

Alfonso Iracheta Cenecorta

Doctor en estudios regionales, profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México y director general de planeación del gobierno del Estado de México.

Teléfonos y fax: (5272) 13 4144 y 14 2095

Correo electrónico: gemdgp@acnet.net



UNA PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL DESARROLLO URBANO EL CASO DE MÉXICO¹

1. Papel de la sociedad en la transformación urbana

Planificar para la transformación social no nos remite a regular lo inevitable, sino a proporcionar canales para generar ideas e iniciativas desde la sociedad, asumiendo un liderazgo en el proceso permanente de su aplicación a partir del análisis de las alternativas —y la elección de las más convenientes— basado en la evaluación de las ventajas y desventajas de cada una, la información confiable y la concertación con cada uno de los involucrados.

La participación de los diversos grupos sociales y agentes urbanos no ocurre en reuniones sin interlocutores en las que se tiende a convalidar lo que de cualquier forma había sido decidido, ni a través de actos donde las discusiones se centran en cuestiones tan generales que es imposible no estar de acuerdo (Soms, 1986).

Participar es decidir en democracia y aceptar que la diversidad de intereses va mucho más allá de la polémica, es decir, aceptar al otro para alcanzar una amplia concertación. Si se es capaz de escuchar y reconocer la capacidad de iniciativa de aquellos que se encuentran apremiados por las carencias más elementales, probablemente se alcanzarían mejores acuerdos, los cuales seguramente no responderán a la visión idealizada y terminal que muchos planificadores y políticos tienen de los procesos socio-espaciales. Pero a cambio de ello se podría avanzar en los procesos de concertación y transformación urbana más efectivos.

Probablemente la base de dicha participación sea el proyecto concreto y la propuesta específica, que son susceptibles de una evaluación y decisión más democrática y técnicamente sustentada. Con tales proyectos y propuestas se pone a prueba nuestro horizonte de referencia y nuestra capacidad de ajustarla sin que pierda su objetivo principal de transformación social.

En el otro extremo está la movilización social urbana y la protesta que, según se interpreta en los trabajos de Manuel Castells (1976, 1978a, 1978b) y de sus analistas y críticos en Europa y América (Dunleavy, 1977, 1980; Rex, 1978; Saunders, 1979; Pickvance, 1976; Lojkin, 1977; Mingione, 1977), representan la última instancia de participación, en la que la gestión y negociación ocurre por medio de la violencia.

2. La cultura de la urbanización como marco de la participación social

Los estudios ya clásicos acerca de la ciudad y los relativos a la vida cotidiana en ella han dejado importantes enseñanzas sobre lo que es la cultura urbana, de su significado en el contexto general de las culturas regional y nacional y, sobre todo, respecto de los arreglos institucionales que se han ido conformando a lo largo de la historia reciente para encauzar y dar cabida a nuevas formas de comportamiento social, cuyo origen es el hecho mismo de vivir en aglomeraciones sociales.

¹ Este trabajo corresponde a un capítulo del libro del autor cuyo título es: Planeación y desarrollo: una visión del futuro, que se encuentra en proceso de edición.

La urbanización se ha convertido en el fenómeno socio-espacial dominante desde la segunda mitad del siglo. Mientras que en los países industrializados es una respuesta lógica de la acumulación y desarrollo del capital, en las economías subdesarrolladas es producto de las contradicciones del propio capital. En los primeros ha generado un conglomerado de ciudades y una organización interna especial, que son los efectos de un creciente progreso técnico y del incremento sistemático del bienestar, aunque prevalecen también islas de miseria y desequilibrios sociales, económicos y ecológicos.

En cambio, en los países en vías de desarrollo se ha generado un conjunto de ciudades en las que sobreviven y se sobreponen culturas y modelos económicos totalmente diferentes, uno tradicional y otro moderno, y en los que el crecimiento demográfico natural y social, así como los desequilibrios entre el crecimiento y modernización de la economía y la distribución de sus beneficios entre la sociedad, han dado mares de pobreza y desorden urbano con islas de prosperidad y desarrollo.

La ciudad del subdesarrollo está signada por la contradicción, presente no sólo en su estructura económica, sino también en su forma física, en su cultura y en el comportamiento de sus habitantes.

Aquí, la cultura de la urbanización deberá entenderse a partir de la urbanización descapitalizada y contradictoria que es propia de México y que se ha agudizado desde los setenta, especialmente en las grandes ciudades. Esta cultura se caracteriza por la presencia combinada de las tradiciones, asociadas al medio rural, y la aculturación atribuida al capitalismo desarrollado que mira hacia el futuro.

Baste con observar lo siguiente: en sociedades como la norteamericana lo tradicional en la

música, por ejemplo, es el rock'n'roll de los años sesenta, y los héroes presentes en la sociedad corresponden apenas a la segunda guerra mundial o a la del Golfo Pérsico de principios de los noventa; mientras que en México, la música tradicional sigue siendo la ranchera y la urbana anterior a los años cincuenta, y los héroes nacionales más recientes, aquéllos que emergieron de la revolución de 1910.

En Estados Unidos, el pasado es actualidad y se renueva de acuerdo con las leyes del mercado, mientras que en nuestro país el pasado es inamovible, habiendo atrapado al todo social y orillándolo a más profundas contradicciones. La sociedad mexicana vive el presente a la vez que el pasado, elevando al pedestal de los héroes a quienes perdieron y fueron derrotados en batallas heroicas, negando así la mitad de su origen, en tanto que a la otra mitad la ofende y explota en el presente.

Por su parte, la sociedad norteamericana prácticamente no es influida por el pasado, mira al futuro y se fundamenta en dos grandes pilares: el dinero y la victoria. Y es esta cultura la que por múltiples canales ha ido asentándose en México desde los años cincuenta.

Las consecuencias urbanas de la existencia de una cultura tradicional, cada vez más influida por otra que es a la vez moderna y extraña para México, pueden verse en los comportamientos cotidianos de diversos grupos sociales, especialmente los jóvenes, y en la separación física y cultural de los *varios Méxicos* que en cada ciudad pueden reconocerse.

Otra consecuencia importante corresponde a la ineficiencia de los arreglos institucionales para la convivencia civilizada en las ciudades mexicanas. Cualquier tema que se analice bajo la perspectiva de la existencia y utilidad de arreglos institucionales, lleva irremediablemente a

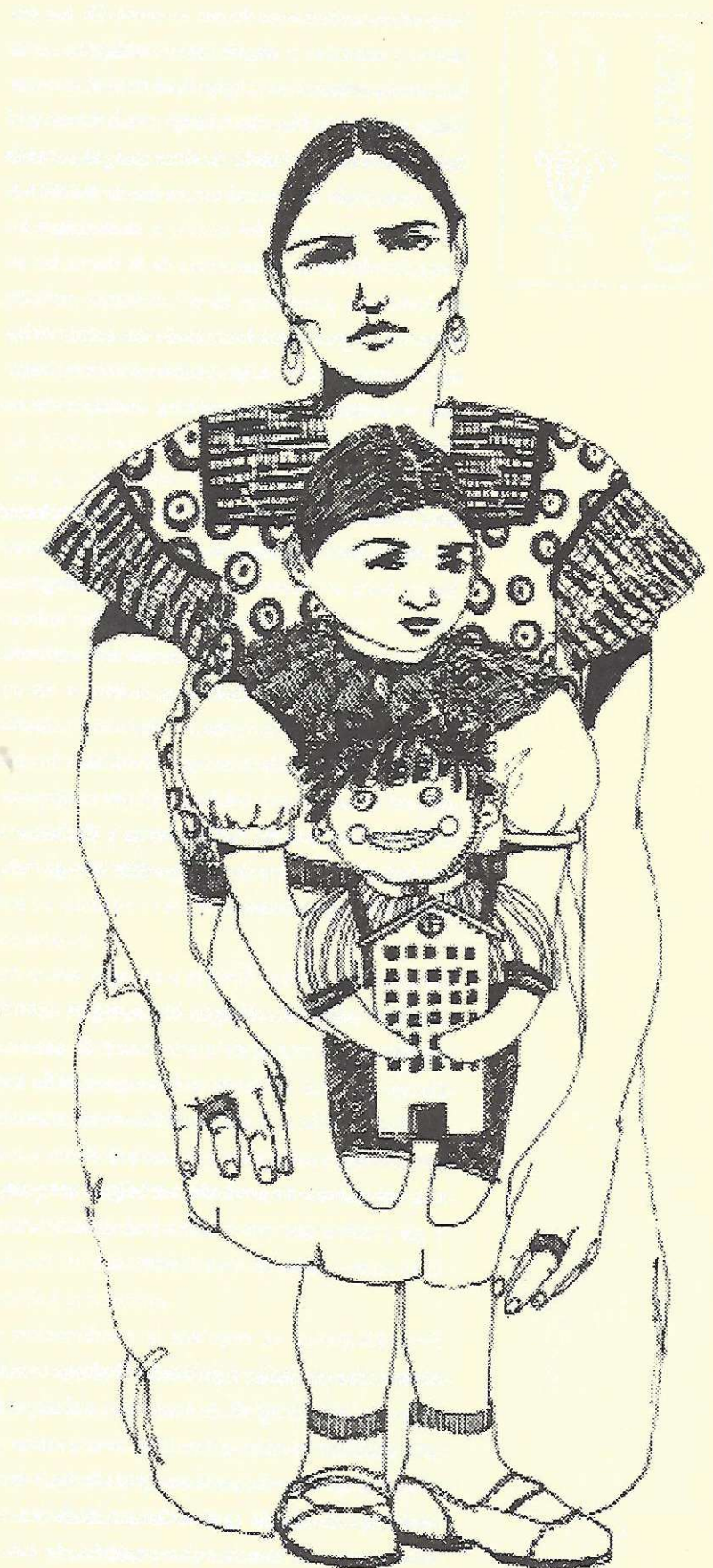
conclusiones que se han convertido en lugares comunes: no existe en México educación ciudadana ni, por ello, una cultura de la vida urbana.

