

ir al libro

Planeación PARTICIPATIVA • EN EL espacio LOCAL



Cinco
Programas
PARCIALES de
Desarrollo Urbano
en el **DISTRITO FEDERAL**

Alicia Ziccardi
COORDINADORA

Lucía Álvarez Enríquez • Jorge F. Cervantes Borja • Estefanía Chávez de Ortega
Angelina Cruz • Roberto Eibenschutz • María de Lourdes García Vázquez
Fernando Greene Castillo • César Hernández Alavez • Rosalía López Paniagua
Roberto Mellado Hernández • Sergio Méndez Cárdenas • Arturo Mier y Terán
Juan Felipe Ordóñez Cervantes • Patricia Ramírez Kuri • Alberto Ramos y Bolaños
Gustavo Romero Fernández • Sergio Zermeño • Alicia Ziccardi

Los trabajos que se incluyen en este libro dejan testimonio de una novedosa experiencia de **planeación participativa**, promovida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal entre 1997 y 2000 en diferentes colonias o zonas de la ciudad. Un amplio número de profesores e investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como también de alumnos de licenciatura y de posgrado de diferentes carreras (arquitectura, urbanismo, sociología, ciencias políticas, trabajo social) participaron en la realización de los **proyectos**. Con ellos se constituyeron equipos interdisciplinarios que trabajaron conjuntamente, pero lo más valioso es que se incluyó a las comunidades **locales** con metodologías participativas. Esto desató un rico y riguroso proceso de producción de conocimientos sobre la vida de quienes habitan en estos **espacios** locales, lo cual permitió plantear propuestas urbanas técnicamente fundadas y que contaran con el aval de la población.

Debe señalarse que no todos los proyectos que aquí presentamos fueron aprobados; lo importante, sin embargo, es dejar un registro histórico de estos procesos y de los productos alcanzados, ya que no sólo expresan los **aciertos** de esta experiencia, sino también los obstáculos y las dificultades que enfrentan los procesos de democratización de la planeación y la gestión urbanas. Su lectura puede contribuir a lograr en el futuro que la planeación participativa se realice con instrumentos cada vez más efectivos para **construir** una ciudad con mejores niveles de habitabilidad.

Manuel Perló



ISBN 970-32-0566-6



**PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ESPACIO LOCAL
CINCO PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO
URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL**

**PLANEACIÓN PARTICIPATIVA
EN EL ESPACIO LOCAL
CINCO PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO
URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL**

Coordinadora
ALICIA ZICCARDI

**LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ • JORGE F. CERVANTES BORJA
ESTEFANÍA CHÁVEZ DE ORTEGA • ANGELINA CRUZ • ROBERTO EIBENSCHUTZ
MARÍA DE LOURDES GARCÍA VÁZQUEZ • FERNANDO GREENE CASTILLO
CÉSAR HERNÁNDEZ ALAVEZ • ROSALÍA LÓPEZ PANIAGUA
ROBERTO MELLADO HERNÁNDEZ • SERGIO MÉNDEZ CÁRDENAS
ARTURO MIER Y TERÁN • JUAN FELIPE ORDÓÑEZ CERVANTES
PATRICIA RAMÍREZ KURI • ALBERTO RAMOS Y BOLAÑOS
GUSTAVO ROMERO FERNÁNDEZ • SERGIO ZERMEÑO • ALICIA ZICCARDI**



**Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2003**

Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán
Fotografía cortesía de *El México Moderno*

Primera edición: 2003

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ESPACIO LOCAL
CINCO PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

© Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado en Urbanismo
Instituto de Investigaciones Sociales
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Derechos exclusivos de edición reservados para todos los países de habla hispana.
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita
de los editores.

Cuidado de la edición: HORTENSIA MORENO
Diseño de la edición: MARÍA ANTONIETA FIGUEROA GÓMEZ
Formación tipográfica: BLANCA ROSA ROSAS

Esta primera edición es una coedición entre el Posgrado en Urbanismo, el Instituto de
Investigaciones Sociales y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
de la Universidad Nacional Autónoma de México

ISBN: 970-32-0566-6

HECHO EN MÉXICO

Índice

I. UN BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DE NIVEL LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL (1998-2000)	
<i>Alicia Ziccardi</i>	9
II. LA VISIÓN GUBERNAMENTAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	
PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA. LA REVISIÓN DE UNA EXPERIENCIA	
<i>Roberto Eibenschutz</i>	23
LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA. EL CASO DE XOCHIMILCO 1997-2000	
<i>Estefanía Chávez de Ortega</i>	31
PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. UNA VISIÓN INSTITUCIONAL	
<i>Juan Felipe Ordóñez Cervantes</i>	43
EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	
<i>Angelina Cruz</i>	53
EL MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	
<i>Roberto Mellado Hernández</i>	57
III. EXPERIENCIAS DE PLANEACIÓN EN LA CIUDAD CENTRAL: VIVIENDA Y ESPACIO PÚBLICO	
LA RECUPERACIÓN DE UN CENTRO URBANO POPULAR: SAN SIMÓN TICUMAC	
<i>Alberto Ramos y Bolaños</i>	67
ACTORES Y PROCESOS SOCIALES EN LA PLANEACIÓN DE UN BARRIO POPULAR: SAN SIMÓN TICUMAC	
<i>Rosalía López Paniagua</i>	91

ENCLAVE CULTURAL Y VIVIENDA: EL CASO DE LA COLONIA
INSURGENTES MIXCOAC

Alicia Ziccardi

Arturo Mier y Terán 119

ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DEL PROCESO DE POBLAMIENTO SOBRE
LA ESTRUCTURA URBANA Y LOS USOS DEL SUELO DEL CENTRO HISTÓRICO
DE COYOACÁN

Fernando Greene Castillo

César Hernández Alavez 153

EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN. SOCIEDAD LOCAL Y PROBLEMAS
DEL ORDEN URBANO

Patricia Ramírez Kuri

179

CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y DISPUTA POR EL ESPACIO EN EL CENTRO
DE COYOACÁN

Lucía Álvarez Enríquez

199

IV. LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD PERIFÉRICA:
PLANEACIÓN DE USO DEL SUELO E
INFRAESTRUCTURA URBANA

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO
URBANO DE SANTA CRUZ ACALPIXCA, DELEGACIÓN XOCHIMILCO

Jorge F. Cervantes Borja

213

LA EXPANSIÓN URBANA EN LA PERIFERIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
EL CASO DE SANTA CRUZ ACALPIXCA

Sergio Méndez Cárdenas

235

UNA "NUEVA RURALIDAD": TRANSFORMACIONES TERRITORIALES
EN SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC, TLALPAN

María de Lourdes García Vázquez

Gustavo Romero Fernández

253

LÓGICAS E INTERESES PARTICULARES EN SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC, TLALPAN

Sergio Zermeño

295

I. Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)

ALICIA ZICCARDI*

I. LA VINCULACIÓN ENTRE LA UNAM, EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA CIUDADANÍA

ESTE LIBRO RECOGE UNA EXPERIENCIA inédita que se inició en 1998, cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) del Gobierno del Distrito Federal invitó a la Universidad Nacional Autónoma de México para que participara en la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.¹ Para ello solicitó que se formara un equipo técnico-social, constituido por arquitectos y sociólogos. La Universidad Nacional Autónoma de México asumió esta responsabilidad desde el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales.²

Lo primero que hay que destacar es que, en esta experiencia de planeación participativa, una instancia de gobierno recurrió a la capacidad profesional de nuestra universidad y lo hizo con la mayor apertura para que, a partir de unos lineamientos generales relacionados más con los productos que con las características del proceso, diseñáramos una estrategia de planeación participativa del desarrollo urbano local.

Así, en este proceso se involucraron investigadores, docentes, alumnos de licenciatura y principalmente de posgrado de diferentes facultades e insti-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesora de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de Urbanismo de la UNAM.

¹ Cabe mencionar que la Seduvi, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Urbano del D.F., convocó a la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en zonas de la ciudad que registraban importantes conflictos urbanos y sociales.

² El director del PUEC en la época era el arquitecto Francisco Covarrubias Gaitán y ésta fue la primera experiencia de trabajo colectivo entre los académicos encargados de impartir la maestría y el doctorado en Urbanismo en la UNAM a partir del año 2000.

tutos, provenientes de diferentes carreras y disciplinas —arquitectura, geografía, sociología, ciencias políticas y trabajo social— lo cual dio lugar a un inédito proceso de generación de nuevos conocimientos sobre la ciudad.

Pero lo más importante es que se vincularon directamente académicos con diferentes instancias de las instituciones gubernamentales de nivel local y central, y tuvieron la oportunidad de trabajar con la ciudadanía en los espacios locales seleccionados, en un ejercicio cuyo principal objetivo fue elaborar un/unos instrumento/s de planeación y de gestión que permitiesen mejorar las condiciones de vida —urbanas y sociales— de la población.

Este libro presenta una primera evaluación de este complejo e innovador proceso y de sus resultados, con la idea de que al recuperar esta experiencia se pueden mejorar y enriquecer las relaciones entre el gobierno local, la ciudadanía y los académicos de la universidad al trabajar conjuntamente.

II. EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Partimos de que el vínculo entre los académicos, los funcionarios públicos y los políticos no es fácil. Tampoco lo es entre las autoridades y la ciudadanía, y entre ésta y los académicos. Pero precisamente a partir de estos trabajos, en los que están involucrados actores con intereses tan distintos, pero que comparten el compromiso de trabajar para lograr una ciudad más humana, más equitativa y más incluyente, la evaluación académica del proceso es también un instrumento útil para avanzar en este camino.

Con esta experiencia se inauguraron nuevas y mejores relaciones y compromisos entre quienes están involucrados en este ejercicio planificador, y ello puede traducirse en beneficios para la ciudad, al construirse un estilo diferente de relación entre gobierno y ciudadanía, y avanzar en la construcción de una gobernabilidad democrática.

