede asumir para decantarlos y convertirlos en elementos de control”¹⁵⁴.

¹⁵³ Jorge Alonso, op. cit., p. 87.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p.39.

Cabe señalar, que este movimiento es de gran importancia en materia urbana debido a que anteriormente la presencia en cuanto a movimientos independientes del partido en el poder durante ese periodo fue escasa, lo que lo convierte en una incipiente, pero existente, sociedad civil organizada.

Esta última etapa finaliza en 1983 y muestra como la Conamup inicia sus gestiones con una fuerza política que le permitió incidir sobre la política urbana y territorial de la Ciudad de México. Sin embargo esto no es la parte final de los movimientos urbanos y tampoco de la problemática que les dio origen, solo que se empieza a observar un debilitamiento de la organización posteriormente ante la intervención de la iniciativa privada.

3.8 La Política Urbana después del MUP

Como se pudo observar los movimientos sociales tuvieron una participación importante durante los periodos mencionados, sin embargo, es pertinente mencionar que existieron cambios que pretendieron dar solución a los problemas de vivienda en la Ciudad de México, uno de ellos fue un modelo de urbanización controlado por el mercado, lo que restó fuerza a los movimientos sociales de carácter urbano y debilitó su relación con el Estado

La Ciudad de México se ha extendido de una forma desmedida abarcando gran parte de los estados que le rodean, principalmente del Estado de México, esto trajo consigo un mayor número de responsabilidades para los gobiernos municipales, quienes debieron dotar de servicios públicos a una nueva masa de habitantes que llegaron en un tiempo muy corto a poblar estos municipios periféricos, los cuales fueron vistos como una opción para aquellos que trabajaban en la Ciudad de México.

En el año 2003 “el instituto Mexiquense de la Vivienda de Interés Social registró 64 605 viviendas construidas, 177 diariamente. En las últimas tres décadas los

gobiernos municipales debieron dotar de infraestructura y servicios a 14 millones de habitantes nuevos”¹⁵⁵.

“Actualmente el nuevo modelo de urbanización masiva en municipios lejanos es controlado por inmobiliarias que se benefician de bajos costos del suelo para ofrecer vivienda a grupos de menores ingresos”¹⁵⁶. Este tipo de situaciones se han incrementado por diversas causas, una de ellas es el alto costo de una vivienda en la Ciudad de México, como se ha mencionado anteriormente, además de que la población prefiere adquirir una casa que rentarla, lo que ha llevado a que muchas personas adquieran una vivienda en la periferia más lejana siempre y cuando se cumpla el objetivo de adquirir un inmueble.

Esto no fue una solución a la política urbana que se demandaba en los años ochenta, por el contrario, estas acciones trajeron nuevos problemas municipales como la pérdida de valor de suelo tanto económico como ambiental, el crecimiento de la mancha urbana, el incremento de la inseguridad en las carreteras que conectan a los municipios periféricos con la Ciudad de México, la desaparición de zonas rurales así como diversos trastornos psicológicos y sociales para la población que se ve obligada a realizar sus actividades en la zonas cercanas a su centro de trabajo y limitarse a dormir en sus casas.

Asimismo también se desarrollaron nuevas problemáticas para la Ciudad de México, una de ellas es el incremento en el número de la población denominada “flotante” la cual demanda durante su estancia mayores servicios públicos.

¹⁵⁵Azucena Arango Miranda, “Los Conjuntos habitacionales como agente de densificación masiva de periferia en la ciudad de México: Ixtapaluca”, ponencia presentada en el Congreso Nacional de vivienda, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, “Coordinación de Humanidades”, 12, 13 y 14 de marzo de 2013.

¹⁵⁶Ibíd. p.

Como se puede observar el acceso a la vivienda en la Ciudad de México se ha transformado y la iniciativa privada se ha apropiado de la política urbana que posterior a 1983 el Estado dejó en el abandono. La finalidad de mostrar brevemente estos aspectos son para dar a conocer una de las soluciones que se han dado, cuyo principal objetivo ha sido a creación de más centros habitacionales o centros urbanos, lo que impide un desarrollo sostenible de las ciudades y no se contempla la recuperación del espacio público, pues se prefiere la creación de ciudades que la renovación de las mismas.

4. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) en la Ciudad de México

Como se ha observado a lo largo de este trabajo la participación ciudadana ha sido un proceso de incidencia dentro de los asuntos públicos, debido a que a través de ella se ha logrado una mayor cercanía entre el gobierno y los ciudadanos, haciendo de estos, figuras activas en las problemáticas concernientes a su comunidad.

De igual forma el gobierno ha reconocido las diversas formas de manifestación ciudadana mediante la apertura de espacios de acción ciudadana y de interacción con ellos, dada sus limitaciones actuales, sobre todo económicas, que nos señalaron Luiz Carlos Bresser y Luis Aguilar en los apartados anteriores.

Esta parte corresponde a la explicación de un caso concreto en el cual se puede manifestar los elementos que dan justificación a nuestra postura central de observar a la participación ciudadana como un proceso que incentiva las políticas públicas.

Caso concreto es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal, el cual puede servir como un ejemplo de participación ciudadana, dado que ha favorecido a que un mayor número de ciudadanos organizados de diversas formas encuentren una plataforma para explicar a las autoridades locales y a sus representantes las diversas problemática que existen en la comunidad.

Asimismo el programa ha permitido la apertura de mayores espacios para la incidencia de organizaciones sociales en la realización de una mayor cantidad de proyectos, lo que ha implicado que las políticas públicas, como instrumentos de respuesta, se focalicen eficazmente.

4.1. Antecedentes del Programa.

Los asentamientos irregulares se han convertido en una problemática en América Latina, ante la falta de una política urbana y de vivienda que ofrezca a sus habitantes una calidad de vida adecuada, reflejada en sus viviendas. Debido a ello se han realizado construcciones sin el apoyo de los gobiernos sobre todo en materia técnica y de asesoría, lo que ocasiona problemáticas urbanas a largo plazo y desigualdades sociales, pues el lugar donde vivimos llega a generar diversos comportamientos que se pueden traducir ventajas de tipo económico y social.

En cuanto a movilidad social se puede identificar al sector popular como el de mayor afectación, debido a que por la carencia económica se ven en la necesidad de asentarse en zonas que no son apropiadas para el uso habitacional, de topografía muy difícil, lo que se traduce complicaciones posteriores como son focos de infección, vulnerabilidad ante desastres naturales, entre otros.

En México los procesos de urbanización que se dieron entre 1940 y 1980 llevando al país a una creciente urbanización, no obstante este proceso no se ha efectuado de forma equitativa y “Las personas en situación de pobreza se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en zonas con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano. Estas condiciones, afectan el acceso de los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades, genera barreras a la movilidad de las personas”.¹⁵⁷

La problemática urbana en la Ciudad de México dada su condición “genera aglomeraciones y el desorden propio de las grandes urbes: falta de tiempo, tensión, densidad de tráfico falta de comunicación y que profundiza una serie de

¹⁵⁷ Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2013, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2013.

vicios sociales como la anomia, la hipocresía social, la creación artificial consumista de necesidades artificiales y la doble moralidad entre otros”¹⁵⁸.

En cuanto al número de habitantes, este también es un problema urbano, político y social dado que “las concentraciones de población que rebasan los límites territoriales [...] dan lugar al fenómeno metropolitano; es decir, la continuidad de asentamientos humanos e infraestructura urbana que enlaza el territorio de diferentes estados o municipios”¹⁵⁹.

Esta problemática urbana se puede observar en la Zona Metropolitana del Valle de México, que “para el año 2005 suma 10.5 millones de residentes en 59 municipios del estado de México y los 8.7 millones de habitantes de las 16 delegaciones del Distrito Federal”¹⁶⁰.

Para contrarrestar esta problemática se han implementado los Programas de Mejoramiento Barrial (PMB) que “en otros países son detonadores de importantes procesos comunitarios e integrales y con un impacto considerable en las condiciones y calidad de vida de los habitantes”¹⁶¹.