Tal vez lo correcto sería afirmar que no existe una, sino una multitud de culturas y arreglos, escritos y no escritos, para la sobrevivencia en la ciudad, sobre todo en las metrópolis. La apropiación de lo público (la calle, la plaza, el parque, el edificio gubernamental, etc.) adquiere formas muy particulares que se caracterizan por la contradicción de que 'esto es de todos, aunque en realidad lo asumo como si fuera mío'.

De ahí que las influencias de las culturas modernizantes y anglosajonas —basadas en la mercantilización de todo, en la libertad como esencia de las relaciones, en la ruptura con los aspectos del pasado que no sean funcionales para el desarrollo capitalista, y en el reconocimiento y mayor respeto por lo público y por lo privado— tienden en México a estrellarse y no penetrar, o a ser *mexicanizadas*, lo que ha traído como consecuencia una simbiosis que no permite ser a una ni a otra cultura, y que por ahora ahonda las contradicciones ya existentes.

Por ello no es posible ordenar, por ejemplo, el comercio en las calles o el transporte urbano. En ambos casos se extiende lo privado hasta las calles y avenidas, y el respeto por el derecho del otro se convierte en un desarreglo institucional, ya que los que permiten a otros apropiarse de lo que es comunitario lo hacen a cambio de mantener la expectativa de hacer lo propio llegado el momento: 'hoy por ti, mañana por mí'.

Y esto funciona para las autoridades del gobierno nacional, de las entidades y los ayuntamientos; de ahí que la estrategia de 'dejar hacer' sea en México la más aplicada. El gobierno nacional acepta la especulación con la moneda o que se realicen negocios y acciones que benefician a unos cuantos, porque con esto crea alianzas úti-





les para la sobrevivencia del sistema. En los gobiernos estatales y municipales se 'deja hacer' a los transportistas para que operen a su conveniencia los sistemas de transporte urbano; o a los empresarios inmobiliarios que especulen con todo tipo de tierras sin respetar las limitaciones de los usos del suelo; o se aceptan las irregularidades en la tenencia de la tierra, las invasiones de predios y el clientelismo político, generando graves problemas de desorden urbano; o el ambulante, aceptando siempre negociar y cambiar lo que jurídica y socialmente no debería cambiar.

La consecuencia es que la cultura de la ciudad no logra definir las reglas de convivencia necesarias para un desarrollo armónico y, más grave aún, no podrá definir las, o mejor dicho aplicarlas, en tanto que las condiciones estructurales no cambien. En otras palabras, la falta o disfuncionalidad de los arreglos institucionales, públicos y privados, colectivos e individuales, no podrá ser resuelta por las leyes, planes u otras acciones, dado que las reglas de ser y de hacer la ciudad chocan con las exigencias de grandes conglomerados humanos.

Intentar soluciones llevaría a escoger entre dos grandes políticas: rehacer los arreglos institucionales y las reglas de convivencia de acuerdo con la realidad, un tanto caótica pero al fin realidad, o asumir que las ciudades mexicanas deben basar su evolución y el comportamiento de sus habitantes de acuerdo a códigos aceptados y generados por sociedades con antecedentes, presentes y futuros muy distintos.

Probablemente se requiera la combinación de ambas. Las ciudades mexicanas finalmente también son producto de la evolución del capital y por eso tienen elementos comunes a otras en el resto del mundo; pero son peculiares, no sólo en el sentido de que todas las ciudades son únicas, sino de que la sobreposición de circui-

tos económicos y culturales, la separación física y ecológica de sus habitantes y las mezclas de lo tradicional con lo moderno, les otorgan características que las alejan de otras que en apariencia les son semejantes.

Eso sí, rehacer los arreglos que no funcionan debería ser una política permanente que busque acercar las peculiaridades culturales con las reglas de aceptación generalizada. Un ejemplo de tal cosa es el comercio en las calles y plazas, particularmente generalizado en México, no obstante que las ciudades mexicanas tienen menos espacios abiertos y lugares para estas funciones, causando problemas vehiculares y peatonales. Este problema descansa en el arreglo institucional de la pretensión por eliminar el comercio en las calles, frente a una cultura que insiste en darle vida y a una economía que orilla a la gente a hacerlo, y con una infraestructura que no resuelve ninguna de las dos tendencias. La creación de condiciones para estas actividades y su adecuada orientación y legislación son acciones que ayudarían a reducir la cantidad de situaciones que en algunos casos son totalmente caóticas, poniendo en entredicho la capacidad de la propia sociedad para entenderse y resolver sus necesidades.

3. La pobreza como motor de la movilización social

Los procesos de urbanización, metropolización y megalopolización, se refieren a patrones íntimamente asociados a la desigualdad social. No sería posible comprender el acelerado proceso de urbanización y concentración que enfrenta México, sin vincularlo con los elementos que generan las desigualdades sociales, simplemente porque la urbanización mexicana se caracteriza por estar dominada por el asentamiento popular.

La desigualdad en la distribución de la riqueza y de los beneficios del desarrollo ha contribuido

a configurar la forma y estructura de las ciudades. Como afirman Alan Gilbert y Josef Gugler (1992: 12), mientras que las barriadas, el desempleo y la falta de servicios son en parte el producto de la pobreza nacional y de la desigualdad internacional en la distribución del ingreso, su forma y severidad podría ser menos marcada si las sociedades del tercer mundo fueran más igualitarias.

La 'década perdida' de los ochenta agudizó el problema nacional de la pobreza, al grado de que diversos indicadores que la reflejan mostraron retrocesos reales, como en el caso del ingreso de los trabajadores. La información oficial mexicana con relación a estos fenómenos revela la persistencia de dificultades en la producción de empleo y el incremento del subempleo y el desempleo. Sólo durante la crisis de 1995 se estima que se perdieron casi 900,000 empleos en el país.

Asimismo, el salario mínimo nacional de 1993 perdió alrededor de 60% de su poder adquisitivo con respecto al de 1982, y si se compara con el de 1976 —año en que se perdió el equilibrio en el tipo de cambio y la inflación comenzó a despuntar— se verá que la pérdida alcanza 64% (Conapo, 1994: 23–25). Además, debemos considerar que los salarios en el campo son menores a los urbanos, y que una masa importante de asalariados no cuentan con los apoyos de la seguridad social.

La pobreza, como todo concepto social, es valorativa, o sea, es el producto de comparaciones con los estándares reconocidos de bienestar social e individual, los que varían en el tiempo y en el territorio de acuerdo a las condiciones de desarrollo de cada país e incluso de cada región dentro de una nación. Dicho de otro modo, lo que en los países industrializados se considera como pobreza, en los subdesarrollados no lo es, ya que los problemas y necesida-

des en éstos son mayores, estableciendo por tanto estándares que llegan a ubicarse por debajo de lo que la Organización de las Naciones Unidas ha denominado como 'línea de pobreza'. Esto es lógico, en la medida que las diferencias de bienestar entre ambos tipos de países son muy grandes.

Mientras que el primer mundo ha superado, en general, las necesidades básicas para la reproducción simple o fisiológica de su población, en muchos países subdesarrollados, especialmente de África, persisten las hambrunas y las carencias generalizadas de servicios sanitarios elementales. En América Latina la pobreza se presenta en todos los países, con diferentes grados de agudeza.

Por lo anterior, se podría decir que la pobreza es un concepto asociado principalmente con la economía, ya que su conceptualización más difundida la asocia con la carencia de bienes y servicios materiales, tanto por la falta de capacidad y oportunidad para acceder a ellos por medio del ingreso económico, como por los reducidos niveles de consumo individual y colectivo.

Si bien no se puede negar la conveniencia de esta acepción, no debe olvidarse que el problema del consumo social es en todo caso una consecuencia del modelo de desarrollo económico, y no al revés. De ahí que, para comprender el origen y las causas de la pobreza, nos debamos remitir al análisis del sistema económico y de su capacidad para distribuir los beneficios de la actividad productiva.

Esto resulta fundamental, ya que muchas políticas públicas que se han dirigido explícitamente al combate a la pobreza, tienen su centro de atención en el consumo colectivo y no en las causas estructurales de la economía que generan y reproducen el problema.