En cada uno de los programas se desarrollaron experiencias particulares, en función de las características territoriales, económicas y sociales de estos espacios urbanos. Sin embargo, partimos de una metodología de planeación participativa común, la cual fue aplicada para la realización de los casos analizados aquí: Santa Cruz Acalpixca, extensa área de la Delegación Xochimilco habitada por sectores populares; San Simón Ticumac, antiguo y popular barrio de la Delegación Benito Juárez; Insurgentes Mixcoac, colonia con un importante patrimonio histórico e intensas actividades culturales en la misma delegación; y el centro histórico de Coyoacán, espacio en el que habitan clases medias y altas, y donde el espacio público expresa las

tensiones entre la conservación y la expansión de los servicios y del comercio formal e informal. A ellos se agrega el caso de San Andrés Totoltepec en la Delegación Tlalpan, donde las disputas por el uso del suelo generan permanentes conflictos entre diferentes sectores sociales; aquí, los integrantes del equipo responsable son a la vez maestros de la universidad y miembros de una ONG; ellos trabajaron con su propia metodología de planeación participativa. Sin embargo, puede decirse que en todos los casos aparecen elementos comunes de planeación participativa, en tanto lo fundamental fue la formulación de soluciones técnicas en las que se integraban propuestas de la ciudadanía, las cuales se vertieron en programas, proyectos, instrumentos y acciones cuya realización supone un ejercicio responsable entre las autoridades y los diferentes actores locales.

Al iniciar el proceso, los principales condicionamientos que influyeron marcadamente en las características que tuvo y en el resultado final fueron dos:

- Cuando comenzamos a trabajar en los proyectos de estos programas habían caducado las representaciones vecinales electas por la ciudadanía en 1996, las cuales formaban parte de los llamados consejos delegacionales³ y aún no se había modificado la ley de participación ciudadana para la elección de representantes de la ciudadanía.⁴ Por ello, promovimos en cada programa la creación de un comité ejecutivo formado por vecinos y funcionarios (locales y de Seduvi) para trabajar conjuntamente en una convocatoria que movilizara al conjunto de actores relevantes de la zona o el barrio, quienes también darían seguimiento al proyecto. Posteriormente, cuando se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del D.F. y se eligieron nuevas formas de representación vecinal, a través de los comités vecinales, esta situación se modificó. Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos, como el de San Simón Ticumac, en la Delegación Benito Juárez, el comité constituido para realizar el programa fue prácticamente el mismo que designó posteriormente la ciudadanía en las elecciones de representantes para el Comité Vecinal, lo cual refrendó los liderazgos naturales y fortaleció nuestro trabajo con la comunidad.

³ Los consejos delegacionales variaban en el número de representantes según la cantidad de habitantes de cada demarcación y se conformó uno para cada una, es decir, en total existieron 16 consejos en el D.F.

⁴ La primera ley de participación ciudadana del D.F. fue promulgada en 1995 y se modificó en 1998.

- Las autoridades de otras secretarías del gobierno de la ciudad y de las delegaciones agregaron a sus tareas y responsabilidades la realización de estos programas, lo cual exigía tiempo, dedicación, conocimientos y capacidades básicas (trabajo en grupo, entusiasmo, interés de incluir las demandas y buscar soluciones colectivas que fuesen recuperadas en los procesos decisorios), en fin, todo lo que implica el ejercicio de planificar democráticamente. Sin duda, la figura del/la delegado/a y el grado de integración de su equipo de trabajo fue fundamental para el desarrollo del trabajo y es claro que su papel potenció o limitó los alcances de estas experiencias. Además, en estos programas se puso en juego el significado que encierra el concepto de las relaciones intergubernamentales —que no sólo aluden a la coordinación, sino a todos los elementos que están en juego en el interior del complejo y centralizado aparato de gobierno de la ciudad, en el cual existen altos grados de ineficiencia, corrupción e inercias heredadas, difíciles de modificar. Todo esto impuso limitaciones a un proceso de planeación basado en la participación plena de la ciudadanía. Por ello en este libro se incluyen trabajos elaborados por funcionarios del gobierno central (Seduvi) y local (las delegaciones) a fin de recuperar la perspectiva que sobre este proceso poseen los mismos.

En lo fundamental, el trabajo de elaboración del proyecto se organizó en cuatro etapas:

a) La elaboración de un prediagnóstico

En esta etapa recopilamos el material existente, diseñamos y aplicamos una encuesta a residentes, usuarios y comerciantes,⁵ realizamos observaciones y relevamiento de información en el campo, entrevistamos a vecinos, dirigentes vecinales y sociales, representantes políticos y funcionarios del aparato central del gobierno de la ciudad y de las delegaciones. Esta metodología de análisis fue uno de los principales y más originales aportes de este trabajo, respecto a los de otros consultores, y permitió llegar a los barrios con un prediagnóstico profundo y bien sustentado. Por otra parte es de destacar que, sin tener trabajo previo en estos barrios, nuestra procedencia institucional —el hecho de pertenecer a la UNAM— nos abrió las puertas. Los veci-

⁵ En esta etapa incorporamos a alumnos de las licenciaturas de trabajo social y sociología de la UNAM.

nos nos expresaron desde el inicio confianza profesional y nuestra presencia fue valorada positivamente, porque ofrecíamos neutralidad para la resolución de problemas técnicos y sociales en zonas donde existían intensos conflictos vecinales. La única excepción fue un grupo de vecinos del centro de Coyoacán que —a diferencia de otros de la misma zona— manifestaron una abierta oposición a cualquier iniciativa planificadora que procediese de las autoridades, por asignarles responsabilidad en los cambios de usos del suelo que se realizaron en violación de la normatividad vigente. Esta posición de rechazo a revisar la normatividad vigente⁶ no contemplaba el hecho de que la elección del jefe de gobierno en 1997⁷ creaba un nuevo escenario en la relación entre gobierno y ciudadanía, basada en promover la corresponsabilidad. La intención era que los ciudadanos incidieran directamente para revertir los procesos que llevan al deterioro de la calidad de vida, pero para hacerlo era necesario en primer lugar revisar la normatividad vigente con miras a tener un instrumento de planeación y gestión socialmente consensado y técnicamente eficaz. Con todo, a medida que nuestro trabajo avanzó y se fundamentaron nuestros diagnósticos y nuestras propuestas en conocimientos técnicos y sociales, al vincularnos con un grupo más complejo de vecinos y profesionistas, logramos un mayor grado de aceptabilidad en la comunidad local. No obstante, fue el único proyecto que no se sometió a consulta pública.

b) La realización del diagnóstico con la comunidad y la elaboración de propuestas en los talleres

Esta etapa fue la más rica e intensa en la relación consultores-ciudadanía porque se desarrolló en la misma un trabajo basado en la combinación del saber de los profesionistas que lo condujeron y los conocimientos, percep-

⁶ En este caso, estaba vigente un programa parcial, ex Zedec (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado), que se realizó con la participación de los vecinos como instrumento de control del uso del suelo. La propuesta de revisarlo, surgida de la petición que realizaron grupos de vecinos a la Seduvi, intentaba incorporar la planeación de todos los actores que viven y/o trabajan en este espacio y la integración de todos los componentes de este espacio local (uso de los espacios públicos, vivienda, vialidad y transporte, estacionamientos públicos, actividades comerciales y culturales, etcétera.).

⁷ Debe recordarse que en 1997 el Partido de la Revolución Democrática, con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, ganó por una abrumadora mayoría la jefatura del gobierno de la ciudad de México.

ciones, imágenes, historias de la colonia y de las vidas de quienes habitan, trabajan o usan estos espacios urbanos.

Se partió de una evaluación técnico-social de los problemas (un prediagnóstico) y se buscaron propuestas que contemplaban los intereses particulares o grupales en el interior de un proyecto más amplio de ciudad, de ciudad para todos, de ciudad ecológica y económicamente sustentable, de ciudad incluyente para los niños, los jóvenes, las mujeres, los miembros de la tercera edad, los discapacitados.

En este ejercicio partimos de que existen problemas e intereses muy diversos entre quienes habitan y usan un espacio de la ciudad, y muchas veces la resolución de los conflictos pareciera, si no imposible, bastante lejana. No sólo son problemas relacionados con el uso del suelo, aunque éstos, en espacios tanto públicos como privados, suelen ser muy graves. Son problemas generados, principalmente, por los cambios que experimentaron de manera intensa y vertiginosa la economía y la sociedad local en la última década, los cuales generan marcados efectos en el espacio, sin que la ciudadanía perciba claramente su complejidad. Así, las transformaciones sobre el territorio se han hecho muchas veces sin apego a las normas, y por lo general los habitantes de una zona no están dispuestos a aceptar y/o legalizar esto, y a veces se oponen a que se formulen nuevos instrumentos para que sean aplicados por las nuevas autoridades. Por ello, estos programas confirman la idea de que entre los principales problemas que tiene la ciudad figuran los de la convivencia social, los cuales pueden tener en su base algún componente urbano, pero difícilmente se solucionarán, aunque se logre instalar un nuevo y legal orden urbano.

Restaurar las bases de una convivencia social basada en el respeto a los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos supone atender problemas surgidos de la dinámica económica de la ciudad, como son los vinculados con el intenso proceso de terciarización de la economía, en particular el incremento de actividades comerciales, de servicios y de turismo, y la proliferación de actividades informales, como el comercio ambulante en las banquetas y espacios públicos. También implica restablecer lazos entre los jóvenes, los adultos y los ancianos en el terreno de las prácticas sociales, crear reglas del juego para el uso de los espacios públicos por parte de niños y jóvenes, y erradicar la violencia y la inseguridad que afectan al conjunto de la ciudadanía.

Los programas contribuyeron a elaborar un profundo y detallado diagnóstico en las zonas consideradas, porque por primera vez se realizaba una planeación no sólo del uso del suelo, sino de todos los componentes de la

estructura urbana, en el nivel de la colonia o el barrio; pero es cierto que sólo en parte pudieron contribuir a resolver problemas que escapaban a sus propósitos y alcances. Sin embargo, hay que señalar que los talleres, cuando han funcionado bien, han sido importantes espacios para exponer y debatir ideas con ciertas reglas, de manera respetuosa y de acuerdo con técnicas elaboradas por los equipos sociales, para reflexionar colectivamente sobre problemas de la vida cotidiana. Esto permitió señalar caminos sobre posibles soluciones y recomponer relaciones de buena vecindad.

c) La consulta pública

Aunque producto de la etapa anterior, la consulta pública adquiere una dinámica propia, porque la misma supone que cualquier ciudadano puede opinar sobre el proyecto, no sólo los ciudadanos que viven o trabajan en la zona y que participaron en la elaboración de la propuesta. Esto abre el abanico de problemas, demandas y soluciones más allá de lo tratado en los talleres.

En las propuestas se condensa el esfuerzo de los asesores por utilizar y empatar los criterios técnicos con las propuestas de la ciudadanía, lo cual implica seleccionar y jerarquizar las mismas y, por tanto, supone que los diferentes actores las confronten con sus intereses y expresen abiertamente si sus demandas han sido incluidas o no. Lo fundamental es llegar, a través de sucesivas propuestas, a la generación de consensos y/o acuerdos que permitan dirimir las diferencias sustentadas en intereses y posiciones individuales, particulares y/o grupales.