En la década de los años ochenta las políticas públicas orientadas a la cuestión urbana buscaron dar solución mediante la “construcción de conjuntos habitacionales a gran escala y acciones habitacionales”¹⁶². Estas políticas públicas tenían un “mayor involucramiento de gobiernos locales y organizaciones intermedias”¹⁶³.

¹⁵⁸ Cristina Sánchez-Mejorada F., “Desigualdad, exclusión y violencia”, En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coordinadores), México, Siglo XXI-UNAM-IIS, 2008, p. 258.

¹⁵⁹ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Gobierno del Distrito Federal, pp.6-7.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p.8.

¹⁶¹ Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (coordinadora), *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 2011, p. 137.

¹⁶² Bazzaco, Edoardo, y Sebastián Sepúlveda, *Barrio Trabajando*, México, Centro Cultural de España en México, 2010, p.16.

¹⁶³ *Ibíd.*

Asimismo las tareas de desarrollo urbano y vivienda “se (dirigieron) hacia la reconstrucción de las viviendas dañadas por los sismos de 1985 y se (remodelaron) algunos espacios públicos en el área central de la ciudad, en tanto la zona periférica continuaba sufriendo un proceso de carencia y deterioro de los espacios existentes”.¹⁶⁴

Estas políticas si bien favorecieron al crecimiento de las familias y la creciente urbanización, no contribuyeron a la recuperación de espacios públicos creados anteriormente y no se puso énfasis en la construcción de nuevos espacios públicos que propiciaran la convivencia social.

Para la década de los años noventa se pusieron en marcha una “nueva generación de políticas”, las cuales consistieron en una mayor relación con los “organismos internacionales de crédito y desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), dentro del marco de los Programas de Ajuste Estructural; orientadas a contrarrestar los problemas físicos del hábitat, con una visión integral de la pobreza”¹⁶⁵. Esta nueva forma de solucionar los problemas se caracterizó por una mayor integralidad al tentar focalizar la solución.

“Con la llegada del gobierno del PRD, en 1997, organizaciones sociales y civiles articuladas en la Coalición Hábitat México, propusieron una nueva política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que producen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en lote familiar”¹⁶⁶.

De igual forma se continuó con estrategias orientadas al desarrollo habitacional de la población mediante instituciones como el INFONAVIT y el FOVISSSTE. Para el caso de la Ciudad de México el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI),

¹⁶⁴ Cristina Sánchez-Mejorada Fernández op. cit. p. 131.

¹⁶⁵ Bazzaco, Edoardo, y Sebastián Sepúlveda, op. cit., pp. 17-18.

¹⁶⁶ Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, op. cit. p. 131.

organismo público descentralizado de la administración pública del DF, incorpora a sus programas el de “Mejoramiento de Vivienda a partir de propuestas de la Sociedad Civil y organizaciones urbanas. Incorpora también a los pobladores en la administración de los recursos”.¹⁶⁷

Sin embargo, un inconveniente que se observa en estas instituciones es el tiempo que tardan para la ejecución de sus planes, además de que limitan la acción ciudadana y el desarrollo de valores al interior de la comunidad, sin buscar la reconstrucción del espacio público.

Esta problemática en la ciudad se ha intentado solucionar mediante la implementación de Programas de Mejoramiento Barrial cuya finalidad es mejorar las condiciones del espacio público. “Los organismos internacionales de crédito para el desarrollo han otorgado fuertes líneas de financiación para los Programas de Mejoramiento Barrial (PMB). Tales son los casos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) que comenzaron a financiar proyectos desde 1994”¹⁶⁸.

“Los Programas de Mejoramiento Barrial se empezaron a desarrollar en México durante el año 2003 con el denominado ‘Programa Hábitat’ como un medio para mitigar la pobreza urbana mediante programas en los que no se tomarían en cuenta sólo los factores físicos, sino también los sociales. Los lineamientos de dicho programa fueron establecidos por el BID”¹⁶⁹.

El propósito del programa Hábitat se basó en la consolidación e integración urbana de asentamientos irregulares en la ciudad. Actualmente es un programa “que promueve el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanas en las que se presenta pobreza y rezagos en infraestructura y servicios urbanos”¹⁷⁰.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ Bazzaco, Edoardo, y Sebastián Sepúlveda, *op. cit.*, p.13.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ Reglas de Operación del Programa Hábitat, *op. cit.*, p.2.

El programa Hábitat sigue vigente como un programa de mejoramiento urbano y se apega a los lineamientos establecidos por el Banco Mundial, lo que le impide flexibilizarse en algunos aspectos tales como la inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil, debido a que su ejecución se organiza a través de los municipios y por polígonos urbanos determinado por la secretaría a cargo del programa.

Es así como se puede ver que los programas de mejoramiento barrial en México tiene antecedentes desde los años ochenta con las políticas de construcción de conjuntos habitacionales y las presiones sociales de movimientos organizados como el MUP, explicado anteriormente, sin embargo el enfoque que se les da para la solución de la problemática urbana en la actualidad es distinta, flexible y sin limitarse a la cuestión habitacional como en décadas anteriores.

El PCMB como política de Desarrollo Social pretende “contribuir al eje estratégico del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, donde se plantea que ‘la acción de gobierno en materia de desarrollo social tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno’¹⁷¹ .

4.2. Marco Normativo que sustenta el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal

4.2.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno es el ordenamiento jurídico por el cual se rige el territorio de Distrito Federal, fue publicado el 26 de julio de 1994. Aquí se plasman diversas disposiciones entre las que destacan las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Distrito Federal; la organización y facultades de los órganos locales del

¹⁷¹ Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, op. cit. p. 134.

gobierno del Distrito Federal y de la organización de la administración pública del Distrito Federal¹⁷².

De acuerdo con el artículo octavo las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. "El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal"¹⁷³.

En materia de participación ciudadana y de sustento jurídico a la implementación y ejecución del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal el artículo 22 menciona que:

La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general. [...] contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.¹⁷⁴

¹⁷² Cfr. Estatuto Orgánico del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

¹⁷³ Ídem.

¹⁷⁴ Ibíd., p. 6.

4.2.2. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) es el documento mediante el cual se plasman los mecanismos de planeación que abordara la administración en turno durante su gestión.

El PGDDF es un instrumento que ha permitido el establecimiento de las acciones, que permiten ordenar las perspectivas de los sectores de la sociedad, “[...] expresa los objetivos y estrategias que garantizan el cumplimiento de los compromisos de gobierno, al tiempo que establecen una plataforma de mediano y largo plazo para sustentar el desarrollo de la Ciudad de México”¹⁷⁵.

Dentro de sus estrategias el PGDDF se plantea contribuir al mejoramiento del espacio público mediante el Eje 7 llamado ‘Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos’ el cual expresa lo siguiente:

El gobierno busca construir una ciudad de la gente, que los ciudadanos disfruten y sientan suya. Por eso, el desarrollo urbano se enfocará en la revaloración de los espacios públicos, para que el Distrito Federal sea un motivo de orgullo e identidad para sus habitantes.

Se incrementarán y diversificarán sus fuentes de financiamiento, con el propósito de superar los límites a la inversión en infraestructura y servicios y que han restringido su distribución equitativa. Se promoverá la participación de los sectores sociales y privados, así como esquemas de incentivos para la inversión e incorporación de nuevas tecnologías.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, óp. cit., p. 8.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, pp.70-71.

Dentro de sus objetivos el PGDDF contempla:

- Promover la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional.
- Conseguir la apropiación colectiva de la ciudad y sus espacios públicos
- Recuperar el espacio público como principal articulador de integración social y eje detonador de desarrollo e inversión
- Diseñar las estructuras de participación y corresponsabilidad social para la realización de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas que dinamicen su utilización.

4.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)

Esta ley tiene por objeto “establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno”¹⁷⁷.