Esto no implica que el enfoque de combate a la pobreza por la vía del consumo colectivo sea inadecuada, sino que se puede considerar incompleta y no estructural en la medida en que permite resolver algunas de las carencias elementales de la población, como el acceso al agua potable, la pavimentación de las calles o la introducción de sistemas sanitarios y de salud, sin tocar los elementos y procesos del sistema que han provocado el surgimiento y persistencia de la pobreza. De hecho, se podría asumir que estas acciones substituyen lo que la propia población, a través de su ingreso y su tributación al erario público, debería realizar por sí o a través de sus autoridades locales, si sus condiciones económicas lo permitieran.

Desde otra perspectiva, el concepto de pobreza es también cultural, en el sentido de que refleja una estructura de valores, formas de relación social, apreciación y reconocimiento de ciertos niveles de vida; en consecuencia, las estructuras culturales aceleran o dilatan los procesos sociales para superar las necesidades de la población.

Algunas sociedades enfatizan el bienestar material, el hedonismo y el consumo, creando las condiciones culturales para que el todo social se oriente al incremento permanente de los niveles materiales de vida, desde todos los frentes del accionar de la sociedad.

Otras sociedades, no obstante que tienen como discurso permanente la elevación del bienestar material de su población, aceptan y asumen —a nivel de valores o prácticas cotidianas— a la pobreza como una situación 'normal', reduciendo la capacidad cultural para combatirla como un objetivo de todos y no sólo de quienes la sufren.

Finalmente, la pobreza es un asunto político, ya que desde su conceptualización política hasta su combate desde las estructuras de gobierno adquiere diversas formas acordes con las condiciones concretas del desarrollo político. Así, la pobreza se asocia con la insuficiencia de libertades sociopolíticas y con menor democracia. En general los países más pobres presentan a su vez menores niveles de desarrollo político, persistiendo en ellos modelos autoritarios de gobierno.

Lo anterior es lógico porque la pobreza, desde una perspectiva integral, no es sólo la carencia de bienes y servicios materiales; es también la carencia de oportunidades y de educación, e implica el dominio sociopolítico, el control y el abuso de las minorías que concentran recursos y poder ante mayorías desposeídas.



Combatir a la pobreza desde la política se convierte en un asunto de desarrollo social, en el que adquieren importancia estratégica:

- Las acciones de distribución de la riqueza;
- La ampliación de las libertades y de la democracia;
- La búsqueda de la equidad, entendida como la eliminación de los obstáculos para obtener igualdad de oportunidades para la educación y para el trabajo remunerado, y
- El desarrollo de la justicia y la seguridad ciudadana.

En paralelo, los programas de creación de infraestructura y servicios para el consumo colectivo adquieren su lugar como aportadores de soluciones inmediatas y observables, ampliando las condiciones para la reproducción social. En México, como afirma el Conapo (1994: 7):

... continúa vigente la deuda social con la población más desprotegida del país: campesinos, indígenas, niños y ancianos, que son los grupos más vulnerables. De éstos, los que viven en las áreas más marginadas del territorio nacional se convierten en población objetivo prioritaria para la atención pública, ya que no tienen oportunidades para salir del círculo de pobreza, que es la antítesis de la equidad.

Muchas regiones marginadas expulsan a sus habitantes hacia las grandes ciudades, a las regiones agrícolas más desarrolladas o a Estados Unidos. La migración aumenta los conflictos en los lugares de destino, pero también reduce las posibilidades de desarrollo en los lugares de origen de los migrantes, ya que, generalmente, salen los más jóvenes, capaces y emprendedores, lo que produce entre otros fenómenos la falta de mano de obra y problemas de desintegración familiar.

Nuevamente se hace evidente que los problemas de la pobreza, la desigualdad y la marginación tienen su origen en el sistema económico, y que la consecuencia concreta de un modelo económico concentrador de la riqueza en la población se expresa en la insuficiencia de empleo y la baja capacidad adquisitiva del salario.

4. Las movilizaciones sociales en la ciudad de México

Diariamente, la prensa nacional y local en México registra las manifestaciones y movilizaciones de grupos de ciudadanos o de organizaciones, campesinas e indígenas, o de grupos políticos o pertenecientes a sectores económicos diversos que solicitan, reclaman o exigen servicios públicos, obras sociales y apoyos para la producción, o manifiestan inconformidades diversas.

Según el diario *La Jornada* (9/3/94), durante 1993 se registraron en el Distrito Federal 608 movilizaciones sociales, es decir, en promedio 1.7 manifestaciones por día; en enero de 1994 se realizaron 92, o sea tres por día, y en febrero 200, lo que representa un promedio diario de casi siete.

Durante 1995, según el mismo diario (9/1/96), se realizó un total de 2,522 manifestaciones de protesta y demanda, entre marchas, mítines, plantones y huelgas de hambre, en las que participaron de manera oficial un millón 205,000 habitantes. Por el número de participantes, el mes más concurrido fue marzo, con cerca de 178,000 manifestantes estimados en 306 eventos (en promedio 580 personas en cada uno); el menos concurrido fue julio, con un poco más de 28,000 manifestantes en 179 eventos (en promedio 157 personas por manifestación).

Mientras que durante 1993 el promedio diario fue de 1.7 manifestaciones de protesta, en 1995 hubo 6.9 por día, evidenciando el repunte de

los movimientos sociales, especialmente urbanos, como mecanismo de penetración de la sociedad en las decisiones de política general y de políticas públicas, en particular.

Así, de las 608 movilizaciones registradas durante 1993 35% (215) correspondieron a reclamos relativos a la vivienda, 22% (134) a la tenencia de la tierra, 11% (68) al comercio en la vía pública, 9% (56) a los servicios públicos, 7% (41) a los conflictos laborales, y 15% (94) a los problemas ecológicos, del transporte, dificultades de locatarios de mercados públicos y otras.

Durante 1995 60% de las manifestaciones sociales ocurridas correspondieron a exigencias o problemas relacionados con la vivienda, siguiendo en importancia el empleo, la regularización de la tenencia de la tierra, el transporte, problemas de tipo comercial (ambulantes) y servicios básicos (agua, basura, electrificación).

Las razones principales que mueven a las organizaciones sociales a manifestarse son las carencias materiales, además de los asuntos políticos relacionados con el gobierno del Distrito Federal.

La realidad de las protestas ciudadanas en la metrópoli mexicana —y en general en las ciudades del país—, es bastante mayor a la registrada oficialmente, ya que, por una parte, no se consideran las manifestaciones sociales que ocurren en los municipios conurbados del estado de México, donde tiende a concentrarse la población de menores recursos, existen los mayores problemas de irregularidad de la tenencia de la tierra y son bastante mayores las carencias y necesidades de servicios y equipamientos comunitarios, comparativamente con el Distrito Federal; y por la otra, no existe un seguimiento de estos procesos sociales lo suficientemente serio y bien estructurado para conocer sus ca-

racterísticas, más allá de las relativas al carácter político o policiaco involucradas. Por último, también existe una tendencia a minimizar la importancia de las manifestaciones de reclamo o protesta, con lo cual se reduce la posibilidad de conocer detalles importantes sobre los eventos y las organizaciones que los convocan. La movilización social ha adquirido una importancia creciente en el proceso de gestión y negociación de las acciones públicas, especialmente con respecto al consumo colectivo.

Las autoridades del Distrito Federal tenían registrado al término de 1995 1,400 grupos sociales, destacando 150 grupos cupulares (*La Jornada*, 9/1/96). Por su parte, en el estado de México hasta 1993 estaban registrados 150 grupos sociales integrados en aproximadamente 30 organizaciones populares, que mantenían su influencia en cerca de tres millones de habitantes, sobre todo de bajos ingresos, localizados en su mayoría en las áreas metropolitanas del estado.

Durante los tres primeros meses de 1994 esos grupos en conjunto plantearon alrededor de 600 demandas concretas al gobierno del estado de México (en promedio 200 por mes), correspondieron la mayor parte a acciones y obras para el consumo colectivo. Este promedio supera en mucho al registrado en el lapso que va de 1990 a 1993, en el cual el gobierno estatal recibió 2,000 demandas (41.7 por mes), que al igual que las correspondientes a 1994, de manera preponderante se refirieron a las necesidades de consumo colectivo ya sea de agua, drenaje, vivienda o suelo, entre otras. De acuerdo con información gubernamental, 30% de las demandas fueron resueltas por las autoridades durante el periodo señalado y el resto continuaron por diversos trámites para su resolución posterior. Durante este proceso el gobierno del estado de México realizó un promedio de 26 reuniones mensuales con las organizaciones demandantes.

Si la sociedad ha ganado la calle, la plaza e incluso los edificios públicos, es porque en la mayor parte de los casos, después de meses y hasta años de gestiones, no han logrado cubrir sus necesidades apremiantes, haciendo uso de la manifestación pública y la protesta como último recurso para hacerse oír y para obtener algo de lo mucho que carece.

Para los gobernantes, las marchas, los plantones, las pintas y las huelgas de hambre, se han convertido en la expresión cotidiana de las limitaciones de la política; son las evidencias de que la crisis económica persiste para muchos y un dolor de cabeza ante la imposibilidad real de ofrecer respuestas a una parte importante de los reclamos sociales.