La deliberación pública, de manera respetuosa, es un ejercicio propio de la democracia, pero ésta es un valor que, si bien la ciudadanía parece compartir, requiere de un proceso de aprendizaje para que funcione en la práctica. En la consulta hay plazos y un número de audiencias y reuniones que fija la ley, y es necesario que los actores acudan a la misma cuando ya conocen el diagnóstico y las propuestas que contiene el documento, y los planos que se exponen. La experiencia es que los ciudadanos y usuarios que llegan a las reuniones con conocimiento del documento, aportan elementos a la discusión. Pero no es poco frecuente que otros lleguen sin ese conocimiento y coloquen sus ideas iniciales u otras, las expongan al auditorio, a veces vehementemente, manifiesten sus prejuicios respecto de la posibilidad de que sean atendidas sus demandas y generen un clima de incredulidad frente a la posibilidad de crear nuevas bases para una gestión urbana democrática. Estos comportamientos indican la ausencia de una cultura democrática y muchas décadas de prácticas en las que los ciudadanos fueron excluidos de

los procesos de toma de decisiones, a la vez que observaban cómo sus espacios se transformaban sin respetar la normatividad vigente, lo cual vulneraba los intereses de la comunidad.

Recuperar la credibilidad es algo que va mucho más allá de las tareas del mejor consultor, pero ello no impidió que contribuyéramos a presentar, analizar y promover propuestas entre vecinos, comerciantes, funcionarios y técnicos en las reuniones, los talleres y la consulta pública. De igual forma, elaboramos los proyectos de los programas como primeras propuestas que contribuyeron a que los ciudadanos revisaran sus ideas, se apropiaran de un producto colectivo y se encargasen de darle seguimiento a que se cumplieran las acciones allí comprometidas. Quizás una de las principales limitantes en todo este proceso fue el débil uso de recursos para la comunicación social de que se dispuso, ya que tanto los materiales que el equipo produjo y repartió para anunciar su presencia como la elaboración de los mensajes realizados por Seduvi eran demasiado elementales.

Que esta etapa se haya cerrado con una convivencia o un festejo, por lo general promovido por el equipo con el apoyo de la delegación, es un indicador de que la convivencia social mejoró, así como también la relación gobierno-ciudadanía.

d) La revisión final del documento

Ésta es una etapa donde se intensifica (y se tensiona) la relación entre el consultor y la Seduvi, en tanto es esta dependencia del gobierno de la ciudad la responsable final del programa y debe asumir la autoría del mismo. Sin duda, es difícil transmitir a las autoridades en un documento, en planos, en fotos, en listados de firmas de asistencia, todas las vivencias que se protagonizan durante meses para obtener estos productos. Mucho más cuando es una etapa permeada por presiones de ciudadanos y grupos sociales y económicos que consideran que sus intereses y propuestas no están parcial o totalmente incluidos.

Es el jefe o la jefa de gobierno el/la que entrega a la Asamblea Legislativa —la instancia que debe aprobar estos instrumentos de planeación urbana— el documento (proyecto). El mismo que expresa, más que consensos, algunos acuerdos, puntos de coincidencia a los que se ha llegado, a pesar de las diferencias que existen en la comunidad de una colonia. Pero no hay duda de que las propuestas contenidas en estos programas, si se concretan en acciones, permitirán mejorar la calidad de vida de estos espacios urbanos y ordenar el uso del suelo.

En estos procesos se dieron los primeros pasos en el camino para construir y compartir una cultura de la aceptación y de la tolerancia, cuando se defienden en la ciudad intereses distintos y muchas veces contrapuestos. Ello fue posible porque se otorgaron elementos para generar una discusión técnica y socialmente fundamentada, y se ordenaron las propuestas de la comunidad para saber en cuáles había coincidencias y en cuáles no. Sobre esa base fue posible establecer acuerdos básicos y por ello en estos documentos se dejan señalados proyectos específicos, que atienden demandas puntuales, sobre los que la comunidad ha manifestado posiciones contrapuestas que, en la vida cotidiana, la dividen, y que la autoridad debe resolver apelando a criterios técnicos, actuando con apego a la legalidad vigente y mostrando mucha sensibilidad social.

A los vecinos se les entrega un documento con un conocimiento más profundo e integral de sus barrios, diferentes propuestas, una normatividad actualizada, unos instrumentos novedosos de asociación público-privada y un cúmulo de acciones que deben realizar corresponsablemente la ciudadanía con el gobierno de la ciudad. Ellos podrán apropiárselo y darle seguimiento a las propuestas para que éstas se realicen. Pero sobre todo queda una nueva experiencia, un ejercicio de planeación que supone muchas horas de trabajo colectivo, saber vencer las tensiones y la falta de credibilidad en las autoridades y en el apego a las normas, cambios bastante frecuentes en las ideas y posiciones iniciales —los cuales requieren tiempo para ser procesados por el colectivo—, en fin, un nuevo ejercicio de vida comunitaria. Pero también avanzamos en el difícil proceso de aprender a trabajar juntos como académicos provenientes de distintas disciplinas y a hacerlo al mismo tiempo que trabajábamos con la ciudadanía. Sin duda, construimos un diferente vínculo entre el gobierno local, la universidad y la ciudadanía.

e) La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2000) aprobaron sólo 15 de los programas que recibieron en 1999. El periodo legislativo llegó a su fin poco tiempo después de recibirlos y los nuevos representantes electos debieron tomar tiempo para familiarizarse con el contenido y los alcances de los programas parciales pendientes. De los programas que se analizan en este libro fueron aprobados, antes de finalizar el periodo gubernamental, el de San Simón y el de Insurgentes-Mixcoac, ambos en la Delegación Benito Juárez.

Los proyectos de programas acabados y que aún no han sido aprobados por la ALDF deben concluirse con todo el empeño que sea necesario para ello. Sin duda, si se pudiesen observar los beneficios que generan en la comunidad los ya aprobados, sería posible generar expectativas más favorables para ampliar esta experiencia de planeación participativa.

III. CONSIDERACIONES FINALES PARA EL FUTURO INMEDIATO

En primer lugar, debe decirse que esta experiencia se inscribe en los tres primeros años de gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuando por primera vez la ciudadanía del Distrito Federal eligió a su jefe de gobierno. Este proceso de alternancia política en el control del ejecutivo de la ciudad capital abrió la posibilidad de inaugurar un ejercicio de planeación urbana participativa, acorde con las intenciones de crear nuevas bases para lograr una gobernabilidad democrática. Sin duda, uno de los principales requisitos para lograrlo era modificar la propia naturaleza de la planeación, a fin de garantizar una mayor inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, y para ello el equipo de la Seduvi recurrió a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y también a consultores privados, en los cuales delegó la responsabilidad de elaborar los proyectos de programas que el ejecutivo local debía enviar a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Por lo que respecta a la UNAM, como se dijo, la pertenencia de los consultores a la principal casa de estudios del país facilitó la relación con la ciudadanía. Sin duda, los equipos técnico-sociales eran portadores de un aval que garantizaba su capacidad profesional y su compromiso social, lo que permitió a estos equipos trabajar intensamente con la comunidad, no obstante tratarse de zonas seleccionadas principalmente por presentar graves conflictos urbanos y sociales.

Puede decirse que las principales características que tuvo el trabajo realizado por los académicos, con la colaboración de los alumnos y la participación de la ciudadanía, fueron los siguientes: *i*) la elaboración de una metodología de planeación participativa que toma elementos de planeación estratégica realizados en otros países; *ii*) la aplicación de técnicas de recopilación de información cuantitativas (encuestas) y cualitativas (entrevistas en profundidad, observación documental basada en material fotográfico y filmico, talleres de discusión y debate del prediagnóstico con la población, recopilación de archivos personales y grupales, etc); *iii*) la revisión y ade-

cuación de propuestas iniciales, a partir de la participación de la ciudadanía en talleres organizados por zonas territoriales y por sectores sociales con intereses comunes, y iv) un documento final y abundante material cartográfico y fotográfico realizado con rigor técnico y socialmente sustentado en la generación de consensos de la comunidad local.

Cuando algunos de estos proyectos de programas fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, se inició una nueva etapa, la cual demanda actualmente nuevas energías vinculadas con la difusión y la necesidad de poner este instrumento al alcance del conjunto de la ciudadanía y de todas las instancias del gobierno local. Estos programas fueron un primer paso para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en las autoridades y demostrar que es posible planear y gestionar social y democráticamente el territorio. Por ello, la responsabilidad del nuevo gobierno del PRD, de los diputados de la ALDF y de los delegados electos por la ciudadanía es cumplir con los compromisos y acciones contenidos en los mismos, impulsar la realización o conclusión de los programas pendientes e institucionalizar esta experiencia de planeación participativa para que la misma, una vez evaluada, pueda ser recuperada como un componente central para gobernar la ciudad con democracia y eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Béjar, Luisa, 1995, "El largo camino hasta la ARDF", *Asamblea*, vol. 1, núm. 1, México.
- Martínez Assad, Carlos, 1996, *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Ed. Océano, México.
- Marván, Ignacio, 2001, "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano", Documentos de Trabajo del CIDE, # 130, México.
- Woldenberg, José, 1997, "La reforma política del D.F.", en Lucía Álvarez (coord.), *El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, CICHUNAM, México.
- Zermeño, Sergio, 1996, *La sociedad derrotada*, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

II. La visión gubernamental del proceso de planeación participativa

Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia

ROBERTO EIBENSCHUTZ *

NO TIENE SENTIDO HACER una historia de los orígenes de esta experiencia ni una descripción de todos los que con un gran compromiso participaron en ella, pero sí quiero reconocer en este libro el gesto de responsabilidad que implica rescatar una experiencia importante en la que se dio una participación social muy diversa en los 31 programas parciales cuya realización promovió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (Seduvi).

Como cualquier otra experiencia, seguramente tuvo muchos errores, que también enseñan y es importante aprovecharlos. Mis comentarios surgen del punto de vista del conjunto; qué bueno que el resto de los compañeros que trabajaron en el proceso estén aquí y rescaten esta experiencia que tiene muy ricas perspectivas.

Nosotros partimos de un marco legal establecido que señala la obligación de elaborar programas parciales y que prevé un proceso de participación en términos formales a través de la llamada consulta pública, cuya aplicación contaba con experiencias previas en el gobierno del Distrito Federal.