Con base en lo anterior es posible afirmar que el programa comunitario de Mejoramiento Barrial cuenta con una coherencia jurídica al encontrarse coordinado por la Secretaría de Desarrollos Social del Distrito Federal.

Dicha secretaria, a su vez justifica su acción a través del artículo 15 de la LOAPDF en su fracción sexta la cual señala: “El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias: Secretaría de Desarrollo Social”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 1998, artículo 1º, p.1.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, artículo 15 fracción VI, p.22.

4.2.4. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF)

La Ley de Desarrollo Social es una de las de mayor importancia junto con la Ley de Participación Ciudadana, ya que la primera le otorga facultades administrativas y presupuestales para la ejecución de los programas a su cargo (entre ellos el PCMB) mientras que la segunda crea un ambiente donde se puedan desarrollar las condiciones favorables para el ejercicio ciudadano de la participación en la Ciudad de México.

La LDSDF tiene entre sus objetivos “Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social; Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social”¹⁷⁹.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial al ser un programa social específico para el Distrito Federal, se enmarca en lo que señala en los artículos 32 y 34 de esta ley.

En materia de participación ciudadana la ley contempla la participación activa de la sociedad en la “planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social [...] sin perjuicio de las obligaciones que la ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Secretaría, de acuerdo a lo establecido por la misma ley y por la de Participación Ciudadana del Distrito Federal”¹⁸⁰.

Con el propósito de fomentar la participación de la ciudadanía la ley contempla la posibilidad de promover “la constitución de programas asistencia y financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social, (tales como el PCMB) “apoyo directo a proyectos de

¹⁷⁹Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000, artículo 1°, p.1.

¹⁸⁰Ibíd., artículo 39, p.15.

atención a grupos específicos en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos”

¹⁸¹.

4.2.5. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)

En materia de infraestructura la presente ley tiene por objeto “establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México”¹⁸².

En cuanto al tema de espacios públicos la ley obliga a la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano a establecer políticas de diseño y mantenimiento del mobiliario urbano en la ciudad. “La Comisión Mixta de Mobiliario Urbano es un órgano integrado por representantes de la Administración Pública y de los sectores social y privado”¹⁸³.

Asimismo la ley contempla la participación e integración ciudadana en acciones de “reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, [...] conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana”¹⁸⁴.

4.2.6. Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal (LPDEPDF)

Al ser el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial un programa orientado la recuperación de espacios públicos y al mejoramiento urbano, el desarrollo equilibrado de la población es un aspecto a considerar, para ello es necesario conocer la política de población del Gobierno del Distrito Federal.

¹⁸¹Ídem.

¹⁸²Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 julio de 2010, p. 1.

¹⁸³Ibidem., artículo 18, p.11.

¹⁸⁴Ibid., p. 1.

La política de población del Distrito Federal se fundamenta en “una serie de acciones, planes y programas [...] orientadas a una distribución demográfica sustentable de su población dentro de su territorio, promover el equilibrio en la tasa de dependencia, tender a su ordenamiento territorial y aportar elementos estadísticos sociodemográficos para la planeación de las políticas públicas, que contribuyan en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes”¹⁸⁵.

Esta ley se muestra como un apoyo al programa y un asesoramiento hacia los ejecutores de los proyectos, para que el mejoramiento de los espacios públicos se realice con un adecuado desarrollo en congruencia con los asentamientos humanos y los espacios culturales y urbanos existentes.

4.2.7. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (LFADSOCDF)

En cuanto a los participantes dentro de los proyectos que integran el PCMB encuentran un espacio de acción soportado por la ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana.

Las actividades organizadas de la sociedad en materia de desarrollo social de acuerdo a la ley son aquellas, “sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, [...] constituidas conforme a las leyes mexicanas”¹⁸⁶ y que a la vez se desarrollen en el Distrito Federal.

¹⁸⁵Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal, publicada el 10 de noviembre de 2008, artículo 13, p.3.

¹⁸⁶Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 23 de mayo de 2000, artículo 2, p.1.

Al existir organizaciones orientadas a diversas acciones sociales, el gobierno del Distrito Federal se obliga a fomentarlas “por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativa como fiscalmente, así como mediante: La promoción de la participación ciudadana en las políticas de Desarrollo Social”¹⁸⁷.

4.2.8. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF)

La ley de participación ciudadana vigente es el documento mediante el cual se plasman los derechos de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, lo que les otorga un papel preponderante dentro del proceso de toma de decisiones y a la vez incorpora nuevos elementos tanto legales como administrativos para la participación de los ciudadanos en la *cosa pública*.

El objetivo de la ley consiste en “instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”¹⁸⁸.

Asimismo la ley define participación ciudadana como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”¹⁸⁹.

Una de las características de esta ley es que busca robustecer el desarrollo de una cultura ciudadana y hacer de la participación ciudadana un elemento

¹⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 5, fracción I, p. 3.

¹⁸⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010, artículo 1, p.1

¹⁸⁹ *Ídem.*

importante para la solución de problemas relacionados con la comunidad y fortalecer “el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad”¹⁹⁰.

Para ello la ley contempla diversos instrumentos de participación ciudadana, sin embargo para fines del presente trabajo únicamente se desarrollarán aquellos que conciernen a la ejecución de Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

De acuerdo con el artículo 4 de la LPCDF son instrumentos de Participación Ciudadana:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional;
- XI. Organizaciones ciudadanas, y
- XII. Asamblea Ciudadana.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

4.3. Instrumentos de participación ciudadana involucrados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana

Los instrumentos de participación ciudadana, en general, sirven como formas de encauzar las manifestaciones sociales y a la vez la ciudadanía “dispone en forma individual o colectiva, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general”.¹⁹¹

Dada las particularidades de cada instrumento de participación no es posible que todos se adecuen a un problema en particular, por lo que para el caso del PCMB se considera como instrumentos involucrados a los siguientes: De la iniciativa popular; De la consulta ciudadana; De la colaboración ciudadana; De la audiencia pública; De los recorridos del jefe delegacional; De las asambleas ciudadanas.

4.3.1. De la iniciativa popular

La iniciativa popular es un instrumento mediante el cual “los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana [...] presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia”¹⁹².

Este instrumento de participación ciudadana se relaciona con PCMB en la ejecución de proyectos que tienen vinculados con el medio ambiente donde las organizaciones pueden utilizar este instrumento para manifestar su postura con respecto al impacto ambiental que se observa en su espacio de acción.

¹⁹¹ Corona Nakamura Luis Antonio, De la Torre de la Torre Jaime Benjamín, Gaytán-Casas Corvalán Hildebrando, et al., Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Comentada, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco-Instituto Prisciliano Sánchez- Prometeo Editores, México, 1era. Edición. 2011, p.21.

¹⁹² Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, óp. cit., artículo39, p. 10.

4.3.2. De la consulta ciudadana

El antecedente de este instrumento se encuentra en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998, la cual definía la consulta ciudadana como un conducto para los vecinos de las demarcaciones mediante el cual se podían emitir opiniones y formular propuestas en torno a la problemática del lugar donde residen.

Actualmente se define como el instrumento a través del cual “el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo y los Consejos Ciudadanos, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal”¹⁹³.

La relación entre la consulta ciudadana y el PCMB se observa en los proyectos de capacitación para el mejoramiento urbano y la designación de comités técnicos mixtos, para los cuales es necesario la apertura de un foro de consulta ciudadana.

4.3.3. De la colaboración ciudadana

Este instrumento de participación es el de mayor relación con el PCMB debido a que el programa en esencia se desarrolla en mejoramiento de obras públicas de carácter vecinal, habitacional, barrial o en los pueblos que conforman la Ciudad de México, con el propósito de reconfigurar los espacios públicos. La colaboración ciudadana implica la posibilidad a los habitantes del Distrito Federal y a los ciudadanos mediante sus órganos de representación de involucrarse en “la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o

¹⁹³ *Ibidem.*, p. 11.

comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal”¹⁹⁴.