Ya en la década de los setenta, los científicos sociales europeos, especialmente franceses, analizaron a profundidad las protestas y los movimientos sociales básicamente urbanos (Castells, 1978), llegando a concebirlos como una de las fuentes fundamentales de los cambios sociales, dada su influencia en la lucha por el poder bajo el supuesto de que hacían evidente una contradicción del sistema representada por dos polos: la acción del Estado 'representando' los intereses económicos hegemónicos, a través de los procesos de planeación de las ciudades, por un lado, y su representación de los intereses populares mediante la provisión de infraestructura y equipamientos, por otro. La crisis del Estado ante la preeminencia de las políticas en favor del capital, derivó en la emergencia de la movilización de las clases desposeídas y golpeadas por la crisis económica.

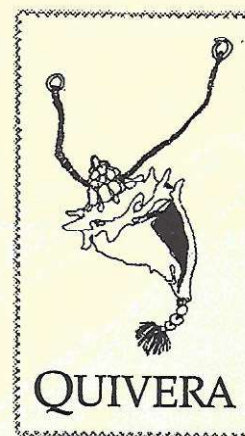
La supuesta generalización del carácter de clase en las protestas y su evolución hacia movimientos sociales con objetivos y desarrollo organizacional capaces de buscar el poder, frente a la actitud unidireccional de respuesta del Estado, a través de sus organizaciones y

funcionarios, y el uso de la planeación como elemento ideológico de contención de las exigencias sociales, crearon una expectativa de transformación social en torno a la movilización ciudadana.

La base de esta tesis radicaba en que la significación de la crisis no sólo afectaba a las masas trabajadoras sino que involucraba también a la clase media, hasta entonces no envuelta en conflictos sociales. La crisis en la provisión de los servicios públicos, equipamientos, transportes, vivienda, etcétera, golpeó a los estratos bajos de trabajadores y a la clase media, dando las condiciones para la generación de alianzas amplias de confrontación con el *statu quo*.

Los abundantes críticos consideraban a estas tesis como modelos un tanto simplistas de estímulos y respuestas, y les reprochaban su abandono del estudio de la *no-protesta* social como parte de la realidad vigente, su no reconocimiento del poder estatal para tomar o no tomar decisiones, la suposición de que los problemas comunes urbanos resolverían las divisiones tradicionales de clase, el no considerar las actividades de organizaciones que por medios institucionales logran respuestas, y su negativa a reconocer a la acción y gestión política basada en contactos directos personales —y no en manifestaciones masivas— como vías efectivas de solución a las carencias de los grupos de menor ingreso (Iracheta, 1988; Saunders, 1979).

Las protestas y manifestaciones ocurridas en la ciudad de México durante la primera mitad de los noventa, dejan clara la existencia de un alto nivel de organización, ya que buena parte de ellas se llevaron a cabo con miembros de organizaciones sociales reconocidas. Además, la importante presencia de los partidos políticos abanderando las protestas indica que han sido rebasados estos organismos políticos por organizaciones independientes.





Lo que se intenta destacar hasta aquí, es que las consecuencias políticas de las movilizaciones sociales pueden variar ampliamente, de acuerdo con el tema o problema que actúa como detonador y con la capacidad y forma de organización de los grupos. Asimismo, que la mayor parte de las movilizaciones sociales (tomando en cuenta la información general sobre la zona metropolitana de la ciudad de México) tiene como objetivo básico la satisfacción de carencias que podríamos ubicar en la categoría del 'consumo colectivo' (independientemente de que muchos organizadores y líderes intenten elevar el nivel de protesta con el fin de lograr una conciencia de clase amplia, tendente a la transformación estructural de la sociedad y del poder). Otras buscan convertir las necesidades de sus comunidades u organizaciones en soporte para crear un clima permanente de protesta y confrontación, cuyo origen es estrictamente político, asociado a posiciones partidistas y de poder.

5. Bases institucionales de la participación social en la planeación urbana mexicana

5.1. Antecedentes

Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, se formalizaron las responsabilidades gubernamentales en el desarrollo de las ciudades mexicanas, se definieron las nuevas funciones de la planeación del desarrollo urbano y el Estado asumió la participación popular en ella como un factor insoslayable. Como producto de esta legislación se produjeron desde la década de los ochenta planes y programas nacionales, estatales y municipales, y otros similares para las zonas conurbadas y los centros de población.

Tal vez la característica más resaltable de este proceso fue el importante avance en el estudio

de las diversas realidades urbanas del país, sobre las que se indicaron políticas y estrategias para orientar su transformación. Lamentablemente, la participación popular activa y directa en la totalidad de la planeación no fue posible. Solamente en algunas ocasiones fue convocada la comunidad en la fase de ejecución de los planes, o para ser informada de las definiciones establecidas.

En buena medida ello se debió a la insuficiente voluntad política para hacer de la participación un proceso real de información, discusión y decisión; al desconocimiento de cómo aprovechar esta oportunidad de intervención social, y a la insuficiencia de los instrumentos de participación y de formulación precisa del papel que le correspondía a la comunidad en la planeación. En general se acudió a formas organizativas preexistentes, en las que la población, a través de órganos estatales, tuvo la oportunidad de conocer y opinar acerca de las políticas formuladas en los planes.

Debe anotarse que en la mayoría de los casos las organizaciones convocadas respondían solamente a uno de los componentes del amplio abanico social presente en los centros de población (comerciantes, industriales, propietarios, sindicatos, colonos, etc.), y que aquellas organizaciones sociales ubicadas políticamente en la oposición no tuvieron intervención, por lo que la participación de la comunidad a nivel local en los aspectos estrictamente operativos tuvo una muy débil influencia.

La conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con el conjunto de precisiones y definiciones establecidas básicamente en las leyes de Planeación, General de Asentamientos Humanos, y Federal de Vivienda, entre otras; y las reformas al artículo 115 de la Constitución Política Nacional durante los años ochenta, replantearon la participación popular, enfatizando claramente el papel prota-



gónico de la sociedad en las diversas fases de planificación del desarrollo urbano.

5.2. Marco legal

La participación popular es uno de los aspectos centrales del sistema mexicano de planeación y, en consecuencia, de los planes y programas de desarrollo urbano en sus distintos niveles de entidad.

En tal sentido, la Ley de Planeación establece las bases para uno de sus objetivos: promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él deriven. Estas bases se reproducen en las legislaciones que las entidades federativas han integrado con relación a la planeación del desarrollo, en general, y la espacial o urbana, en particular.

El artículo 4º de la Ley de Planeación señala:

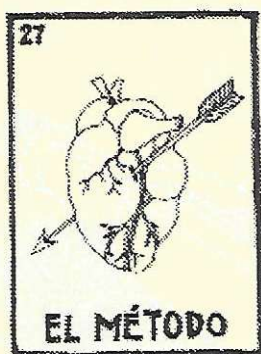
Es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desa-

rollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

En cuanto a las formas y naturaleza de la participación social, el artículo 20 establece lo siguiente:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, así como las instituciones académicas, profesionales y de investigación, los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que para tal caso se convocarán. Participarán en los mismos foros los diputados y senadores. Para tal efecto, y conforme a la legislación, en el



SNPD deberán preverse la estructura, formalidades, periodicidad y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta para la planeación del desarrollo.

Por su parte, la Ley Federal de Vivienda establece:

Artículo 2°. Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

(...)

V. La promoción de la participación activa y responsable de los sectores social y privado, mediante acciones concertadas en donde se establezcan los estímulos correspondientes para canalizar sus recursos y esfuerzos al auspicio de la construcción y mejoramiento de vivienda, así como a la construcción y mejoramiento de vivienda en renta...

(...)

XII. La promoción de actividades solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada, y al movimiento social cooperativista de vivienda.

Finalmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 3°, inciso IX, dice:

La ordenación y regularización de los asentamientos humanos tiende a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

Complementariamente, las legislaciones de los estados de la República y de los ayuntamientos han aceptado que la participación de la sociedad en la planeación de los centros de pobla-

ción son una norma genérica, y se han definido caminos y mecanismos, por medio de los planes y programas, para que la intervención social se formalice, de manera especial a través de foros y otras formas de consulta popular.

En dichas normas se destaca la necesidad de establecer los mecanismos para alcanzar acuerdos entre los sectores social, privado y público, sin los cuales carecen de sentido y vigencia las políticas públicas para el desarrollo de las ciudades.

A nivel sectorial, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, y sus equivalentes en las entidades federativas, establecer las condiciones para crear y aplicar los mecanismos institucionales de participación de la comunidad en la planeación urbana, además de las creadas por las autoridades municipales. Dichas condiciones se refieren a normas, asesoría técnica, recursos financieros y diversos estímulos para apoyar la participación de las organizaciones del sector social en los planes y programas elaborados por el Estado. Sus objetivos son, en general, los siguientes:

- En materia de desarrollo urbano:

- propiciar la participación de la comunidad en todo el proceso de planeación del desarrollo urbano, y
- reforzar la participación de los colonos en la infraestructura y mejoramiento urbano, y fortalecer el rescate de los patrones culturales locales y el desarrollo de tecnologías adecuadas a cada región.

- En materia de suelo y construcción de vivienda:

- involucrar a los pobladores de los asentamientos irregulares en los procesos de regularización de la tenencia del suelo urbano;
- desarrollar programas de asesoría técnica, así como sistemas de evaluación y técnicas so-

bre materiales, componentes y procesos constructivos;

- celebrar acuerdos para la producción y comercialización de materiales, componentes y sistemas constructivos, y
- atender las demandas de investigación y desarrollo tecnológico de los grupos sociales.