La consulta pública consistía en la publicación en el periódico de un anuncio que señalaba el día y lugar en que se sometería a la ciudadanía una propuesta de programa; en la fecha señalada, se hacía una presentación sintética de la propuesta y se daba entrada a los planteamientos de los asistentes, en un ambiente tenso y con tiempo restringido; con eso, la participación se cumplía formalmente. Pero en la realidad, no era un proceso verdaderamente participativo.

Ante esto, lo que nos propusimos en el arranque fue convertir el ejercicio de elaboración de los programas parciales en un proceso en el que la participación social tuviera una relevancia más allá de lo estrictamente formal; buscamos realmente el contacto con la comunidad, ofrecimos

* Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda y profesor-investigador de la UAM-Xochimilco.

información sistematizada y captamos sus demandas y propuestas. La línea fundamental para definir la metodología, el cómo hacerlo, fue nuestro primer trabajo, y desde el inicio pensamos en incorporar para ello a las instituciones académicas. Se contaba con una experiencia previa en la que algunos de nosotros participamos, cuando se realizaron el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), trabajos que resultaron exitosos.

Pensamos que había que capitalizar y multiplicar la experiencia, por lo que se invitó a otras instituciones académicas a incorporarse en el proceso. Así participaron la UAM Xochimilco y Azcapotzalco, la UNAM con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales; la Universidad Iberoamericana y el Instituto Politécnico Nacional. Como nuestras ambiciones eran muy grandes, saturamos a las universidades rápidamente, porque cada uno de estos programas es un caso complejo que requiere tiempo y gente especializada. Por ello abrimos más el panorama y los contactos con las ONG cercanas a este tipo de problemas y también las invitamos a participar al Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) y a Casa y Ciudad.

Sin embargo, todavía nos quedaban programas que no tenían responsables; entonces abrimos una tercera instancia a través de una licitación pública en donde despachos y/o empresas obtuvieron distintos contratos de consultoría para realizar los planes restantes. Esto, aunque originalmente no estaba planteado, nos sirvió también para tener una variedad de experiencias y comparar y enriquecer lo que estaba pasando en el desarrollo de los distintos programas.

Ahora, creo que si bien la diversidad de experiencias fue útil, los mecanismos administrativos y las gestiones burocráticas fueron mucho más fáciles con las universidades y con las ONG, porque esto se resolvió mediante convenios. Con las empresas privadas, en cambio, se hacía licitación pública y todo era más complicado. Pero más allá de lo burocrático (que no es lo más importante) en la definición de la metodología, el gran cambio, con relación a otros programas parciales que se habían hecho anteriormente, fue la forma de aproximación y el contacto con la comunidad.

Partimos de establecer que no se trataba de hacer, como antes, un desarrollo técnico con base en la recopilación de información para llegar a la propuesta que posteriormente se ponía a discusión de la comunidad, sino de empezar con el contacto con la comunidad, ir a las distintas zonas y

establecer los mecanismos de participación con los múltiples grupos presentes en cada una de las áreas seleccionadas para incorporarse al programa.

Otro elemento importante es que se trataba de zonas muy diversas; en los extremos podríamos señalar por un lado a la sierra de Santa Catarina, en la delegación Iztapalapa, que es una extensión gigantesca, marginal, de asentamientos irregulares con ingresos muy bajos; y en el otro extremo, Santa Fe en la delegación Cuajimalpa, zona en proceso de expansión en torno a un gran complejo comercial y de oficinas, con viviendas para las clases altas; o Insurgentes-Mixcoac en la Delegación Benito Juárez, una zona mucho más pequeña totalmente urbanizada y de clase media. Es decir, se trataba de áreas de la ciudad muy distintas, muy contrastadas, y eso también enriqueció la experiencia.

La metodología, aun con las variantes características de las distintas zonas, fue semejante. Es decir, la idea central era que primero había que platicar con la gente, lo que nos llevó seis u ocho meses en algunos casos para poder establecer el contacto con los diferentes grupos y tener una relación de comunicación. Por supuesto que los primeros contactos siempre fueron de rechazo, de agresión y de demanda, y mucho después se logró una relación más amplia y más profunda que permite a la gente abrirse y generar un clima propositivo en el que se empiezan a conocer las posiciones y las verdaderas necesidades de la zona. Quisiera ahora mencionar algunos ejemplos donde aparecen cuestiones problemáticas y no resueltas todavía, que vale la pena considerar como parte de esta experiencia para lo que siga en adelante.

Una de ellas, tal vez la más delicada y la más grave de todas, es la coordinación interinstitucional. Nosotros comenzamos a elaborar la metodología y las formas de trabajo aproximadamente en enero o febrero de 1998; desde ese momento tratamos de que esto no fuera un ejercicio sectorial, que no fuera un ejercicio de la Seduvi, sino que se pensara en acciones del gobierno integradas en territorios específicos. Para esto hicimos algunas reuniones, hubo participación con bastante interés por parte de las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico y del Medio Ambiente. Pero en la práctica, la participación de estas otras instancias fue muy limitada, no porque no hubiera acuerdo e interés (entre otras razones), sino porque con la inercia burocrática de la administración pública, cada sector tiene sus programas, sus prioridades y sus responsabilidades; los recursos nunca alcanzan, el personal no es suficiente y los problemas se acumulan; entonces cada quien se dedica a lo suyo.

El sector de desarrollo urbano debe involucrar a muchas instancias para transformar el territorio. Tampoco hubo una respuesta uniforme de las delegaciones y seguramente la situación ahora está bastante más polarizada, por la presencia de autoridades de distinto origen partidista, pero desde entonces algunas delegaciones se planteaban como instancias independientes, que deben decidir lo que pasa en su territorio y elaborar sus propios programas de desarrollo urbano. Lo que proponía la Seduvi no interesaba o solamente interesaba parcialmente en la medida que implicaba contar con algunos recursos adicionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos se logró la coordinación; destacan los de Xochimilco, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Tlalpan e Iztapalapa, donde los delegados se involucraron personalmente en el proceso.

En otros casos, a los delegados simplemente no les interesaba el asunto y prácticamente, donde no hubo contacto, no hubo apoyo, es decir, nos costó trabajo incluso arrancar los programas, aunque lo mínimo que solicitábamos en la delegación era un espacio y apoyo, por lo menos al inicio del proceso, para que la presencia de los funcionarios de la delegación garantizara que se trataba de un programa del gobierno. En ocasiones ni siquiera esto se logró; en función de estas diversidades de apoyos y posibilidad de colaboración, también se tuvieron efectos favorables o desfavorables.

Hay algunas experiencias muy positivas que vale la pena mencionar rápidamente, y quizá la más interesante es Santa Catarina, sobre todo por su tamaño y por la variedad de problemas que contiene. La zona de Santa Catarina presenta condiciones muy severas por la presencia de asentamientos irregulares e invasión de las áreas de preservación; es una zona donde las organizaciones sociales son muy fuertes y en la que actúan todos los partidos políticos; los grupos están muy enfrentados, hay territorios exclusivos y una verdadera guerra de posiciones.

El programa de la sierra debía asumir el límite con la zona de conservación y definir cuál sería el uso futuro para cada una de las pequeñas áreas que la conforman, además de establecer los requerimientos en términos de infraestructura y equipamientos faltantes, así como definir la estructura que permitirá una adecuada integración y comunicación para consolidar el desarrollo en la sierra.

Teníamos que establecer tres cosas fundamentales: 1) cuáles de los asentamientos irregulares se podían regularizar, 2) en qué zonas había que desalojar o reubicar a la gente, y 3) en dónde había posibilidades de un nuevo desarrollo para que se pudieran reubicar familias. Por supuesto que fue una cuestión muy complicada, porque se trabajaba en el campo con los diferentes grupos que presionaban según sus distintos intereses.

Establecimos una coordinación muy amplia en las oficinas, y allá nos reuníamos semanalmente la totalidad de los diputados de la sierra, los coordinadores de algunas de las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, junto con los representantes de las secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Social y de Gobierno; los representantes de la delegación Iztapalapa; por supuesto, los consultores y, en ocasiones, los propios grupos que estaban en conflicto y que demandaban soluciones. De esas reuniones salieron consensos y finalmente fue uno de los programas aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reconocido y apoyado por los distintos grupos sociales; sin embargo, no sabemos hasta dónde se vayan a respetar los acuerdos y las propuestas, ya que para el gobierno actual Santa Catarina está dentro de una de las delegaciones en las cuales se prohíbe realizar acciones de desarrollo urbano.

Desde luego, nosotros no coincidimos con esta posición, porque hay espacios en donde se encuentra la gente ya asentada que son adecuados para el desarrollo urbano y donde existe la demanda y la necesidad de establecer la vivienda, y además se cuenta con un programa, aprobado por la Asamblea, que cumple con todos los requisitos legales establecidos.

Otra experiencia exitosa es la de Insurgentes-Mixcoac, una zona muy consolidada que contiene las instalaciones de una universidad privada cuya operación afecta el funcionamiento del barrio. Se trabajó de manera muy cercana con la gente y con los representantes de la universidad, lo que permitió llegar a una propuesta razonable que finalmente fue aprobada por la Asamblea; incluso hay decisiones que ya están operando y que surgieron del programa, lo que también da mucha tranquilidad, ya que los planificadores estamos acostumbrados a que las decisiones lleguen 20 o 30 años después de que se hicieron las propuestas y uno ya no sabe si fue coincidencia o si el plan realmente tuvo algo que ver con las decisiones.

En el programa para San Mateo y Santa Rosa se presentaron probablemente los mayores conflictos, a partir de un par de problemas locales a los que no dimos la importancia que les correspondía. El primer error que cometimos, conjuntamente con las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, y que después tuvimos que corregir, fue incluir a estas dos comunidades juntas en un solo programa. Se trata de grupos que tienen conflictos de mucho tiempo, que están muy enfrentados entre sí por cuestiones de tenencia de la tierra, por lo que incluirlos en un solo programa hacía todavía más difícil el trabajo. Además, estamos hablando de una zona que comparten dos delegaciones y donde la línea limítrofe no está claramente definida, lo que se suma al conflicto histórico de tenencia de la

tierra. La delimitación de las tierras ejidales comunales y de pequeñas propiedades no es clara, y la población suponía que el programa tenía como uno de sus objetivos la definición de la propiedad; esto hizo muy difícil el contacto con la gente, que tenía una actitud muy agresiva y no estaba dispuesta a escuchar.