4.3.4. De la audiencia pública

“Es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal podrán [...] Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno”¹⁹⁵. Dentro de los asistentes de la audiencia se encuentran los solicitantes, los habitantes y vecinos del lugar, el Jefe de Gobierno, Jefe Delegacional o quien los representes.

Más allá de tener una relación con el PCMB por los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas, la audiencia pública tiene una importancia en materia de asuntos públicos locales, dado que es un instrumento que permite a la comunidad o vecinos del lugar expresar sus preferencias para el establecimiento de prioridades dentro de la agenda por parte de sus representantes.

Con base en lo anterior podemos observar que la audiencia pública permite dar solución a una manifestación realizada por los habitantes de la ciudad en un tema específico, para nuestro caso el PCMB sería la solución del gobierno ante la problemática del reordenamiento del espacio público.

4.3.5. De los recorridos del Jefe Delegacional

Para lograr conocer las necesidades que aquejan a los ciudadanos es necesario que se establezca una relación entre los representantes y sus representados, sin embargo, las dificultades organizacionales del gobierno y el incremento en el

¹⁹⁴ *Ibíd.*, artículo 51, p. 12.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, artículo 67, p. 15.

número de habitantes imposibilitan, en la mayoría de los casos, que esto se realice.

Debido a lo anterior, el ámbito local resulta una arena excelente para la discusión entre los representantes y sus ciudadanos, dado que las limitantes anteriormente señaladas se reducen considerablemente y se puede atender directamente y de forma eficiente las necesidades ciudadanas.

Por ello los recorridos de los Jefes Delegacionales resultan un canal de comunicación con los habitantes de las demarcaciones territoriales para la solución de problemas específicos y sustentadas por los ciudadanos en forma coherente y organizada. Los recorridos se definen como:

Un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés¹⁹⁶.

4.3.6. De las asambleas ciudadanas

Finalmente las asambleas son un mecanismo de interacción entre los habitantes cuyo propósito es definir la problemática a resolver, implica un ejercicio ciudadano de respeto, tolerancia e información, por lo cual es deseable que los habitantes cuenten con cultura cívica, política y ciudadana, como mecanismos necesarios para llegar a acuerdos.

Las asambleas son un medio de auto-organización por parte de los ciudadanos, ya que se convoca por un comité ciudadano (o a sus variantes de representación

¹⁹⁶ *Ibidem.*, artículo 74

ciudadana según sea el caso) se integra por los habitantes de la colonia (vecinos, niños y jóvenes) con derecho a voz y ciudadanos con derecho a voz y voto.

En las asambleas “se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su colonia; así mismo, se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refieren ésta y otras leyes”¹⁹⁷.

Las asambleas ciudadanas se encuentran presentes en el PCMB al inicio de su ejecución, pues expresa una organización previa que permite conocer el total de proyectos que se pondrán en marcha; Asimismo durante su ejecución las asambleas permiten la entrega de los informes que realicen los encargados de los proyectos y al final, se convoca a otra asamblea para dar a conocer los resultados en presencia de las autoridades y de los vecinos.

Los instrumentos de participación ciudadana plasmado en la ley son canales de expresión ciudadana, de interacción con las autoridades, de acercamiento con los representantes y de preferencia por la solución de problemas desde el ámbito local.

No obstante estos instrumentos son canales de interacción con el gobierno, no obstante, es fundamental que la ciudadana se organice para poder ser escuchada y reconocida.

4.4. Los Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal

Los órganos de representación son las formas que prevé la ley de participación ciudadana para la adecuada organización de los habitantes del Distrito Federal, cada forma de representación atiende a características territoriales y sociales presentes en los habitantes.

¹⁹⁷ Ídem. artículo 82.

4.4.1. Del Comité Ciudadano

“El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia”¹⁹⁸. Está conformado por nueve integrantes.

Dentro de sus funciones se encuentran la representación de los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, “analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia, instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial y coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente”¹⁹⁹.

4.4.2. El Consejo Ciudadano

Los Consejos Ciudadanos son órganos de representación ciudadana, buscan “atender y canalizar las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran cada demarcación territorial en el Distrito Federal”.²⁰⁰

Entre sus principales funciones se encuentran “informar de su actuación al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo del que sean miembros y a la asamblea ciudadana de su colonia; Fomentar la educación y capacitación en materia de participación ciudadana; Concurrir a los cursos de capacitación, educación y asesoría que imparta el Instituto Electoral del Distrito Federal”²⁰¹.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, artículo 91.

¹⁹⁹ Ley de participación ciudadana, op. cit. artículo 93.

²⁰⁰ *Ibíd.*, artículo 235.

²⁰¹ *Ibíd.*, artículo 242.

4.4.3. El Consejo del Pueblo

“Es el órgano de representación ciudadana en los Pueblos Originarios donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”²⁰². Realiza básicamente las mismas funciones que un Comité Ciudadano, solo que se adecua a las prácticas tradicionales.

Los Pueblos Originarios, están ubicados en cuatro demarcaciones territoriales del Distrito Federal: Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan, sumando 40 pueblos (ver anexo 2).

4.4.4. El Representante de manzana.

Esta figura surge de convocatoria realizada por el Comité Ciudadano está conformada por “un integrante por manzana, las cuales en su conjunto integran la colonia”²⁰³.

Su función principal es ser un canal de comunicación entre el Comité Ciudadano así como la emisión de opinión para definir la aplicación de recursos a proyectos específicos.

4.5. Desarrollo del PCMB en el Distrito Federal

El 12 de junio de 2007 el Gobierno del Distrito Federal (GDF), a través de la Secretaría de Desarrollo Social, publicó los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007, junto con la Convocatoria para el Concurso Público de Selección de

²⁰² *Ibidem.*, artículo 141.

²⁰³ *Ídem.*

los Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial, con la que se puso en marcha dicho programa ²⁰⁴

El programa surge ante la necesidad de un reordenamiento y una reconfiguración del espacio público, que trascienda la cuestión habitacional, de vialidades y de transporte público en la Ciudad de México, así como el establecimiento de una nueva relación entre sus habitantes y el gobierno, convirtiéndose ambos en partícipes y responsables de las soluciones para la problemática urbana que afecta a la ciudad.

El objetivo principal del programa es “facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en el mejoramiento de los espacios públicos de sus comunidades”²⁰⁵. Asimismo busca “incentivar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los habitantes de la Ciudad de México, para mejorar las condiciones de vida territorial preferentemente en las zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana”²⁰⁶.

En cuanto sus objetivos particulares del programa destacan la búsqueda por “promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos”²⁰⁷.

A diferencia de los programas implementados en décadas anteriores el PCMB busca fortalecer la participación ciudadana mediante el involucramiento de sus habitantes en la presentación de *proyectos de mejoramiento*, a su vez dichos

²⁰⁴Bazzaco, Edoardo, y Sebastián Sepúlveda, op. cit., p.20.

²⁰⁵Objetivos del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/1pcmb>

²⁰⁶ Ibíd.

²⁰⁷ Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, para el ejercicio fiscal 2007, publicados el 12 de junio de 2007.

proyectos intentan abarcar todas las condiciones urbanas que existen en la ciudad, pues los proyectos se orientan a pueblos, barrios y colonias.

El programa está diseñado para ejecutarse en cinco etapas: convocatoria, es la fase en la que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda, hace la invitación a participar en el programa. Durante esta convocatoria los vecinos mediante su organismo de representación ciudadana deben escuchar y decidir sobre las necesidades de su colonia, barrio o pueblo, para después aprobar los proyectos que se entregaran ante el Comité Técnico Mixto.

Cuando ya se han elaborado los proyectos y se han aprobado por los vecinos, es necesario saber su viabilidad operativa y financiera, por lo que estos proyectos son sometidos a valoración por el Comité Técnico Mixto, quienes son los encargados de aprobar los proyectos más viables para su ejecución.