• En materia de protección del ambiente: con base en la legislación especializada en esta problemática, se prevén una serie de acciones de concertación con instituciones especializadas y grupos sociales organizados, a fin de enfrentar los problemas crecientes de sobreexplotación de los recursos naturales y pérdida de la capacidad de sustentabilidad ambiental en las áreas urbanas.

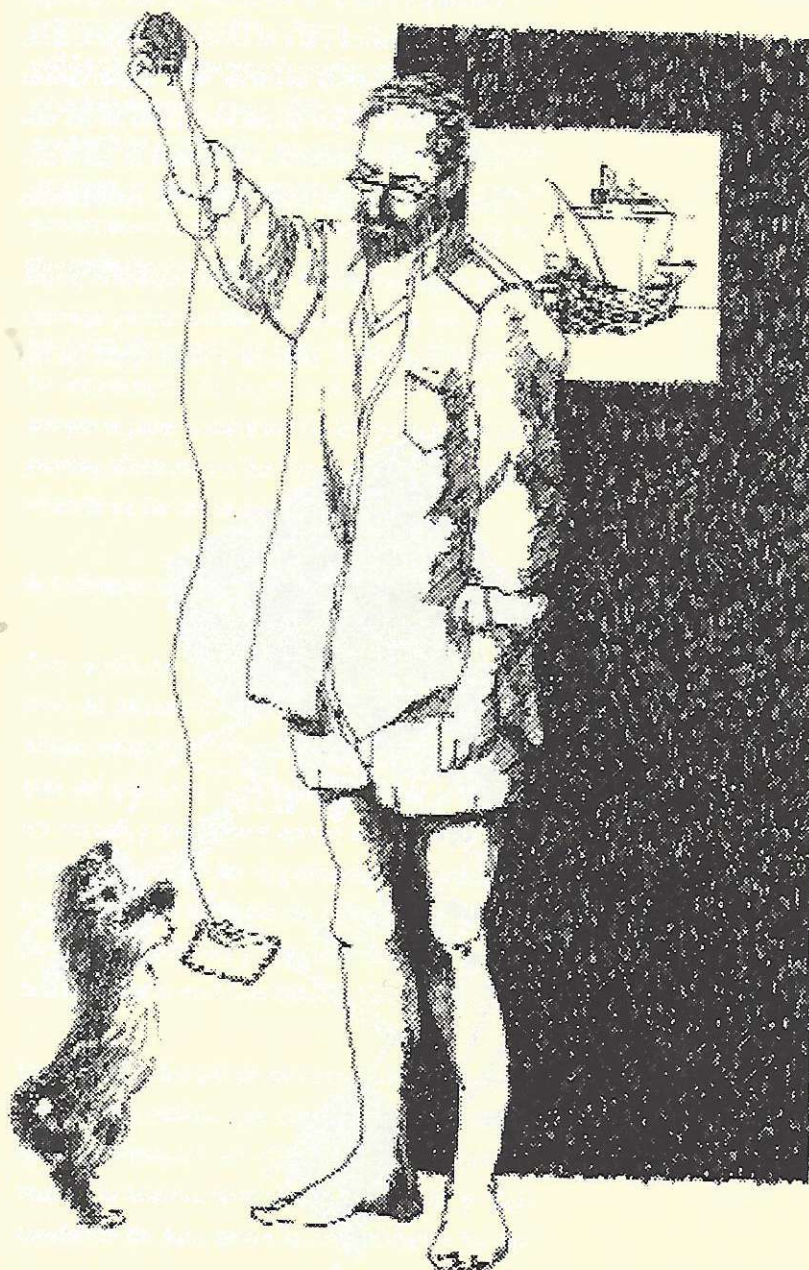
5.3. Limitaciones jurídico-administrativas para la participación social en el nivel local

No obstante que las leyes mexicanas han permitido establecer cambios muy importantes para el fortalecimiento de la participación popular, subsisten vacíos legales y reglamentarios a nivel para dar mayor impulso y definir la intervención de la comunidad en la planeación urbana, cuya solución implicaría incorporar en las leyes orgánicas municipales y en sus reglamentos, así como en algunos instrumentos jurídicos locales, las formas y mecanismos para la participación social, como complemento funcional a lo establecido por el Sistema Nacional de Planeación.

Las limitaciones más importantes se ubican en la carencia de reglas claras y detalladas que permitan:

- i. El establecimiento y operación de una estructura de información que provea de datos actuales, veraces y oportunos sobre los procesos de desarrollo local (sus problemas y los avances de los planes y programas) pa-

ra la planeación a nivel estatal y municipal. Existen limitaciones derivadas de la 'elasticidad' en las reglas que aplican los gobernantes para cumplir con la obligación de informar sobre el estado de su administración; ya sea que por conveniencias diversas se utilicen ciertas fuentes de información, o bien que se realicen comparaciones cuantitativas utilizando indicadores poco relevantes, o utilizando los periodos o formas de cálculo que más convienen a quien informa.



- ii. La reglamentación de las estructuras de organización ciudadana y comunitaria para la planeación local, como es el caso de los consejos de participación ciudadana o las juntas de vecinos, entre otros, tanto en lo relativo a su integración como a sus funciones. Si bien existen avances en la conformación de este tipo de organizaciones o estructuras, no se ha logrado su plena democratización y, por lo tanto, tampoco su credibilidad y legitimidad ante la comunidad. El ejemplo más actualizado de estos esfuerzos correspondió a la elección de los consejeros ciudadanos para el Distrito Federal que, si bien presentó avances muy importantes en cuanto a la participación social en las decisiones de gobierno, no rebasó la confrontación entre partidos políticos, reduciendo su efectividad.
- iii. La reglamentación de la participación popular en el proceso de elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación de los



planes y programas de desarrollo urbano. Uno de los contrastes más claros del Sistema Nacional de Planeación es su énfasis en la participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo y, al mismo tiempo, la ausencia de reglas que permitan hacer realidad tal propósito. Pareciera que la participación se agota en eventos como foros de consulta, en los que generalmente no emergen las verdaderas diferencias ante alternativas de desarrollo y se tiende a convalidar las políticas estratégicas ya determinadas desde el Estado, a discutir temas de orden general o baja polémica, lo que termina en acuerdos y posiciones homogéneos, porque difícilmente alguien podría estar en desacuerdo; o, en el mejor de los casos, se discuten y concertan políticas que resultan complementarias o accesorias a los intereses estratégicos, los que no son sujetos a negociación ni a consulta.

Las reglas para incorporar efectivamente los puntos de vista de la comunidad en las diferentes fases de planeamiento, deben contemplar que en el nivel local la participación es más real y rica, adquiriendo modalidades específicas conforme se alcanzan niveles de mayor generalidad y espacialidad. En los procesos de proyección urbana persisten las orientaciones y preocupaciones estrictamente locales (correspondientes al barrio o a la cuadra), más que las de los grandes problemas municipales, regionales, estatales o nacionales.

- iv. La ampliación de mecanismos democráticos de aprobación de planes y programas de desarrollo urbano, como el referéndum y el plebiscito que, no obstante que no están contemplados en la legislación, han sido aprovechados por organizaciones sociales fuera de los esquemas gubernamentales con resultados adecuados, a pesar de carecer de los soportes que tiene el Estado para estos propósitos.

6. El papel de la comunicación en la planeación del desarrollo urbano

La información ha adquirido carácter de esencial en los procesos políticos y sociales. Hacer del conocimiento público es una función estratégica del Estado, ya que buena parte de los comportamientos de masas están, en algún sentido, orientados por los medios masivos de comunicación. Muchas batallas políticas se ganan en los medios de comunicación y no en las calles y mítines, como ocurre con las modernas campañas político-electorales.

Resulta de especial importancia distinguir, dentro de la estructura del gobierno, la comunicación social, cuya finalidad es informar sobre las actividades del gobierno, de aquélla que tiene como objetivo la participación informada de la comunidad en los asuntos del desarrollo local.

Los profundos contrastes que presentan los medios de comunicación en México, lo mismo a nivel nacional que local, y las deformaciones en la comunicación social gubernamental, dificultan la integración de una política informativa destinada a promover la participación de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de políticas para el desarrollo y ordenamiento de las ciudades. De ahí que las acciones de comunicación e información deben socializarse y ciudadanizarse lo más posible, ampliando los espacios de comunicación a todo tipo de organizaciones ciudadanas, además de los medios de comunicación y el gobierno.

De acuerdo a los diferentes niveles de planeación, la participación social más efectiva se logra en el plan o programa de desarrollo urbano de centro de población, pues su ámbito es local y por lo tanto directamente vinculado a las necesidades vitales de la población, por lo que es fundamental informar y comunicar su conteni-

do de la manera más eficaz posible. Asimismo, es conveniente informar y difundir la naturaleza de los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población, como instrumentos idóneos para abordar respuestas integrales y de largo alcance a los problemas de los asentamientos humanos.

La comunicación es el motor ineludible de la participación: sin el conocimiento de las posibilidades y los problemas es imposible activar la presencia de la comunidad en el proceso de planeación. Si no se cuenta con un plan o programa de desarrollo urbano en un centro de población, la información debe orientarse a los procedimientos para elaborarlo, así como a sensibilizar y difundir los principales problemas urbanos y sus características, creando condiciones para la aportación social de manera organizada en esta tarea.