Fue imposible hacerles entender que el programa de desarrollo urbano veía el territorio en relación con los usos, pero no era determinante en cuestiones de definición de la propiedad de la tierra. La gente estaba convencida de que el programa iba a definir la propiedad y en una ocasión literalmente —no es figura poética— sacaron a pedradas a los compañeros que estaban ahí tratando de explicar estas cosas. Hay otros casos menos graves en términos de violencia local, pero que tampoco pudieron concluirse, como el programa para el Centro Histórico de Coyoacán.

Lo último que tal vez valga la pena comentar es una experiencia muy particular en Santa Fe, donde se hizo también la revisión del programa parcial. Esta zona tenía un programa parcial, con errores e indefiniciones, así como procesos que habían cambiado las condiciones establecidas originalmente. Es claro que se trata de una zona donde hablar de participación social es otro asunto. Santa Fe estaba orientada al desarrollo de oficinas corporativas y centros comerciales, y la parte de vivienda no estaba desarrollada todavía, entonces no había residentes con quién entablar un diálogo.

El trabajo fundamentalmente lo hizo Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (Servimet) con asesoría de nuestra parte. Lo interesante aquí fue que coincidió con otro trabajo que habíamos estado desarrollando muy intensamente en la zona. Además de San Mateo-Santa Rosa, que está muy cerca de Santa Fe, habíamos trabajado en un proyecto muy atractivo en esta zona; se trata de la construcción de puentes sobre tres barrancas que cruzan la zona de oriente a poniente, lo que permitirá la comunicación desde Santa Fe hasta las Águilas y posteriormente su continuación hasta Luis Cabrera, lo que dará un acceso alternativo desde el sur del Distrito Federal hacia la salida a Toluca sin tener que pasar por el Periférico poniente y la Av. Constituyentes, cuya saturación provoca muchos problemas a la ciudad.

Se trata de un proyecto muy complejo, con varios objetivos; uno de ellos era resolver la dotación de tierra para viviendas de interés social en sustitución de un programa ya comprometido para la construcción de 4 300 viviendas en casi 30 hectáreas en la barranca de Tarango, en suelo de propiedad del gobierno del Distrito Federal.

Al revisar el proyecto de vivienda entre la Seduvi y las secretarías de Medio Ambiente, Transporte y Comunicaciones, y Obras Públicas, coincidimos en que era absolutamente inviable, ya que se trata de la última barranca que hay en la zona del poniente, que debe ser protegida y que además tenía conflictos muy graves con los vecinos, problemas de infraestructura y congestión de vías de acceso. Se decidió cancelar ese proyecto, pero como ya estaba comprometida la construcción de viviendas con más de treinta grupos que actuaban en la zona, se desencadenó un conflicto político muy serio, a pesar de que la decisión de cancelar el proyecto era correcta, en términos técnicos y ecológicos.

Por otra parte, el gobierno tenía cerca de Santa Fe, muy cerca de la barranca, otro terreno también del orden de 40 hectáreas donde en una administración anterior se había iniciado la construcción del reclusorio poniente, obra inconclusa que se abandonó por muchos años. El terreno era de origen ejidal, se expropió y así se inició la construcción, pero como no se terminó, vino una demanda de los ejidatarios pidiendo la reversión del decreto. Entonces se negoció con los ejidatarios —estoy hablando todavía de los años 1994, 1995— y se les volvió a indemnizar. Finalmente se firmó un convenio en donde ellos desisten de cualquier otra posibilidad de pleito en la zona, ya que el terreno es propiedad del gobierno de la ciudad.

Un grupo fuerte de inversionistas que tiene propiedades en la zona, entre otras el club de golf que colinda con Santa Fe, planteó su interés en el terreno del reclusorio, cuyo aislamiento —por su localización en medio de tres barrancas— fue la principal razón para suspender la construcción. Se entró así en un proceso muy complejo de negociación para armar un proyecto que permitiera resolver la situación, a sabiendas de que no había recursos en el gobierno ni disponibilidad de otros terrenos.

Después de meses de negociación, y con la intervención de múltiples instancias del gobierno, se llegó al siguiente acuerdo: el gobierno cedería a los inversionistas el terreno del reclusorio una vez que ellos, por su cuenta, construyeran los tres puentes y entregaran en propiedad al gobierno los terrenos que necesitaba la Seduvi para las 4 300 viviendas de interés social comprometidas, preferentemente en estas mismas delegaciones, y que fueran terrenos aprobados para vivienda dentro de los programas delegacionales. Ellos aceptaron y en esos términos se hizo el convenio, sin que el gobierno pagara ni un centavo; finalmente se creó un fideicomiso cuyo comité técnico se constituyó con representación igualitaria entre el gobierno y los inversionistas en el que se integraron los terrenos: tanto el del reclu-

sorio, sujeto a las condiciones antes mencionadas, como los que los inversionistas fueron adquiriendo para los programas de vivienda.

Ahora bien, dado que estos terrenos colindaban con Santa Fe, cuando se abrió la consulta pública del Programa Parcial de Santa Fe, los inversionistas plantearon que su proyecto era muy semejante al desarrollo de Santa Fe, por lo cual solicitaban su incorporación a aquel programa. Esto se discutió en la consulta pública y, como resultado de su aceptación, nosotros lo incorporamos en la propuesta a la Asamblea Legislativa, misma que lo aprobó con algunos candados que son muy interesantes y que nos ligan con el asunto de los programas parciales de San Mateo y Santa Rosa. Lo que se aprobó fue que si se incorporaban estos terrenos dentro del polígono de Santa Fe, dado que son terrenos colindantes con Santa Rosa y San Mateo, había que garantizar que estas comunidades tuvieran un beneficio por los impactos que el desarrollo pudiera implicar para la zona.

Esto permitió llegar a un convenio que se tradujo en la creación de otro fideicomiso en donde los inversionistas se comprometieron a aportar 2.5% del monto de las ventas de terrenos y además a aportar 1% del valor de venta de los inmuebles que se fueran desarrollando en la zona, de modo que esto permitiera contar con un fondo muy importante de recursos para la construcción de obras sociales en beneficio de las comunidades de Santa Rosa y San Mateo.

Así, aunque el Programa Parcial de Santa Rosa-San Mateo no se pudo realizar, sí se logró generar un beneficio a través de este otro mecanismo y de paso se logró establecer una mecánica muy complicada, pero transparente y jurídicamente fundamentada, que abre un panorama promisorio de instrumentación jurídico-financiera indispensable para dar factibilidad real a los programas de desarrollo urbano.

Los procesos de planeación urbana participativa. El caso de Xochimilco 1997-2000*

ESTEFANÍA CHÁVEZ DE ORTEGA**

INTRODUCCIÓN

EL CONTEXTO DE LOS TEMAS programados en este seminario, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM), permite reflexionar y exponer de forma sintética la experiencia en los procesos de planeación metropolitanos con participación ciudadana, a quienes participamos en el primer gobierno democrático del Distrito Federal (GDF) a nivel delegacional, en particular en Xochimilco, y plantear algunas propuestas y reflexiones para este tipo de proyectos.

Con este fin se describe primero el porqué del programa delegacional y de la participación de la población en los programas parciales, en este caso para la población de Xochimilco, que seguramente es similar a la de muchas áreas y poblados del D.F. Esto nos permite exponer asimismo por qué es determinante y a la vez delicada la participación ciudadana en la planeación urbana. Sólo así podremos entender cómo se dieron estos procesos en los programas parciales llevados a cabo en la demarcación y la importancia que tuvo la participación de la UNAM en uno de ellos.

* Esta exposición se nutrió con aportaciones de las urbanistas egresadas de la licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM: Sara García, María Teresa Guzmán, Mary Claudia Martínez y Gabriela Quiroga, por su participación en estos procesos (las últimas tres pertenecieron al grupo de colaboradoras de la Delegación Xochimilco durante el trienio motivo de estudio).

** Profesora titular "C" de tiempo completo y fundadora de la licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, fue delegada política del gobierno del Distrito Federal en Xochimilco durante el periodo de la experiencia y reflexiones que aquí se exponen.

LOS PROGRAMAS PARCIALES EN EL PROCESO DEMOCRATIZADOR

Desde que se decretó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, quedó por escrito, a nivel tanto normativo como administrativo, la preocupación de que la ciudadanía manifestara sus inquietudes relativas al ordenamiento territorial, así como sus conocimientos y experiencias, pero ello rara vez se reflejó en los procesos de planeación institucionales.¹ De igual manera muchos urbanistas, desde antes de 1976, habíamos luchado porque la planeación participativa se diera y en algunos casos lo logramos con el respaldo de los gobiernos estatales y municipales que nos apoyaron para ese fin.² Una vez aprobada la Ley General de Asentamientos Humanos, que recomendaba no sólo la participación de la ciudadanía, sino la necesidad de que ésta aprobara los planes y programas, se establecieron mecanismos para encauzar esta participación a través de las asociaciones civiles, que representaban o decían representar a la población organizada. Hubo también otras experiencias en las que para la ejecución de los planes se consultó directamente con la población y de su importancia dan testimonio varias publicaciones.³ Lamentablemente, muchas de estas experiencias no trascendieron lo que se esperaba hacia otros ámbitos, ya que paralelamente, a nivel oficial, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) había instituido un sistema más elaborado que se justifica cuando los planes se hacen por quienes no tienen una práctica participativa, a distancia, generalmente en despachos de la ciudad de México (sin que importe la lejanía de la localidad de que se trate), por lo que se requería que fueran más elaborados, más caros y alejados de las autoridades y de la población que los tendrán a su cargo. De ahí la importancia de que el IISUNAM lleve a cabo un seminario para difundir y evaluar, inmediatamente después, una experiencia de planes participativos.

¹ Hay quien dice que la planeación en México se inició en 1976; sin embargo, es importante señalar que lo que sucedió en esa fecha fue la institucionalización de otro tipo de planeación que no captó la experiencia de la anterior y que en la actualidad, y debido a los procesos participativos y democratizadores, debería ser motivo de revisión y evaluación.

² Tal como sucedió en el Estado de México con el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), a través de la Dirección de Transmisión del Conocimiento (DTC) en el estado de Tabasco (1970-1978) y en Michoacán de 1980 a 1986.

³ Véase por ejemplo, Estefanía Chávez de Ortega, 1998, *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*, segunda edición, PUEC-UNAM, donde se describe la experiencia de la planeación participativa y los métodos de simplificación del proceso de planeación física durante el gobierno de Michoacán de 1980 a 1986.