Con la finalidad de no hacer una merma en el entusiasmo de la ciudadanía y al mismo tiempo aprovechar la información acerca de las necesidades vecinales, aquellos proyectos que no fueron aprobados se canalizan a distintas áreas de la Administración Pública del Distrito Federal con el propósito de que se puedan atender sus inquietudes. De manera que si los problemas de espacio público no se pudieron resolver por la vía del PCMB, se puede recurrir a las instancias gubernamentales locales.

La fase de ejecución en el PCMB abarca la realización de diversos proyectos de mejoramiento urbano. Un proyecto de mejoramiento consiste en la elaboración de un plan que contenga un objetivo general el cual implique una acción de recuperación de espacio público, dentro de una delimitación territorial ubicada en el Distrito Federal. El proponente debe facilitar sus datos generales junto con un diagnóstico socio-territorial que explique de forma técnica la problemática detectada en la zona.

Como se mencionó anteriormente, se debe manifestar la viabilidad del proyecto de manera cuantitativa y cualitativa, criterios importantes para ser elegido como proyecto ganador por el Comité Técnico Mixto.

Este comité se integra por “una persona representante de la Secretaría de Desarrollo Social, una de la Secretaría de Obras y Servicios, una de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, una persona representante del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y cuatro personas, integrantes de la Sociedad Civil que sean especialistas en los temas del desarrollo social y del desarrollo urbano participativo”²⁰⁸.

En lo que respecta a quiénes pueden presentar proyectos de mejoramiento el programa contempla “todas las organizaciones sociales, civiles, comunitarias, vecinos e instituciones académicas, interesadas en promover procesos integrales, sostenidos y participativos de mejoramiento en pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal.”²⁰⁹

Una característica indispensable para poder promover un proyecto dentro del programa consiste en que los responsables de los proyectos presentados deberán ser “residentes del pueblo, barrio, o colonia del lugar propuesto a llevar a cabo un plan”.²¹⁰

El proyecto además de buscar el mejoramiento urbano de una zona determinada de la ciudad fomenta el diálogo entre las comunidades a fin de que se establezcan prioridades sobre sus necesidades sociales, este proceso es lo que enriquece al programa pues involucra a los habitantes desde el inicio del proyecto.

²⁰⁸ Lineamientos y mecanismos operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, op. cit. p. 5.

²⁰⁹ Candidatos a proyectos del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/participantes>

²¹⁰ Cfr. *Ibid.*

Con objeto de evitar la focalización territorial, “en la convocatoria, no se establecen polígonos de actuación predeterminados con lo que se abre la posibilidad a cualquier espacio o barrio de la ciudad y así respetar la autodefinición como uno de los principios básicos del programa”.²¹¹

Todo proyecto debe ser mostrado con el rigor técnico adecuado, principalmente en lo referente al presupuesto y el diseño, por lo que es recomendable que en la asamblea vecinal se cuente con expertos para estos temas. De no ser así la SDSDF los apoya con un catálogo de asesores técnicos en las materias que requieran los vecinos, para mantener la igualdad en el acceso a oportunidades al momento de presentar los proyectos.

En cuanto a los recursos del programa estos se ejercen a través de “un fondo establecido por el Gobierno del Distrito Federal y cada uno de los Gobiernos Delegacionales, a los cuales podrán sumarse contribuciones de la iniciativa privada, así como de organizaciones sociales y civiles interesadas”²¹².

De ser aprobado un proyecto por el Comité Técnico Mixto se pueden obtener “desde 500 mil pesos y hasta 5 millones de pesos, de acuerdo a su naturaleza y a la suficiencia presupuestal del propio programa”²¹³.

Al finalizar las obras “todos los proyectos tendrán que informar en una asamblea de rendición de cuentas, la forma en cómo se ejercieron los recursos y como se desarrolló la obra”²¹⁴. Asimismo se dan a conocer los resultados finales del ejercicio de los proyectos con mayor detalle en los informes de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

²¹¹Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (coordinadora), Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 2011, p. 138.

²¹²Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, óp. cit. p.1.

²¹³Consulta del presupuesto del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/proyectos>.

²¹⁴ Ibíd.

4.6. Resultados del PCMB durante el periodo 2008-2009

El Programa ha logrado fortalecer vínculos con la comunidad y con los ciudadanos principalmente con los que estaban previamente organizados, los cuales percibieron un cambio de actitud por parte del gobierno. Pese a que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial surge en el año de 2007, las repercusiones que tuvo se pudieron observar en el año inmediato posterior, de igual forma para el año 2009 existieron cambios en los lineamientos del programa y en los montos debido al incremento de participantes vecinales, ciudadanos y organizaciones civiles que se sumaron.

Debido a ello, los resultados que reflejan de una forma más amplia el impacto del programa se encuentran durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2009, donde se puede ver con detenimiento el avance y desarrollo el programa.

De acuerdo con Cristina Sánchez-Mejorada los resultados del programa se pueden observar desde tres enfoques, su instrumentación como política pública, sus repercusiones como política social y como política de desarrollo urbano:

El PCMB como política de Desarrollo Social plantea la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno [...] (donde) los programas sociales sean vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado”. Como política de Desarrollo Urbano intenta contribuir a garantizar la equidad en el acceso a los servicios [...] mejorando la distribución territorial de éstos y la infraestructura para superar las desigualdades entre las diferentes zonas de la Ciudad de México.²¹⁵

²¹⁵ Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (coordinadora), Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 2011, pp. 134-135.

Este punto puede servirnos como un elemento considerable para poder afirmar que el lugar donde vivimos en conjunción con el paisaje ciudadano son factores determinantes para mejorar la calidad de vida, el crecimiento económico y el desarrollo social de sus habitantes, por ello el PCMB mejora las condiciones de vida de una comunidad, quienes pueden observar los resultados programa mediante la recuperación y uso de los espacios públicos que le rodean.

Por parte de su instrumentación como política pública el PCMB es la respuesta que da el gobierno local ante la demanda ciudadana por lo que la participación es el impulso a la política pública, que en términos teóricos puede servirnos para desarrollar políticas públicas más incluyentes y a la vez con mayor eficacia y eficiencia.

Asimismo el PCMB permite el desarrollo de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas ya que le otorga a sus habitantes mecanismos para incidir sobre su entorno. Entre las características que se han desarrollado con el programa se encuentran: un mayor involucramiento en la planeación de los proyectos; un reconocimiento generalizado del problema por parte de los habitantes, el cual es canalizado directamente a las autoridades por medio del programa y una organización por parte de la comunidad

En cuanto a su fase de ejecución el PCMB adquiere una relevancia al permitir que los propios habitantes desarrollen el proyecto, sin embargo en aras de que el gasto público se ejerza eficientemente, la coordinación del Gobierno del Distrito Federal está presente para verificar además del cumplimiento del proyecto, que no se comentan errores que resulten en un trabajo infructuoso.

Es así como el PCMB se convierte en un mecanismo que promueve y facilita la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas con el objetivo de hacer de la Ciudad de México una democracia participativa, que otorga a sus habitantes las herramientas para mejorar su vida, a la vez que el

gobierno adquiere información certera sobre las adecuaciones necesarias para mejorar el desempeño de su gestión.

En materia de resultados, durante el año 2007 el programa recibió un total de 139 proyectos aprobados por los vecinos de la zona donde se pretende ejecutar el proyecto, para lo cual se realizaron 115 asambleas vecinales que permitieron conocer si la ciudadanía estaba de acuerdo. De estos proyectos 49 resultaron elegidos como viables para la ejecución por el comité técnico mixto, ejerciendo un total de 83, 997,000.00 pesos.²¹⁶

En su primer año de acuerdo con los lineamientos del programa se presupuestaron 80, 000,000.00 de pesos y se buscaba como mínimo contar con 16 proyectos.²¹⁷

Para el año siguiente el programa operó con criterios similares, “se presentaron 267 proyectos en 2008; 226 nuevos y 41 de continuidad, se realizaron 300 asambleas vecinales, con una participación de 17,743 personas. El Comité Técnico Mixto aprobó 71 nuevos proyectos y 31 de continuidad, con un presupuesto de 130 millones de pesos”²¹⁸. También en este año se hicieron modificaciones que se reflejaron en los lineamientos y mecanismos del programa en los puntos 5.2 y 6 sobre elegibilidad y ejecución del proyecto respectivamente.