Una vez elaborado un plan, se debe informar de las estrategias de corto y mediano plazo que propone para la solución de los principales problemas detectados, en cuya ejecución y seguimiento se ha de incorporar la comunidad.

6.1. Estructura informativa

Con el fin de dinamizar el proceso de planeación, es necesario concebir una pequeña, ágil y eficaz estructura informativa, que actúe en la órbita del gobierno municipal, vinculada al gobierno estatal, y encuentre apoyo en los medios de comunicación, en las organizaciones ciudadanas y sociales y en las áreas de comunicación social de las delegaciones y representaciones del gobierno federal en las entidades federativas.

La función principal de tal estructura es convertirse en un núcleo que capte, organice y difunda la información en el ámbito local, y que fomente la bidireccionalidad ascendente y descendente de ésta entre la comunidad y las au-

toridades encargadas de la implementación de los programas urbanos.

En otro sentido, el eje del centro de información debería ser el gobierno municipal a través de la instancia responsable del desarrollo urbano, apoyada por el área de comunicación social. De manera complementaria, el gobierno estatal debe apoyar todos los mecanismos informativos que por sus características (elevado costo, manejo complicado, etc.) sean de difícil acceso, pero que pueden dar servicio a varios centros de población pertenecientes a más de un municipio. A ello debería sumarse el apoyo de las delegaciones y representaciones federales en los estados, dotando de asesoría técnica e informativa acerca del desarrollo urbano local y nacional y de las políticas vigentes.

Entre las tareas más concretas del grupo de información, integrada por técnicos y profesionales de la comunicación, estarían las de facilitar la labor de todos los medios de comunicación, elaborar resúmenes de prensa, preparar y desarrollar las campañas informativas, editar boletines sobre el desarrollo urbano, recolectar datos de interés, integrar archivos informativos, coordinar encuestas y relacionarse con la prensa y la radio local.

6.2. Medios de comunicación disponibles para informar y promover la participación

Además de los medios de divulgación gubernamentales existentes (decretos, reglamentos, bandos municipales, periódicos y gacetas, entre otros), se requieren otros con el fin de lograr una más efectiva participación de la comunidad en el proceso de planeación del desarrollo urbano de los centros de población. Dicha gama podría incluir: en cuanto a medios escritos, boletines, memorias, carteles, murales, carteleras y folletos; de medios audiovisuales, estaciones de

radio locales, video, cine, fotografía y diapositivas, megáfonos, casets y grabaciones, teléfono informativo, ordenadores y videotexto; en lo relativo a la información sistematizada, estadísticas y centros documentales; y respecto a los sistemas de comunicación directa, reuniones, foros, exposiciones, buzón de la ciudad, oficinas de consulta de planes y programas, de obtención de información y materiales.

Las características y utilización de cada medio en las condiciones específicas de una sociedad es fundamental, dado que las diferencias entre comunidades de regiones y ciudades en México son grandes. Las tendencias a la homogeneización de los medios de información, especialmente la televisión, van en contra de esta diversidad. No es posible asumir que los medios y los mensajes son iguales para las comunidades periféricas de las grandes ciudades —en las que los componentes campesinos e indígenas son importantes— que para los grupos de clase media totalmente integrados a la vida urbana. De igual manera, existen grandes diferencias entre la población metropolitana y la que habita en ciudades medias o pequeñas, en las que los factores regionales tienen una presencia decisiva en los comportamientos sociales.

7. Participación y organización de la comunidad

7.1. Instancias de participación

Las instancias de participación social en los procesos de determinación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo urbano son insustituibles, ya que a través de ellas se materializan los acuerdos políticos y se canalizan las inquietudes de los grupos sociales sobre los asuntos que les afectan. (De otra manera, las organizaciones sociales utilizan las calles y las plazas para ejercitar los derechos constitucionales de asociación, petición e información.)

En el nombre de *instancias de participación* se incluye a los espacios más o menos permanentes en los que la comunidad puede expresarse acerca del desarrollo urbano de su centro de población. Se trata de formas que amplían la gestión municipal, al incorporar a las discusiones y toma de decisiones a representantes directos de la comunidad. Entre las más representativas están las siguientes: consejos de colaboración municipal, juntas de vecinos, comités de planeación para el desarrollo municipal (Coplademun) y foros de consulta popular.

7.2. Participación social a través de organizaciones

La participación social puede efectuarse de manera esporádica o permanente. En el primer caso los foros de consulta popular son el espacio más adecuado; en el segundo, debe hacerse a través de organizaciones sociales constituidas (con o sin reconocimiento jurídico), que para el cumplimiento de sus fines deben tener una cierta continuidad en el tiempo. Estas organizaciones son las que llevarán a cabo mayoritariamente las presiones, negociaciones y gestiones de concertación con las autoridades y las que encontrarán un lugar en las instancias de planeación estatal y municipal mencionadas: Coplade, Coplademun, juntas de vecinos, consejos de colaboración municipal u otras.

Para efectos de desarrollo urbano, existen en general dos tipos de organizaciones sociales: aquéllas de base territorial y las definidas de manera funcional, que coexisten en las instancias de planeación y en los procesos formales e informales de gestión del desarrollo de las ciudades. Las primeras se constituyen a partir de la defensa de intereses comunes que derivan de su identificación, ubicación o asentamiento en un punto de la geografía urbana, mientras que las segundas se integran para gestionar o defender situaciones de orden

sectorial (o bien son producto de la actividad de sus miembros): organizaciones obreras, de comerciantes, sociedades cooperativas, de padres de familia; asociaciones o sindicatos de maestros, de comerciantes ambulantes, de propietarios, de industriales, de comerciantes fijos; cámaras y colegios profesionales y gremiales; agrupaciones defensoras del patrimonio histórico, ecologistas, defensores de los derechos humanos; etcétera.

Por su tipo de organización pueden ser institucionales, es decir, estructuradas formalmente con registros y reconocimientos jurídicos, pudiendo incluso estar integradas formal e ideológicamente a organizaciones mayores, nacionales e internacionales; o bien pueden ser independientes, sin ninguna filiación, y actuar de facto, sin registros ni reconocimientos jurídicos.

Por su actitud de gestión, las organizaciones sociales, pueden ubicarse en todos los ángulos del abanico político, desde la total connivencia con las estructuras del poder hasta la confrontación contestataria. Esta graduación varía de acuerdo con las relaciones que tienen con el Estado y con las respuestas que obtienen de las autoridades.

Entre ellas destacan las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), cuya presencia en la esfera del desarrollo económico, social y político de México ha crecido mucho durante los noventa. Su presencia en los procesos de desarrollo, especialmente políticos, ha abierto nuevas formas de participación basadas en el concepto de ciudadanización de los procesos y las decisiones en diversos campos del desarrollo nacional.

Entre las organizaciones sociales para promover acciones de desarrollo urbano, las cooperativas aparecen como mecanismos particularmente útiles para que las comunidades autosolucionen diversas carencias. Si bien operan en diversos



campos, destaca su efectividad en lo referente a la vivienda. Tiene, además, la ventaja de no estar supeditada a ningún reconocimiento municipal o estatal, ya que para su funcionamiento solamente requiere apegarse a los procedimientos establecidos en la Ley de Sociedades Cooperativas y en la Ley Federal de Vivienda.

Las cooperativas pueden ser de los siguientes tipos: de producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda; de construcción y mejoramiento de un proyecto habitacional; de promoción continua y permanente de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas, y de conservación o administración de la vivienda o conjuntos habitacionales de sus socios.

Debe destacarse que en la medida en que las cooperativas de vivienda puedan encargarse del mejoramiento de ésta, estarán facultadas para promover programas de introducción de drenaje, agua potable, alcantarillado, etcétera. Extensivamente pueden considerarse como servicios de mejoramiento de la vivienda, el transporte, la recolección de basura, etcétera.

En general, la participación popular ha encerrado una gran contradicción por la existencia de formas organizativas espontáneas, que no obstante su incuestionable legitimación social, no reúnen los requisitos legales y reglamentarios vigentes para desempeñarse en las tareas del desarrollo urbano. En buena medida ello se va superando con los cambios legales introducidos desde los ochenta, aunque es factible prever que el conjunto de requisitos existentes siga siendo un factor que limite una participación más amplia y permanente.

Por desgracia, muchos de estos requisitos no pueden ser eliminados, ya que se vinculan al conjunto de actos y procesos jurídicos que las

organizaciones sociales obligadamente han de efectuar en el desempeño de sus actividades (programas de autoconstrucción de la vivienda, programas de introducción de drenaje o agua potable, etc.).

Para fomentar la participación de este tipo de organizaciones, es importante la difusión clara y sencilla de los pasos a seguir para la obtención de su reconocimiento jurídico. Asimismo, el señalamiento de que en caso de no hacerlo igualmente seguirán siendo portavoces calificados de la comunidad, pero con posibilidades operativas limitadas. Por el conjunto de estímulos y reconocimientos de que ha sido objeto, la figura de la cooperativa resulta muy adecuada.