En estas experiencias llevadas a cabo por el Gobierno del Distrito Federal y el propio Instituto entre 1997 y 2000, se ha corroborado que la participación de la ciudadanía no debe ser solamente motivo de ejercicio para consultas directas e inmediatas de algunos aspectos políticos y sociales de gobierno, sino que su participación debe estar presente en otros procesos de conformación del ordenamiento territorial y del mejoramiento urbano. Sólo así podremos lograr que la población, los profesionales y las autoridades se vuelvan cada vez más “conocedores”⁴ y se percaten de su responsabilidad y autoría en la imagen, conformación y organización de los espacios urbanos. Por ello, durante estos procesos participativos se les debe hacer notar a todos los grupos de la comunidad la importancia de su responsabilidad en el mejoramiento del hábitat, más aún cuando los pobladores llevan ya varias décadas de estar acostumbrados a pedir y las autoridades a “conceder” en calidad de “favores” los requerimientos que aquellos solicitan.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LOS PROGRAMAS PARCIALES EN XOCHIMILCO

En Xochimilco, durante el primer gobierno democrático del D.F. se llevaron a cabo consultas populares para la elaboración de cuatro de los ocho programas parciales de desarrollo urbano que se propusieron. Dos se terminaron: el de Santa María Nativitas, ya aprobado y publicado en la *Gaceta Oficial* (julio de 2000), y el de Santa Cruz Acalpixca, presentado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y en proceso de aprobación al terminar nuestra gestión. Otros más quedaron en diversas etapas de avance: San Lucas Xochimanca y San Francisco Tlalnepantla, con el proceso de consulta pública concluido; Santiago Tepalcatlalpan y San Andrés Ahuayucan, en proyecto y está por iniciarse el proceso de consulta; San Mateo Xalpa y Santa Cecilia Tepalcatlalpa, poblados donde se inició el proceso de diagnóstico a solicitud de la población y que por razones presupuestales

⁴ En la reunión de Hábitat II 1996 en Estambul a 20 años de la Conferencia de Asentamientos Humanos y del Foro de Hábitat, se hizo mención de la importancia de tomar en consideración a los “partners”, entendidos éstos como los habitantes y otros grupos de la sociedad que deben ser incorporados en la consulta y posteriormente en la responsabilidad de colaborar en las mejoras propuestas; considero que en español deberán ser entendidos no como los socios sino como los “conocedores”.

no se continuó. En el actual gobierno se planea que estos dos últimos se puedan incorporar durante esta gestión en la revisión del programa delegacional, que como los otros 15 se tienen ya programados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi).⁵ Como ejercicio académico, alumnos de los talleres de proyectos de la licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, están trabajando actualmente en este último, en un vínculo estrecho con la población.

Con relación a los planes parciales de Santa María Nativitas y Santa Cruz Acalpixca, éstos se llevaron a cabo bajo la supervisión y con el presupuesto de la Seduvi, el primero de ellos a cargo de un despacho de desarrollo urbano y el segundo de un equipo interdisciplinario de la UNAM. Los otros seis se elaboraron en el interior de la delegación, siempre con la participación y la consulta ciudadanas, siguiendo el método de planeación operativa planteado y experimentado por la autora en ejercicios anteriores. Estos planes se llevan a cabo con presupuesto propio: los de los pueblos de San Lucas Xochimanca y San Francisco Tlalnepantla estuvieron a cargo de los equipos de urbanistas de las subdelegaciones de Obras Públicas y de Plan Lago, este último con el apoyo del presupuesto para asesorías; los cuatro restantes quedaron también a cargo de los profesionales de la subdelegación de Obras y no fue posible terminarlos, ya que no se pudo contar con el apoyo financiero de la Seduvi para su elaboración; no obstante, tuvieron que iniciarse por las presiones de los habitantes de esos poblados que los solicitaron e insistieron en participar desde su diagnóstico, sabedores de que la práctica de las consultas ciudadanas se había hecho ya una costumbre en la delegación como parte del proceso de "ciudadanización". Fue una constante en la delegación buscar la aplicación de métodos de planeación operativa más ágiles y por tanto que puedan responder a las demandas de la población, con los exiguos recursos de las dependencias encargadas del desarrollo urbano.⁶

⁵ Ojalá como corolario a este ejercicio de evaluación que viene realizando el IIS de la UNAM se lleven a cabo reuniones de reflexión sobre la tarea de los urbanistas y sociólogos urbanos para que, como resultado de la experiencia de participación de los "conocedores", la planeación en el D.F. en el siguiente trienio (2001-2004) y de los programas delegacionales y parciales que se elaboren y apliquen, se lleve a cabo un seminario similar al presente para presentarle al D.F. propuestas que pueden ser válidas en y ayuden a simplificar el proceso.

⁶ A este respecto hemos hablado ya mucho, desde antes de 1976 y con mayor énfasis a partir de 1982, sobre la necesidad de no planear sin hacer, ni hacer sin planear (improvisando) sino planear haciendo (pero sabiendo) y para ello la importancia de la formación de profesionales (los expertos) en el campo del urbanismo y de la evaluación de estas experiencias.

Los urbanistas de la Dirección de Participación Ciudadana en la delegación estuvieron presentes en todos los procesos de consulta pública, colaboraron con las subdelegaciones que tuvieron a su cargo los programas por parte de la delegación y brindaron su apoyo en los dos primeros, realizados por la UNAM y los consultores, contratados ex profeso por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Lo que a continuación se describe es la experiencia que como delegación tuvimos en la consulta popular a través de los representantes del área de participación ciudadana y, en algunos casos, del cuerpo de urbanistas de las subdelegaciones operativas (la de Obras y la de Plan Lago, esta última encargada de atender a los poblados rurales), así como los mecanismos de coordinación que se dieron entre éstas, la población, la UNAM, los consultores y la Seduvi.

Los programas parciales de desarrollo urbano de Santa María Nativitas y Santa Cruz Acapulca comenzaron a elaborarse desde el año de 1998, con la participación de consultores externos y de la UNAM, respectivamente. Los de los demás poblados mencionados se iniciaron a finales de 1999 y en 2000. El periodo de consulta pública tuvo además de las tres etapas que marca la ley, una muy importante de análisis y diagnóstico físico espacial y social, para detectar los problemas más apremiantes de la zona, que los consultores externos y el equipo de la UNAM realizaron previamente con el apoyo del personal de la delegación, ya fuera en reuniones en las oficinas de la delegación, con los pobladores y autoridades o en recorridos y asambleas en los dos poblados.

Para los programas directamente a cargo de la delegación, este periodo de prediagnóstico fue más amplio, porque se sumó a él la posibilidad de escuchar problemáticas de otro tipo, que después repercutieron en los programas, pero que sirvieron para conocer otras demandas que culminaron en proyectos específicos.⁷

En Santa María Nativitas, donde los consultores y servidores públicos llegaron a las reuniones de prediagnóstico después de algunas reuniones iniciadas por la delegación, pudieron detectarse y atenderse proyectos emanados de dichos encuentros tales como:

⁷ El ejemplo de estos proyectos y de algunos otros que se llevaron a cabo en el trienio motivo de evaluación puede demostrar que los programas delegacionales y parciales deben irse haciendo de manera paulatina con los proyectos y obras que demanda la población y para ello nuevamente se confirma la necesidad de que la planeación sea operativa y con la participación de autoridades, expertos y conocedores.

- La remodelación integral de los embarcaderos Zacapa-Las Flores, realizada una vez conocidas las demandas de diseño por la licenciatura en Urbanismo de la UNAM, con apoyo financiero de Servicios Metropolitanos (Servimet) en la primera etapa y la construcción por una empresa privada mediante concurso.
- La rehabilitación del Bosque de Nativitas, con el apoyo de la Comisión de Recursos Naturales (Corena-D.F.), después de un diálogo largo y convincente con la población y la participación decidida de los prestadores de servicios en el mismo (caballistas y vendedores de alimentos y artesanías principalmente).
- El mejoramiento de la plaza cívica del poblado, integrado por el proyecto de diseño urbano de la Unidad de Proyectos de la delegación con la participación de la población y la ejecución del Programa de Imagen Urbana, donde se contó con la asesoría de la maestría en Arte Urbano de la Escuela Nacional Artes Plásticas de la UNAM (ENAP) ubicada en el ámbito delegacional; la ejecución del proyecto se realizó mediante un proceso de licitación pública y estuvo a cargo de una empresa constructora.
- El anteproyecto del Mercado de Madreselva a cargo de los diseñadores urbanos de la propia delegación, para su realización futura por parte de los productores-locatarios.⁸

ETAPAS DE LA CONSULTA PÚBLICA

En el Programa Parcial de Santa Cruz Acalpíxca, que se elaboró al mismo tiempo que el de Santa María Nativitas, las etapas se realizaron de la siguiente forma:

A. Talleres de planeación participativa

En éstos se convocó a los habitantes de los poblados, para que expusieran la problemática urbana a nivel vecinal, a fin de que los consultores realizaran el diagnóstico de la zona de estudio, mismo que posteriormente se presentó a los pobladores y autoridades locales para conocer sus puntos de vista y plantear una nueva hipótesis con la que se trabajaría.

⁸ Por las discrepancias existentes entre los líderes de los diversos grupos en el mercado, algunos de éstos impidieron su ejecución, aunque se contaba con el apoyo de la delegación en la gestión para obtener un crédito bancario del Fondo de Desarrollo Económico (Fondeco) de la Secretaría de Desarrollo Económico del D.F. (Sedeco) para su construcción.

Para la realización de estos talleres no se contó con el apoyo logístico que la Seduvi ofreció para este fin, por lo que nuevamente faltó material de difusión y trabajo para llevarlos a cabo, mismo que fue suplido en parte por la delegación.

Estos talleres se realizaron durante dos meses (septiembre y octubre de 1998); en ellos se fueron integrando el diagnóstico y las propuestas, que se presentaron a los vecinos para recoger sus observaciones y comentarios. Una vez incorporados éstos al proyecto del plan, éste se presentó nuevamente a los pobladores en una siguiente etapa correspondiente a la de consulta pública.

B. Consulta pública

Esta etapa, como lo marca la Ley de Desarrollo Urbano, duró 45 días hábiles (de febrero a abril de 1999). Durante este lapso se llevaron a cabo en ambos poblados seis consultas públicas, una por semana, así como las reuniones que en algunos barrios fueron solicitadas por los vecinos para tratar asuntos específicos. Se contó para la realización de las audiencias con el apoyo logístico de la delegación, de los consultores y de algunos representantes de los pueblos involucrados.