La razón principal de hacer estas modificaciones se debe a que se incorporaron nuevas reglas para los proyectos que habían concursado el año anterior, por lo que se incorporaron nuevos aspectos como el evitar que exista duplicidad de proyectos en un área. Para el año 2008 se consideró pertinente constituir un solo proyecto, en caso de existir proyectos similares para el mismo espacio físico.

²¹⁶ Cfr. Primer informe de trabajo de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007, p.13.

²¹⁷ Cfr. Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007, óp. cit. pp.1-2.

²¹⁸ Segundo Informe de Trabajo de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008, p. 20.

En cuanto al mejoramiento del espacio público los nuevos lineamientos prohibieron el acceso a la participación en el PCMB a todo aquel “asentamiento irregular en suelo de conservación, a excepción de los que estaban en un proceso de regularización”²¹⁹. Con lo que se da una congruencia administrativa que fomenta el orden territorial en la ciudad.

Asimismo en 2009, se estableció un nuevo lineamiento en el cual se señalaba la realización de un calendario de asambleas por parte de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, en coordinación con el PCMB; esto permitió la adición de un nuevo apartado sobre los proyectos de continuidad, cuyas acciones y requisitos para una nueva convocatoria serían señalados oportunamente para que los agentes involucrados pudieran continuar con el apoyo del programa, evitando que se otorguen recursos en forma automática solo por el hecho de haber concursado el año anterior.

En lo referente a las modificaciones al apartado de instrumentación se establecieron lineamientos para los proyectos que implicaron la contratación de obras y otros servicios de mantenimiento, con empresas o contratistas privados. En ellos se establecieron las siguientes normas:

- a) En todos los casos, deberán existir cuando menos tres cotizaciones del trabajo a realizar (...)
- b) Se firmará un contrato de prestación de servicios con la empresa elegida, donde se especifiquen los trabajos a realizar, y se entregará una copia del mismo a la Secretaría de Desarrollo Social;
- c) La asignación de cualquier obra deberá contar con el visto bueno del Comité;
- d) En ningún caso los precios que registren las asignaciones otorgadas podrá rebasar lo estipulado en el Tabulador General de Precios Unitarios de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal;
- f) En caso de presentarse algún incumplimiento por parte de las empresas o contratistas privados la Secretaría de Desarrollo Social brindará la asesoría y el apoyo

²¹⁹ Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2008, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 31 de enero de 2008. p.4.

necesarios para que se lleven a cabo los procedimientos a que haya lugar, y en su caso, dará vista a las autoridades competentes.²²⁰

Para el cierre del año 2009 se recibieron 549 proyectos, lo que representó un incremento del 105% más en comparación con el año anterior y se aprobaron por un total de 191 proyectos, 87% más que al año anterior.

4.7. Trabajos del PCMB realizados durante el periodo 2008-2009

El periodo comprendido en estos años implicó para el Gobierno del Distrito Federal una mayor asignación de recursos económicos para la ejecución de proyectos. “En la segunda quincena de septiembre de 2008 se entregaron un total de 63 millones de pesos para la ejecución de proyectos”²²¹.

Como resultado de la aplicación del PCMB se construyeron:

- 16 centros comunitarios;
- Seis salones de usos múltiples y/o casas de cultura;
- Dos foros al aire libre;
- Un invernadero;
- Dos auditorios;
- Dos obras de mitigación de riesgos;
- Tres camellones rehabilitados;
- Cuatro plazas públicas rehabilitadas;
- Se construyeron seis canchas deportivas;
- Se rehabilitaron siete Centros Comunitarios;
- Se realizaron trabajos de rehabilitación de áreas comunes;
- Colocación de juegos infantiles en 27 espacios y reparación de mobiliario urbano;
- Se repellaron y pintaron fachadas en 32 proyectos.

²²⁰Ibid., p.8.

²²¹Tercer Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009, p.18.

Con lo anterior se estima que “se mejoraron las condiciones de vida de una población aproximada de 950 mil personas”²²².

En noviembre de 2009, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieran conocer, intercambiar y aplicar nuevas experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local, otorgó el primer lugar al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial como promotor de la Democracia Participativa.²²³

La Distinción OIDP *Buena Práctica en Participación Ciudadana*, otorgado por el OIDP se dirige a todos gobiernos locales, “(...) que hayan promovido una experiencia de participación ciudadana desarrollada en un periodo inferior a los cuatro años en relación a la presentación de la candidatura”²²⁴.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial “compitió con 22 gobiernos locales procedentes de diversos países como: Argentina, Brasil, España, Francia y Madagascar entre otros”²²⁵.

Con lo anterior se puede afirmar que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es una política pública, de carácter local, que ha buscado dar una solución con mayor integralidad a los problemas urbanos que presenta la Ciudad de México y a la vez es un mecanismo que fortalece la democracia participativa de los habitantes.

El PCMB constituye una medida de interacción ciudadana con el gobierno local, que permite legitimar las acciones de gobierno y favorecer al ordenamiento territorial de la ciudad, evitando un crecimiento desproporcionado de las zonas urbanas.

²²²Cuarto Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, 2010, p.19.

²²³Ídem.

²²⁴Ibíd.

²²⁵Ibidem.

Conclusiones

Ante los nuevos procesos políticos, sociales, y particularmente los económicos, la sociedad moderna se enfrenta ante situaciones donde existe una incapacidad para la acción individual, por ello se ha dirigido esfuerzos para privilegiar la acción colectiva como un medio para la solución de los problemas públicos.

Esta nueva situación se puede observar en el nuevo panorama mundial, donde procesos como la globalización han modificado la forma en la que se han venido solucionando los problemas y por ello han surgido nuevas dificultades.

La constante interacción que hay entre los individuos y las naciones; así como la velocidad en la que transcurren, imposibilitan que la solución a los problemas, principalmente los problemas públicos, se pueda dar de manera unilateral, dada la carencia de elementos para realizarlo por parte de un solo individuo o ente.

Muestra de ello es el Estado, cuya acción se ha visto reducida ante su incapacidad de intervenir en todos los aspectos de la vida social, claro ejemplo de ello son las crisis fiscales que se ha presentado a partir de la década de los años setenta, cuyas repercusiones se caracterizan por una reducción abrupta de las intervenciones y funciones estatales.

Del mismo modo el mercado se ha presentado como un ejemplo de eficiencia y de capacidad de solución pronta y eficaz a los problemas, no así de los de carácter público. Donde las organizaciones regidas bajo la dinámica de mercado han dejado de lado la responsabilidad social y el compromiso con los lugares a donde realizan sus actividades económicas.

Otro aspecto es el de las crisis económicas, que ha originado que el mercado recurra a medidas abruptas con el propósito de evitar una mayor pérdida de los beneficios económicos, lo que ha traído como consecuencia una mayor desigualdad social.

Es por ello que ante los fracasos del mercado y las limitantes operativas del Estado, ha surgido una nueva forma de interacción que busca, con las mejores condiciones de cada sector, dar una solución a los problemas de una forma clara y sensible a las necesidades de la sociedad. Es así como se surge y se ubica actualmente a la Sociedad Civil.

La Sociedad Civil, se ha visto envuelta en múltiples procesos históricos que le han fortalecido dada su convicción de ser un mediador que limita la acción del mercado, proponiendo condiciones económicas equitativas o de responsabilidad social; y restringiendo la acción del Estado al establecer una separación entre la intervención productiva y los derechos civiles.