Finalmente, cabe mencionar que la participación popular en el desarrollo urbano debe incorporar a la totalidad de las formas organizativas existentes, especialmente a aquellos grupos sociales que siendo la mayoría, no han contado con posibilidades reales de participar en el desarrollo de su centro de población.

En todo esto, debe tenerse en cuenta que mientras más amplia sea la captación de la opinión comunitaria expresada de manera organizada, muchas más posibilidades se tendrán de obtener éxito en los planteamientos que surgen del proceso de planeación urbana de los centros de población.

En líneas generales, pueden establecerse varias modalidades en la dinámica de la participación. En primer término, aquélla que tiene una lógica a partir de sí misma y que directa o indirectamente afecta al plan o programa de desarrollo urbano, al conformarse de reivindicaciones emergentes en torno a algún problema o carencia relacionada directamente con la vida cotidiana de los integrantes del grupo u organización que la promueve (vivienda, agua, drenaje, regularización de la tenencia del suelo, etc.). Se

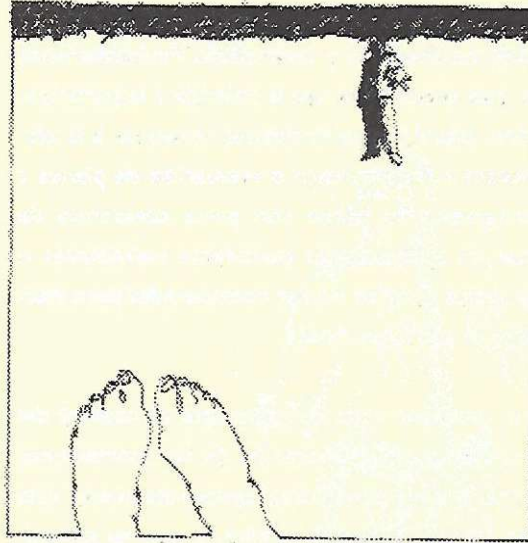
caracteriza por ser iniciativa de la comunidad y no de la autoridad, aunque es ésta última quien debe proveer los mecanismos políticos para su previsión y su atención.

No obstante los diversos mecanismos montados para el monitoreo político de problemas sociales, especialmente en las áreas de urbanización popular en las grandes ciudades, en general en México el Estado se ha visto rebasado por las manifestaciones populares espontáneas orientadas a la reivindicación de necesidades urbanas: a la falta o insuficiencia de previsión en cuanto a la gestación y surgimiento de las manifestaciones sociales, se suma la inhabilidad en el tratamiento de los movimientos ya iniciados.

En ambos casos, con frecuencia el Estado interviene en fases avanzadas, entendiendo por intervención la puesta en marcha de iniciativas para atender de alguna forma sus causas, con lo cual las negociaciones y gestiones se tornan más difíciles debido a la percepción (por cierto justificada) de los integrantes de las organizaciones, de que es necesario ejercitar manifestaciones públicas de reclamo y protesta para obtener una respuesta.

La actitud del Estado de reconocer y apoyar a las organizaciones y movimientos sociales política o ideológicamente afines, mientras que, en general, caracteriza de opositores a los que manifiestan críticas a las políticas gubernamentales, es una constante en los procesos de participación para el desarrollo local, especialmente en el ámbito urbano.

Asimismo, la politización de las organizaciones, manifestaciones y movimientos sociales, asumida incluso por el Estado, es otra característica de las relaciones entre las autoridades locales y los grupos populares. Esto a causa de muchos años de espera por parte de las co-



munidades: promesas incumplidas y todo tipo de problemas antes de que les sean resueltas algunas de sus carencias colectivas. En síntesis, es el producto de la desconfianza en la capacidad y en la voluntad de las autoridades para cumplir con sus responsabilidades públicas asentadas en el plan o programa de desarrollo urbano; y por parte del Estado, es el producto de la incubación de diversas oposiciones políticas que las autoridades ven en las organizaciones y manifestaciones populares, tras de las cuales, suponen, está la actuación de partidos y otros organismos políticos opositores, cuyo objetivo principal no es la solución a las carencias sociales.

Otra modalidad de participación surge por la motivación desde el Estado para que las organizaciones se involucren en los procesos de planeación del desarrollo local, ya sea mediante la consulta para elaborar el plan o programa o a través la operación conjunta entre la comunidad y las autoridades en algunas acciones concretas o programas específicos, como los programas de autoconstrucción de vivienda, por ejemplo.

Si bien desde las perspectivas política y jurídica se han logrado avances importantes para hacer de la participación social una realidad, persisten

muchas limitaciones en los espacios que el Estado ha diseñado y controlado. Probablemente la más importante sea la referida a la participación: cuando las autoridades convocan a la elaboración, seguimiento o evaluación de planes y programas, lo hacen con plena conciencia de que las aportaciones ciudadanas individuales o grupales podrían no ser consideradas para integrar el producto final.

En cualquier caso, es claro que el control del proceso y de la valoración de las aportaciones sociales para su eventual aprovechamiento está en manos de las autoridades, lo que les garantiza que por más aportaciones que se acepten no existe el riesgo de trastocar la orientación de las propuestas elaboradas en el seno del Estado.

Así las cosas, los procesos de participación más efectivos son los dirigidos a la realización de acciones directas en favor de las comunidades, convirtiéndose, de hecho, en acciones de autoayuda. Tal es el caso de la integración de la población en las obras públicas locales, en las que la autoridad aporta los materiales y la dirección técnica, y la comunidad la mano de obra.

Si bien estos procesos permiten multiplicar los recursos para las obras de introducción y ampliación de servicios e infraestructura, siempre queda una sensación en la comunidad de que, finalmente, está supliendo la acción de las autoridades locales, subsidiándolas, por la vía de los impuestos y, adicionalmente, por las cooperaciones, cuotas y pagos de los servicios públicos —aunque en muchos casos la cantidad y calidad de los mismos es muy baja—. El verdadero problema detrás de esto estriba en la insuficiencia de reglas y de información que normen la participación, quedando sujeta a la voluntad de las autoridades gubernamentales.

Conocer con precisión el destino de los impuestos y cooperaciones que se aportan, per-

mitiría hacer del proceso de participación la vía más importante para superar muchas de las necesidades y carencias en las áreas urbanas populares, al hacer evidente que las aportaciones son inferiores a los costos de dotación de los servicios básicos. Lo contrario puede convertirse en un arma política para los grupos opositores.

7.4. La participación popular en las fases del proceso de planeación urbana

La participación popular en el desarrollo urbano local debe seguir las diversas fases del proceso de planeación, sin el perjuicio de que ésta se realice en otros momentos que puedan obedecer a razones circunstanciales o problemas emergentes. En consecuencia, se concibe la participación popular en las siguientes fases de la planeación:

- i. Elaboración del plan o programa de desarrollo urbano del centro de población. De acuerdo con la normatividad del desarrollo urbano, las acciones de participación más relevantes en esta fase serían las siguientes:
 - Consultar a las instancias de participación existentes.
 - Crear dichas instancias cuando no existan, y su posterior consulta.
 - Convocar a la realización de un foro de consulta popular específico, con el fin de elaborar el plan o programa de desarrollo urbano.
 - Aplicar de instrumentos de captación de información de primera mano, como encuestas, observación participante y entrevistas, para la identificación y documentación de los principales problemas del centro de población, y para conocer la opinión de la comunidad al respecto.
 - Realizar reuniones para presentar los avances en la elaboración del plan o programa,

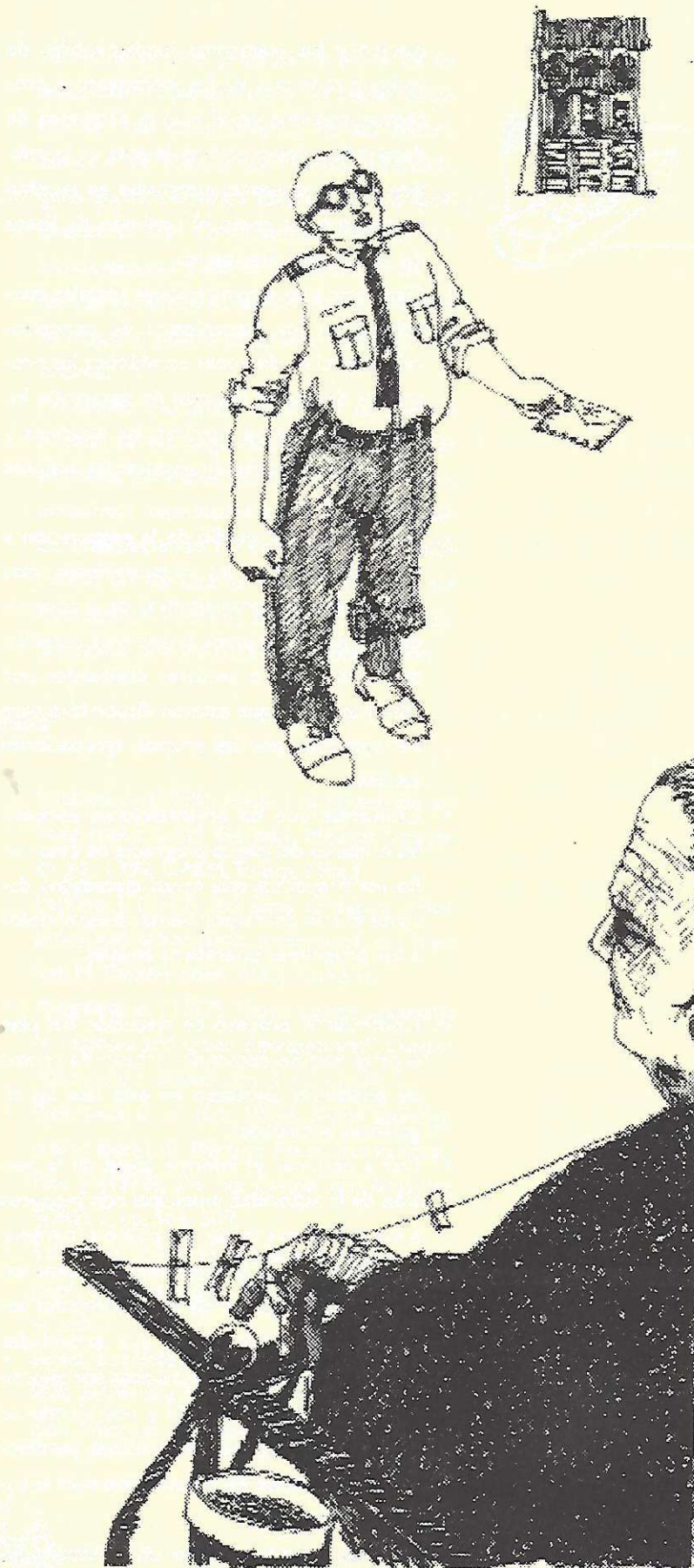
así como las conclusiones más relevantes para la población derivadas de los análisis aplicados a ellos.