Los representantes de la Seduvi estuvieron presentes en la mayoría de estas consultas; sin embargo, continuó faltando el apoyo oportuno ofrecido por ésta para realizar la difusión (volantes, trípticos y pendones), debido seguramente al cúmulo de trabajo que tenía, por lo que la divulgación se realizó con los pocos insumos con los que la delegación contaba para poder llevar a cabo, en la medida de sus posibilidades, el proceso de información y divulgación en los tiempos establecidos.⁹

C. Periodo de respuesta a los participantes de la consulta pública

Las solicitudes que se realizaron por escrito dentro del periodo de consulta pública se llevaron a cabo por parte de la Seduvi de acuerdo con los formatos preestablecidos por la misma.

Durante esta etapa fue posible incorporar al programa parcial algunas de las propuestas sugeridas por los habitantes y se consideró también la opinión de los y las urbanistas de la delegación.

⁹ Cabe aclarar que las políticas de desarrollo urbano serán más eficaces en la medida en que la congruencia sea mayor entre lo planteado en los tres niveles de gobierno.

REMISIÓN DE LOS PLANES A LA ALDF

Una vez salvadas estas etapas, los programas parciales fueron remitidos a la ALDF para su aprobación. Por la intervención de algunos grupos de vecinos, sólo el de Santa María Nativitas fue aprobado. Cabe aclarar que, a pesar de todo este proceso de consulta, después de un año el plan aprobado seguirá siendo sujeto a reconsideración por parte de los vecinos, no obstante haber sido invitados a la consulta pública y, en muchos de los casos, haber participado en ella.

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES PARA ESTE PROCESO PARTICIPATIVO

Para que la población pueda llegar a comprender la importancia que tiene su participación y toma de decisiones en este proceso y no permita que intereses ajenos a la comunidad la desarticulen se requiere de un largo periodo de "ciudadanización". Se trata de que los pobladores, las autoridades y los profesionales participantes vayan reconociendo que deben estar más conscientes de las causas del deterioro urbano y su responsabilidad en ellas, así como de su posible mejoramiento. Lamentablemente, no basta con que los pobladores sepan lo que les molesta directamente; también requieren saber lo que es conveniente —social y culturalmente hablando— para ellos y el resto de la población, y las posibilidades con las que se cuenta en tiempo y recursos.

De ahí que, sin este conocimiento previo, resulte en algunos casos, peligroso tratar o proponer, en estos talleres iniciales de diagnóstico, posibles soluciones a los problemas existentes, ya que no siempre pueden ser las válidas o factibles y resulta delicado que a la larga los pobladores se empecinen en ellas.

A pesar de que en la Delegación Xochimilco la población presume de ser organizadora y participativa para este y otros tipos de eventos, y conocedora de lo que son los programas delegacionales y parciales, en las consultas públicas generalmente no interviene a menos que tenga intereses particulares que defender. Aun cuando la población estuvo enterada tanto de las convocatorias a las juntas como de los usos del suelo, los asentamientos irregulares y las áreas de conservación ecológica, las consultas no fueron muy representativas de la comunidad, pues quienes no se sienten afectados directamente no participan. Ejemplo de ello es que asistieron en promedio a cada audiencia pública entre cuarenta y cincuenta vecinos (quienes

excepcionalmente fueron asistentes constantes), lo que significa aproximadamente 2% del total de la población.

Es importante considerar que la población asistente era generalmente aquella que tenía interés en demandar cambios en el uso del suelo en las zonas de asentamientos irregulares e ilegales cuyos pobladores (en algunas áreas de Xochimilco) tienen entre tres y veinte años de estar luchando por la regularización y han recibido ofertas en este sentido a cambio de su voto o de la promoción de los líderes, generalmente representantes de partidos políticos. Ahora que las autoridades delegacionales les habían manifestado la imposibilidad de dar servicios si no estaba regularizado el uso del suelo, el camino era enviar a sus representantes a estas consultas populares para que velaran por sus intereses. Un ejemplo claro es el que se da en Santa Cecilia, donde los únicos que tienen interés en que se lleve a cabo su programa parcial son los propietarios de terrenos en zonas de conservación ecológica ocupados por asentamientos precarios. Esto se debe a que los programas parciales se han convertido casi exclusivamente en una herramienta para la legalización de áreas irregulares.

Con relación a estos procesos de regularización de áreas con años de ocupación urbana ilegal, la política a seguir debería ser otra, v.g. definir el manejo mínimo para el proceso de regulación según cada caso, establecer un acuerdo con los pobladores y sus representantes (siempre y cuando sean residentes del área) con los requisitos para que esa área sea considerada urbana; en las zonas limítrofes al área de preservación ecológica, establecer las aportaciones que los pobladores deberían hacer a su espacio antes de que se vuelva urbano; conseguir áreas de donación, por parte de los propios residentes, para el establecimiento de espacios recreativos, de educación, de captación de agua pluvial para uso doméstico y de recarga de los mantos acuíferos, etc. Estas condiciones ayudarían tanto a los pobladores como a las autoridades en la necesidad de estructurar las áreas urbanas como tales y evitar que la mancha urbana crezca carente de servicios, situación que ha proliferado en todos los procesos de ocupación ilegal del suelo.

Por tanto, si deseamos que los habitantes enriquezcan los procesos de planeación y que ello incremente su entendimiento de los procesos de ciudadanización que se requieren para hacer más acogedores y habitables los espacios urbanos, debemos entonces considerar, dentro de los procesos de planeación, otro permanente para explicar a los habitantes, y dialogar con ellos, las causas y consecuencias de los procesos urbanos y su responsabilidad en éstos. Esto los hará más conscientes de sus obligaciones como "urbanistas" y más capaces e interesados en ser parte de estos procesos.

Por ese motivo, sería recomendable evaluar de igual manera los formatos preestablecidos por la Seduvi para la realización de la consulta pública y que en ellos intervengan los dos o tres niveles de gobierno, si se desea buscar la congruencia entre los mismos, ya que con frecuencia estos formatos eran poco comprendidos por los habitantes y la información solicitada en ellos es de trascendental importancia; de ahí que resultaría muy provechoso optimizar este recurso.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA UNAM EN LOS PROCESOS URBANOS DE PLANEACIÓN

Este proceso de consulta popular, sobre todo los talleres de planeación participativa llevados a cabo por el equipo de la UNAM, resultó extraordinariamente valioso para el conocimiento de los intereses particulares de los grupos y para el aprendizaje de estos últimos en la apreciación de la dinámica urbana. Es fundamental no perder esta práctica y seguir llevando a cabo este tipo de reuniones y audiencias, que en la delegación se propiciaron como mecanismo aleccionador para los pobladores sobre las causas que dan origen a la estructuración y desestructuración urbana, sus costos y los obstáculos para avanzar en ella.

El ejercicio que a través de la UNAM se llevó a cabo en esta ocasión como parte del proceso de planeación participativa en algunas de las delegaciones del D.F. deberá buscarse por parte de nuestra máxima casa de estudios y de sus instancias correspondientes, con los mecanismos institucionales que permitan un proceso de retroalimentación y transmisión del conocimiento urbano. Los alumnos de las licenciaturas principalmente en urbanismo, arquitectura de paisaje, ingeniería, geografía y ciencias sociales, así como los de los correspondientes estudios de posgrado, se enriquecerían mucho al asistir como observadores a este tipo de audiencias públicas para este y otros propósitos. Debería darse esta participación como parte de su formación profesional, primero como observadores y después como profesionales propositivos en esos talleres y consultas ciudadanas, a fin de que se enriquezcan al conocer mejor la problemática urbana de nuestra ciudad, y más adelante puedan aportar propuestas concretas a los equipos de consultoría en los programas parciales y delegacionales.

Que el gobierno de la ciudad, tanto a nivel central (Seduvi) como delegacional (en este caso, Xochimilco), asignara en algunas demarcaciones a un equipo de la UNAM para la atención de un poblado, resultó de funda-

mental importancia, ya que se tuvo la oportunidad de que la retroalimentación de esta experiencia democrática trascendiera no sólo a los equipos responsables de los planes, sino a todos sus integrantes: profesores e investigadores de nuestra máxima casa de estudios. Por otra parte, se podrá retransmitir la experiencia a otros universitarios, tanto en las aulas y los centros de investigación como a través de otros medios universitarios de divulgación, como ocurrió en la evaluación que nos ocupa.

Estoy segura de que a través de convenios especiales, el gobierno de la ciudad estaría en la mejor disposición de encontrar mecanismos en donde se pudieran plantear, con enfoques académicos y financieros, convenios que permitieran recibir beneficios tanto para el gobierno como para la universidad misma.

Además, cabe aclarar que en el Programa Parcial de Santa Cruz Acalpixca, asignado a la UNAM a través del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), se observaron ventajas adicionales de gran importancia:

- a) La población se sintió con mayor confianza para exponer sus problemas y con más esperanza sobre su posible realización, por tratarse de un equipo interdisciplinario de la UNAM.
- b) Fue más fácil intercambiar datos e información entre servidores públicos y consultores.
- c) Se perdió parcialmente la condición de contratistas, y se consideró un proceso de enseñanza-aprendizaje entre pobladores, servidores públicos y consultores universitarios.
- d) Se hizo posible este seminario de evaluación y retroalimentación, con las experiencias que se tuvieron durante este proceso.
- e) Será posible llevar a cabo nuevas reflexiones al respecto y optimizar los próximos ejercicios de participación ciudadana.

Quienes estamos interesados en que se continúe el proceso que permita que cada vez se comprenda mejor el fenómeno urbano y su dinámica por un mayor número de habitantes, autoridades y profesionales de la planificación y el ordenamiento del territorio, estamos seguros de que podrán acelerarse los procesos de concientización ciudadana, pues la imagen de la ciudad es en gran parte responsabilidad de todos ellos y de los investigadores y académicos de nuestra universidad, quienes debemos tener una participación cada vez más activa en ese proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Chávez de Ortega, Estefanía, 1998, *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*, segunda edición, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC)-UNAM, México.