Ante este nuevo esquema la Administración Pública, como campo disciplinario ha adoptado nuevos esquemas que le permitan entender y llevar a cabo esta nueva interacción Estado-mercado-sociedad civil. Claro ejemplo de ello es la gobernanza, cuyo principal objetivo es la construcción social mediante un gobierno democrático, eficiente y responsable, pero sobre todo cercano a las problemáticas ciudadanas.

Asimismo, el gobierno por políticas públicas se ha visto fortalecido, dada la posibilidad de incluir a nuevos o a múltiples actores sociales en el proceso de toma de decisiones; y en algunas fases de las políticas públicas, destacando el diseño, la implementación y la ejecución.

Todos estos elementos se han desarrollado ante un espacio público no estatal donde la pertenencia ha quedado de lado y el trabajo cooperativo se ha exaltado sin considerar la procedencia de los actores.

Es por ello que el ámbito local su resulta un escenario adecuado para la puesta en práctica de estas teorías, no obstante, existen lugares donde la situación política y jurídica dificultan su aplicación.

Tal es el caso de la Ciudad de México que se ha desarrollado desde sus orígenes como un gran centro urbano, donde confluyen y habitan un gran número de individuos. Paralelamente la ciudad es el Distrito Federal lo que la ubica en una situación políticamente protagónica con el resto de las entidades pero sin un ámbito local fuerte.

A partir del pacto federal mexicano, el Valle de México muestra una problemática, de carácter geográfico, al modificar sus límites y obteniendo un espacio que anteriormente pertenecía a otros estados.

Otro aspecto importante dentro de la complejidad del Distrito Federal es el político, al restringir y generar inestabilidad entre los ciudadanos y sus respectivos derechos que se han visto coartados con respecto a los de cualquier estado soberano.

Dicha problemática ha persistido hasta nuestros días, donde con el paso del tiempo, se ha podido observar como se ha fortalecido el ámbito federal sobre el gobierno local, no obstante, posterior a los años noventa esta tendencia se ha revertido y pese a que ambos poderes no coexisten en un grado de igualdad, ha propiciado una mayor equidad para los habitantes de la Ciudad de México.

El Distrito Federal, vista como sede de los Poderes Federales, ha generado un centralismo en la mayoría de sus políticas públicas, sin embargo dada la presencia de las autoridades locales en la Ciudad de México en los últimos años, ha permitido que las políticas públicas de la ciudad se puedan configurar de una manera distinta y sin verticalidades que supediten las acciones ante el poder ejecutivo federal como en años anteriores.

Una de las políticas públicas de carácter local es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), que ha buscado dar un nuevo rostro a la ciudad, y ser a la vez un detonador de políticas públicas, cuya principal fuerza sea la de la participación ciudadana. Es por ello que el PCMB aborda aspectos de política

urbana, al buscar la recuperación de los espacios públicos, el fortalecimiento de actores sociales y la interacción entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil; así como un involucramiento de la ciudadanía.

El programa ha demostrado que existe un interés constante en los asuntos públicos, sin embargo, es pertinente reconocer que la ciudadanía no se ha involucrado en la totalidad de ellos.

Una característica sobre el programa es que ha motivado un reconocimiento por parte de los habitantes de la ciudad en aquellos problemas que le atañen de forma directa por lo que se puede ubicar la política urbana como un espacio político importante para la participación ciudadana, si se hace conciencia en los habitantes de que los asuntos públicos son parte inherente de su vida política, iniciando así el reconocimiento e involucramiento de los ciudadanos.

Por ello es que una política pública alejada de la observación ciudadana y del escrutinio público está condenada al desinterés general y por ende a que no logre cumplir con su propósito y termine seriamente cuestionada u olvidada. Por lo que aquí se abre un espacio para realizar políticas públicas más cercanas a la gente.

El PCMB no surgió, como se pudo observar en la investigación, de manera espontánea, fue producto de la lucha de actores sociales en el país y principalmente en la Ciudad de México desde los años sesenta, que lograron una mayor participación social en los años setenta y finalmente tuvieron su auge y desarrollo a finales de los años ochenta.

Muestra de ello es el Movimiento Urbano Popular (MUP), que se consolidó como una organización dedicada a buscar mejoras en la política urbana del país y un mejor esquema de calidad de vida para la Ciudad de México en lo concerniente a la vivienda e infraestructura.

Para ello los movimientos urbanos en la ciudad se han visto afectados por acciones corporativistas, propias de la historia mexicana, que han minimizado e incluso desaparecido acciones colectivas ajenas a la tutela estatal, principalmente en 1928 con el movimiento inquilinario y durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas.

De ahí la importancia del MUP como un grupo social que fue capaz de perdurar en el tiempo y contribuir hasta nuestros días con políticas públicas de carácter local, democráticas y eficientes para el mejoramiento urbano de la capital del país.

Retomando los resultados del PCMB y para conocer detalladamente su impacto en la ciudad, se observó que el programa para el periodo 2008-2009 presentó un incremento en el número de proyectos apoyados, lo cual se traduce en una mayor participación de la ciudadanía en los programas públicos.

Los logros que el programa muestra dan consistencia de su operación, dado que ha recibido reconocimientos por parte de instituciones de otros países. Asimismo el programa ha recibido incrementos considerables en su presupuesto, sin que por ello sea un mecanismo que ejerza los recursos públicos de forma ineficiente.

Con base en lo anterior, se afirma que para lograr un mayor impacto en la población objetivo por parte de las políticas públicas es necesaria la inclusión de más actores ajenos al Estado, sin que por ello no se reconozca que existe una mayor dificultad en el consenso, no obstante, es parte de la vida democrática de cualquier nación.

Uno de los principales elementos que permiten el óptimo desarrollo de las políticas públicas es la participación ciudadana, ya que sin ella no es posible hablar de un involucramiento real de la ciudadanía y de la sociedad en general.

La participación ciudadana surgió como una respuesta ante las inconsistencias que presentó la democracia representativa, ya que los ciudadanos percibieron un distanciamiento con sus representantes, principalmente después de que se había logrado obtener un cargo público. Asimismo los representantes mostraron un desconocimiento de las problemáticas urbanas.

Es así como la ciudadanía ve necesaria la interacción directa con el firme propósito de lograr mayores y mejores resultados; con lo cual se observó que la participación es un elemento importante para impulsar las políticas públicas en la actualidad.

Finalmente solo resta decir que las políticas públicas de carácter local como la del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México, son una muestra de que es posible involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Dado que proporciona a los representantes y aspirantes a cargos de elección popular, las herramientas para conocer detalladamente a sus representados y sus problemas, siendo un espacio político interesante y con mucho potencial para su exploración.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, Teoría de la administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, serie V, núm. 3, 1982.

Aguilar, Villanueva, Luis F., *El Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1992.

Álvarez Enríquez, Lucía *La sociedad civil en la Ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Plaza y Valdez, 2004.

Álvarez Enríquez, Lucía, "Participación ciudadana y construcción de la ciudadanía en la Ciudad de México", En Ackerman, John, et al., *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2006.

Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

Álvarez Enríquez, Lucía; Carlos San Juan; Cristina Sánchez Mejorada (coordinadores) *Democracia y exclusión caminos encatrados en la ciudad de México*, México, UNAM. 2006.

Álvarez, Artemio, Roque “La reforma política del Distrito Federal en el marco del fenómeno metropolitano”, *Revista vínculo Jurídico*, num.20, octubre-diciembre, 1994.

Arellano, David; Cabrero, Enrique; Del Castillo Arturo (coordinadores), *Reformando al Gobierno; una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

Balbuena Cisneros, Arminda; Lucero Frago Lugo, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, en Benjamín Revuelta Vaquero; Fernando Patrón Sánchez, *Democracia Participativa, visiones, avances y provocaciones*, México, colección universitaria de la democracia mexicana, Instituto Federal Electoral, 2010.

Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado, fundamentos de filosofía política*, México, Trillas, 2005.