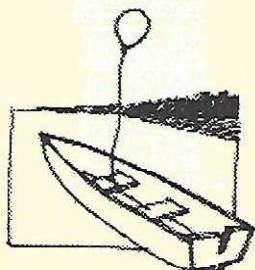
ii. Ejecución del plan o programa de desarrollo urbano del centro de población. En esta fase existe poca experiencia de participación en México, no sólo por la falta de normatividad y de usos y costumbres gubernamentales para convocar a la comunidad, sino también por la falta de confianza de la sociedad de que los documentos tengan una utilidad luego de su elaboración. Las acciones de participación más relevantes en esta fase serían:

- Informar, al interior de las instancias de planeación vigentes, lo concerniente a los recursos financieros anualmente aprobados en los diversos tipos de convenios, destacando los relativos al Convenio de Desarrollo Social (CDS), y los aprobados en el Convenio de Desarrollo Municipal (Codem). Los primeros corresponden a las aportaciones de los gobiernos federal, estatales —además de las locales— para la realización de obras sociales; estos presupuestos se ubican en el llamado Ramo XXVI, canalizándose de manera creciente hacia los municipios como producto de las acciones de descentralización ejercidas desde mediados de los noventa. El Codem integra, fundamentalmente, recursos estatales, aunque incorpora también aportaciones de los ayuntamientos, además de las de la comunidad, para la realización de obras de interés comunitario.

Sin duda un avance muy importante en cuanto a la participación real de la población en el desarrollo local, sería dar a conocer el monto de los recursos asignados a los convenios anteriores, y los proyectos y obras que se contempla realizar con ellos.

- Dar a conocer, dentro de las instancias de planeación vigentes a través de todos los medios de comunicación a la mano, la infor-





mación y los elementos fundamentales de todos y cada uno de los fenómenos y problemas tratados en el plan o programa de desarrollo urbano, principalmente en lo relativo a las propuestas integradas en su nivel estratégico, así como el conjunto de líneas de acción para atenderlos.

- Convocar a las organizaciones sociales concebidas en los mecanismos de concertación, con el fin de poner en práctica los programas derivados del plan de desarrollo local, en los que se precisan las acciones y proyectos que deberán ejecutar las políticas acordadas.
- Determinar, por medio de la negociación y concertación con las organizaciones más importantes y representativas de la comunidad local, los recursos financieros canalizados a las áreas o sectores planteados por ellas y aquéllos que estarán disponibles para ser ejercidos por las propias agrupaciones sociales.
- Concertar con las organizaciones sociales, en el marco del plan o programa de desarrollo, los proyectos que serán ejecutados durante el año correspondiente, integrándolos a los programas operativos anuales.

iii. Controlar el proceso de ejecución del plan o programa de desarrollo urbano de centro de población. Destacan en esta fase las siguientes actividades:

- Dar a conocer el informe anual de la gestión de la autoridad municipal con respecto a los objetivos y metas del plan o programa. No obstante que la legislación mexicana establece la obligación de las autoridades locales de informar sobre sus actividades cuando menos en dos ocasiones por año, en la práctica se ha reducido a una, siendo su orientación estrictamente política, perdiendo así el carácter de información para la toma de decisiones.

Primero debería enviarse un informe a las

legislaturas estatales, para luego presentarlo —como se hace— ante el cabildo municipal. Sin duda habría de resolverse que existiera un solo informe sobre el avance del plan o programa, que contuviera, asimismo, las soluciones a los compromisos asumidos con la sociedad local, lo que le concedería una gran importancia política y social.

- Discutir el informe anual en las instancias de participación. La integración de un informe único relativo al plan de desarrollo, crearía las condiciones para que en las instancias de participación vigentes fuera analizado, cosa que requeriría de mecanismos y canales para que las opiniones vertidas sobre ello llegaran a las autoridades, además de normas que autorizaran a no responderlas oficialmente.
- Interponer los recursos jurídicos necesarios en caso de encontrarse irregularidades o ilegalidades manifiestas, o de lesionar derechos de la comunidad por parte de las autoridades.
- Establecer canales permanentes de interrogación en las instancias de participación hacia las autoridades municipales y estatales, sobre los diversos aspectos de la gestión del desarrollo urbano con el objeto de verificar su congruencia con lo establecido en el plan o programa respectivo.

iv. Al término de un plazo preestablecido —que necesariamente debe ser más amplio que el ejercicio anual— se deberá efectuar una evaluación del plan o programa del centro de población, para determinar si todavía tiene vigencia o si debe ser actualizado o reestructurado. El plazo podría coincidir con los tres años que dura la gestión del gobierno municipal. Tal revisión deberá ser, necesariamente, complementaria al informe anual de gobierno.

Las acciones que podrían constituir esta fase, son:

- Convocar, por medio de foros de consulta popular y otros instrumentos, a todas las instancias de participación para discutir los términos de la evaluación del plan o programa y, de manera especial, sus contenidos y resultados.
- Informar minuciosa y ampliamente a la comunidad de todo lo actuado en la materia. Para ello, deberá considerarse la necesidad de contar con sistemas permanentes de información oportuna sobre el desarrollo local y sobre las actuaciones gubernamentales, así como con espacios predeterminados y conocidos por la comunidad en los que los datos estarían siempre disponibles.
- Como producto de la participación social en el proceso de evaluación del plan o programa y de la actuación pública, se requieren conclusiones precisas de parte de las instancias de participación, las cuales deberán ser del conocimiento de las autoridades y de toda la comunidad, utilizando para ello los medios masivos de comunicación. Dichas conclusiones deberán ser sistematizadas a efecto de alimentar las reformas o reformulaciones que en el futuro se hagan al plan o programa de desarrollo urbano.
- Promover, desde las instancias de participación de las organizaciones sociales, las acciones judiciales pertinentes cuando se presuman ilegalidades en la gestión pública, estableciendo las condiciones de valoración en las que se base la permanente fiscalización informal de los grupos sociales, como una vía para su generalización.

Bibliografía

- Castells, M. (1976). "Theory and ideology in urban sociology", en: Pickvance, C. G. (ed.). *Urban sociology—critical essays*, Tavistock Publications, Londres, pp. 147–173.
- —(1978a). *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México.
- —(1978b). *City, class and power*, MacMillan, Londres.
- Conapo (1994). *Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México*, México (mimeo).
- Dunleavy, P. (1977). *Protest and quiescence in urban politics: a critique of some pluralist and structuralist myths*, IJURR, 1, pp. 193–217.
- —(1980). *Urban political analysis*, MacMillan Press, Londres.
- Gilbert, A. y J. Gugler (1992). *Cities, poverty and development, urbanization in the third world*, Oxford University Press, Oxford.
- Iracheta, A. (1988). *Hacia una planeación urbana crítica*, UAM–Gernika, México (segunda ed.: 1992, UAEM, Toluca, Méx.).
- Lojkine, J. (1977). *Big firms strategies, urban policy and urban social movements*, en: Harloe, M. *Captive cities*, Wiley, Londres.
- Mingione, E. (1977). "Sociological approach to regional and urban development", *Comparative urban research*, vol. 4, pp. 21–38.
- Pickvance, C. G. (Ed.; 1976). *Urban sociology: critical essays*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Rex, J. (1978). *The city*, Castells and Althusser, IJURR, 2, pp. 566–569.
- Saunders, P. (1979). *Urban politics. A sociological interpretation*, Penguin, Harmondsworth.
- Soms, E. (1986). *La hiperurbanización en el Valle de México* (2 vols.), UAM–Azc. (colección Ensayos, 15), México. ☒