Bazzaco, Edoardo; Sebastián Sepúlveda, *Barrio Trabajando*, México, Centro Cultural de España en México, 2010.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bresser Pereira Luiz Carlos; Cunill Grau Nuria (editores) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Paidós, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, p.922
Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Corona Nakamura, Luis Antonio; De la Torre De la Torre Jaime Benjamín, Gaytán-Casas Corvalán Hildebrando, et al., *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Comentada)*, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco-Instituto Prisciliano Sánchez- Prometeo Editores, México, 1era. Edición. 2011.

Díaz Barriga, Miguel, “Movimientos urbanos en la Ciudad de México”, En Álvarez Sonia E.; Dagnino Evelina, Escobar Arturo; *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus, 2001.

Espinosa, Mario, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. *Andamios* núm.1, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2004.

Guerreo Orozco, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

Haber, Paul, “La migración del movimiento urbano popular a la política de partido en el México contemporáneo”, *Revista mexicana de sociología*, núm. 2, vol.71, México, IIS-UNAM abril-junio, 2009.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2005.

Hegel G.W.F., *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, Introducción general*, España, Alianza editorial, Universitat de València, segunda edición, 1992.

Held, David *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997.

Hernández Vega, Raúl, *La idea de sociedad civil en Hegel*, México, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Manin, Bernard, et al., *Democracy, accountability and representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

Marshall, T.H. *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

Mellado, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, Plaza y Valdez, México, 2001.

Merino, Mauricio *Cuaderno de divulgación democrática*, núm. 4, México, Instituto Federal Electoral.

Meyer, Lorenzo, "Ciudad de México: como vino la democracia y como se fue", Página uno, núm. 67, suplemento político de uno más uno, México, 1987.

Nohlen, Dieter *Democracia, transmisión y gobernabilidad en América Latina*, México, F.C.E., 1998.

Olvera; Alberto J. (Coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, 2003.

Perló, Manuel, "Política y vivienda en México". 1910-1952, *Revista mexicana de sociología*, núm. 3, México, 1979.

Peters, Guy "Cambios en la naturaleza de la administración pública, preguntas sencillas a respuestas difíciles", En María del Carmen Pardo (compiladora) *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, 2004.

Regalado Santillán, Jorge, "Evaluar la participación ciudadana, sí pero...", en Adriana Borjas Benavente, (coordinadora), *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX legislatura, México, 2006.

Rendón Corona, Armando, “Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana”, en Borjas Benavente, Adriana; Bucio Escobedo Mónica (coordinadoras), *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, México, Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.

Restrepo, Gabriel, “Ciudadanía enclave cultural”, En Jorge Enrique González, *Ciudadanía y cultura*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2007.

Rivera Sánchez, Sergio; Ernesto Gómez Magaña (coordinadores), *El testigo social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, primera edición, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C.- Instituto Nacional de desarrollo Social (Indesol), 2001.

Sader, Emir, “Hacia otras democracias”, En Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Sánchez-Mejorada Fernández Cristina (coordinadora), *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 2011.

Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina, “Desigualdad, exclusión y violencia”, En Rolando Cordera; Patricia Ramírez Kuri; Alicia Ziccardi (coordinadores), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI- Universidad Nacional Autónoma de México –Instituto de Investigaciones Sociales, 2008.

Schumpeter, Joseph *Capitalism, socialism and democracy*, EE.UU., San Francisco harper and row. 1976.

Segovia, Juan Fernando, *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardomoderna*, España, Marcial Pons, 2008.

Silva Bascuñán, Alejandro *Tratado de derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008.

Stewart, John “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, Joan Font (coordinador) *Ciudadanos y decisiones públicas*, España, Ariel, 2001.

Unikel, Luis, et al., *El desarrollo urbano en México. Diagnostico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1978.

Valdés Zurita, Leonardo “Cambio institucional y participación ciudadana”, en Benjamín Revuelta Vaquero; Fernando Patrón Sánchez, *Democracia Participativa, visiones, avances y provocaciones*, México, colección universitaria de la democracia mexicana, Instituto Federal Electoral, 2010.

Vieira, Liszt, “Ciudadanía y control social”, Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau (editores) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Paidós, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998.

Webber, Max. *El político y el científico*, México, Colofón, 2007.

Yves Meny; Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, España, Ariel ciencia política, 1992.

Zazueta Villegas, Ricardo *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2003.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales- Miguel Ángel Porrúa, 1997.

Conferencias y Seminarios

Azucena Arango Miranda, “Los Conjuntos habitacionales como agente de densificación masiva de periferia en la ciudad de México: Ixtapaluca”, ponencia presentada en el Congreso Nacional de vivienda, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, “Coordinación de Humanidades”, 12, 13 y 14 de marzo de 2013.

Leyes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, jurada el 5 de febrero de 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Estatuto Orgánico del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 julio de 2010.

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 23 de mayo de 2000.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.

Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal, publicada el 10 de noviembre de 2008.

Documentos

Artículo 6 de Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, formulada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y adoptada por México en la XIX Cumbre Iberoamericana, realizada en Portugal, 2009.

Cuarto Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, 2010.

Decreto que, reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de Diciembre de 1977.

Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, para el ejercicio fiscal 2007, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 2007.

Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2008, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2008.

Primer Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Gobierno del Distrito Federal.

Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2013, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2013.

Segundo Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008.

Tercer Informe de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009.

Referencias de internet

Arrigo Coen, Anitua, historia de la Asamblea Legislativa, Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [en línea] México, ALDF, Dirección URL: <http://www.aldf.gob.mx/historia-101-1.html>

Objetivos del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/1pcmb>

Candidatos a proyectos del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/participantes>

Consulta del presupuesto del Programa Comunitarios de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México [en línea], dirección URL: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/proyectos>.

Anexos

Anexo 1. Conformación de la Conamup²²⁶

Encuentro nacional

Asamblea nacional de representantes

Comisiones

Organización relaciones y
finanzas

Prensa y propaganda

Comité de apoyo técnico
y jurídico

Asamblea regional de
representantes

Asamblea zonal de
representantes

Asamblea zonal de
representantes

Asamblea zonal de
representantes

Organización

Organización

Organización

²²⁶ Fuente: Ramírez Saiz, Juan Manuel. *El Movimiento Urbano Popular en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Ed. Siglo XXI, 1986. p. 176

Anexo 2

Pueblos originarios en el Distrito Federal por demarcación territorial, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Demarcación	Pueblo originario
XOCHIMILCO	<ol style="list-style-type: none"> 1. San Luis Tlaxialtemalco 2. San Gregorio Atlapulco 3. Santa Cecilia Tepetlapa 4. Santiago Tepalcatlalpan 5. San Francisco Tlalnepantla 6. Santiago Tulyehualco 7. San Mateo Xalpa 8. San Lucas Xochimanca 9. San Lorenzo Atemoaya 10. Santa María Tepepan 11. Santa Cruz Acalpixca 12. Santa Cruz Xohitepec 13. Santa María Nativitas 14. San Andrés Ahuayucan
TLÁHUAC	<ol style="list-style-type: none"> 1. San Francisco Tlaltenco 2. Santiago Zapotitlán 3. Santa Catarina Yecahuizotl 4. San Juan Ixtayopan 5. San Pedro Tláhuac 6. San Nicolás Tetelco 7. San Andrés Mixquic
MILPA ALTA	<ol style="list-style-type: none"> 1. San Pedro Atocpan 2. San Francisco Tecoxpa, 3. San Antonio Tecómitl 4. San Agustín Ohtenco 5. Santa Ana Tlacotenco 6. San Salvador Cuauhtenco 7. San Pablo Oztotepec 8. San Bartolomé Xicomulco 9. San Lorenzo Tlacoyucan 10. San Jerónimo Miacatlán 11. San Juan Tepenahuac
TLALPAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. San Andrés Totoltepec 2. San Pedro Mártir 3. San Miguel Xicalco 4. Magdalena Petlascalco 5. San Miguel Ajusco 6. Santo Tomás Ajusco 7. San Miguel Topilejo 8. Parres el Guarda

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo decimotercero transitorio.