Planeación participativa en la ciudad de México. Una visión institucional

JUAN FELIPE ORDÓÑEZ CERVANTES*

EL CONCEPTO DE DESARROLLO URBANO EN LA VISIÓN DEL PRIMER
GOBIERNO DEMOCRÁTICO EN EL D.F., 1998-2000

UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN en el D.F. entre los años 1998-2000 creó enormes expectativas y la más importante, surgida de la apertura democrática, era lograr que la población asumiese ser responsable de las acciones del gobierno. En este contexto, el gobierno de la ciudad inició un proceso de planeación basado en el compromiso democrático y participativo para definir, en interacción con la sociedad, las prioridades que se debieran atender, bajo la lógica de gobernar con la gente, de acercarse con disposición abierta a la población a través de sus organizaciones y buscar que las decisiones o acciones respondiesen a inquietudes y necesidades que la población planteaba y la autoridad considerara que se debían normar y ejecutar.

En 1998, el gobierno de la ciudad inició la realización de 31 programas parciales en diversas zonas de la ciudad. Programas previstos en la legislación urbana vigente, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que determina una estructura de tres niveles o ámbitos de planeación para los programas de desarrollo urbano: el general, los delegacionales y los parciales. Los programas parciales constituyen el último ámbito, el más reducido en escala, el de mayor contacto con los barrios y mayor detalle para definir obras y proyectos a nivel de lote. A partir de la convicción de iniciar procesos verdaderamente democráticos, el gobierno cambió radicalmente la concepción de los programas de desarrollo urbano y asumió el compromiso de desarrollarlos a través de una relación estrecha con la comunidad.

¿Por qué la planeación participativa y no la tradicional?

* Director de Planeación y Evaluación de Desarrollo Urbano de la Seduvi, gobierno del D.F.

El esquema de planeación participativa requiere de las aportaciones de la gente, tanto para elaborar el diagnóstico como para encontrar soluciones a sus problemas. Como planificadores urbanos consideramos que no siempre tenemos la verdad o lo sabemos todo, sino que necesitamos de la retroalimentación con la gente.

CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Los programas parciales, cuyos principios normativos en el uso del suelo representan su fundamento legal, articulan diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda dentro de un marco de desarrollo integral y sustentable. Son instrumentos reguladores de los usos del suelo, ordenadores de las actividades urbanas, previsores y correctores del deterioro ambiental; prevén también la preservación y regulación de los espacios públicos, y la protección civil, a partir de la incorporación de las percepciones, las propuestas y las iniciativas de la población que los requiere; plantean también proyectos estratégicos para cada zona.

Las zonas donde se realizaron los programas parciales durante el trienio se seleccionaron en coordinación con las autoridades delegacionales, en atención a los criterios señalados en el Programa General de Desarrollo Urbano, tales como: 1) la existencia de situaciones problemáticas de carácter social; áreas conflictivas, con riesgos de invasión, carencia de infraestructura y servicios que correspondieran a las áreas señaladas para mejoramiento porque concentran a la población de más escasos recursos en el D.F.; 2) zonas con instrumentos efectivos convenidos con la población para evitar la expansión urbana sobre las áreas de conservación ecológica de las que depende la sobrevivencia de la ciudad en relación con el agua y la masa biótica, que se encuentran en las faldas de los cerros que bordean la ciudad al poniente y sur de la ciudad; 3) el tercer paquete de programas correspondió con la intención de generar instrumentos de detalle para hacer efectiva la política de reciclamiento en las cuatro delegaciones centrales de la ciudad, donde se ha perdido más de la mitad de la población en las últimas dos décadas y donde existen también áreas de alto valor patrimonial, urbano y cultural.

Así, se propusieron áreas estratégicas en la ciudad central para potenciar e instrumentar su reciclamiento. En la periferia se definieron las áreas donde hay asentamientos irregulares en lugares inadecuados, como zonas de preservación por razones ecológicas, pero que por la presión del crecimen-

to demográfico y la necesidad de nuevos hogares han sido invadidas u ocupadas de manera ilegal, sin prever lugares necesarios para el equipamiento recreativo, cultural o social, en condiciones de alta vulnerabilidad por precipitación pluvial y sismos que en casos de desastre requieren de atención especial por parte del gobierno.

METODOLOGÍA

La metodología de planeación participativa que diseñamos requería la participación social para la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas parciales de desarrollo urbano. Para ello se promovieron mesas de información y concertación, talleres de análisis y discusión, y consultas públicas con la participación de la ciudadanía, ONG, gobierno y universidades.

Además de la actividad técnica y social, se integró en paralelo una tercera línea de trabajo que consistía en una negociación interinstitucional que permitiera consensar las propuestas con la delegación y sectores específicos.

Otra modalidad incorporada en los programas parciales fue la definición de proyectos estratégicos que cumplieran la función de detonadores del desarrollo en cada comunidad, aunada a la identificación y resolución de acciones inmediatas, que detectadas y resueltas en paralelo al proceso de planeación, permitieran recuperar la confianza en el gobierno.

La aplicación de una metodología más compleja que la tradicional requería de un equipo técnico con una composición enriquecida por especialistas en gestión social, manejo de grupos y de conflictos sociales, además de urbanistas tradicionales. Su realización se llevaría a cabo en tres años y para ser efectiva se planteó apoyarse en la experiencia de las universidades y en organizaciones no gubernamentales que habían realizado trabajos de diseño participativo con la población, y la mitad de los estudios se puso a concurso entre consultorías a las cuales se les pidió se reforzaran con especialistas en ciencias sociales para abordar la temática en su dimensión técnica y social

EL PROCESO DE PLANEACIÓN

Inicialmente se realizó un prediagnóstico de la zona en gabinete y con entrevistas a informantes calificados, para tener luego una primera reunión en el sitio, con la población y autoridades de la delegación donde se desarrollaría el programa. Invitamos a la comunidad para explicarle en qué consistía

la elaboración del programa. Aportamos información sobre los programas existentes en todo el D.F. para divulgar el contexto de la planeación preexistente y organizamos una serie de reuniones para identificar, con la propia comunidad, su situación actual y sus problemas. Todo esto fue un proceso delicado, que en ocasiones duró dos o tres meses. Lentamente se generaba una relación de confianza, donde la gente entendía de qué se trataba y se interesaba en lo que el programa podía significar para el desarrollo de la zona, a la vez que los diversos grupos sociales manifestaban sus preocupaciones, intereses, demandas y sugerencias.

El proceso fue diferente en cada zona, porque la ciudad tiene una gran diversidad de situaciones, y así se fueron diseñando y jerarquizando las posibles soluciones. Asumimos una estrategia de responsabilidades compartidas que buscaba romper el patrón de comportamiento puramente demandante de la población. En el diseño de programas, así como en la fase de definición de acciones inmediatas, se procuró que la comunidad fuera corresponsable de la instrumentación. La idea era que esto se lograra a medida que la ciudadanía participara en la toma de decisiones.

Una cuestión metodológica básica consiste en identificar los proyectos que se requieren. Hay proyectos que económicamente no son viables y que sin duda logran movilizar a la gente. Por el contrario, hay proyectos capaces de generar empleo, inversión, etc., pero que pueden inhibir la participación de la comunidad. Durante el trabajo de planeación fue básico ir seleccionando y promoviendo proyectos que lograran detonar la participación de la comunidad y que produjeran beneficio económico, para que hubiera una derrama salarial, generación de empleo, etc. Los proyectos que más capturan la participación ciudadana o generan mayor inversión no siempre son los detonadores. A veces unos proyectos muy sencillos pueden generar la participación popular y, por lo general, en cada programa parcial se definió un proyecto específico con estas características.

Después se integraba la definición técnica en un documento y una serie de planos que reflejasen con claridad las condiciones del área y sus problemas, el diagnóstico de toda la zona y las propuestas formales que se pretendían adoptar como ley. Estos documentos como anteproyecto formal eran llevados nuevamente a la comunidad en reuniones abiertas de la consulta pública, durante las cuales la comunidad, con base en la Ley de Desarrollo Urbano, opinaba por escrito sobre las propuestas que esta documentación plasmaba.

Durante el proceso de consulta pública a la comunidad, los vecinos disponían de un formato amplio. Se destinó un espacio físico para la participa-

ción, abierto durante 30 días hábiles, de cinco a diez horas al día, con presentaciones itinerantes adicionales los fines de semana: cuando el programa correspondía a una zona muy grande, se llevaba a algunas colonias. El resultado fue una buena participación de la gente.

Aunque los representantes políticos, como diputados y asesores de los mismos, participaron durante el proceso de elaboración de los planes, una vez concluida la consulta y ajustado el contenido de los proyectos de plan, fue formalmente la Asamblea Legislativa quien recibió el proyecto del programa parcial con sus anexos técnicos, y también un dictamen de la propia Seduvi que evaluaba la participación ciudadana. El documento menciona los temas donde hubo aportaciones y donde hubo conflicto, así como las posiciones antagónicas de los grupos, de modo que los asambleístas conocieran esta información y negociaran compromisos y acuerdos que permitiesen una votación en el pleno de la asamblea. Para que un programa parcial llegue al pleno de la asamblea tiene que haber un dictamen de una o varias comisiones. Normalmente, quien dictamina es la Comisión de Desarrollo Urbano y Reservas Territoriales de la ALDF, pero puede ocurrir que el pleno pida la intervención de otras comisiones.

INSTRUMENTOS Y PROTAGONISTAS DEL PROGRAMA PARCIAL

Los talleres. Lo importante de la metodología para elaborar programas parciales es que consiguió crear las condiciones para que hubiera espacios donde la gente pudiera recibir información y emitir un comentario.

Durante el proceso de planeación, los talleres se realizaron con representantes sociales y vecinales que hicieron una invitación masiva a la población. A los representantes se les invitaba, en ocasiones, mediante oficios firmados por alguna autoridad de la delegación.

Los talleres se desarrollaron con los habitantes de cada zona para definir el diagnóstico del área y crear conciencia de la situación que presentaba su barrio y de las causas que generaban los problemas. Al mismo tiempo, se propiciaba el ambiente adecuado para que la misma gente proporcionara ideas y posibles soluciones, independientemente de las que el propio consultor proponía.

A la consulta pública asistió la gente que conocía el plan con anterioridad, y mediante difusión se aseguró que lo conociera la mayor cantidad de población posible, incluidos los funcionarios de la delegación (que en ocasiones no conocen aspectos de planeación de la ciudad).

Lo importante de este método de trabajo fue que creó espacios para ciudadanizar a las personas que habitan una zona; espacios que necesariamente le van dando a la gente otra visión. Un ejemplo de la respuesta vecinal lo encontramos en Cerro de la Estrella, donde se crearon cuatro comisiones para acciones inmediatas: de agua, limpieza y reforestación, deportiva y de vigilancia, comisiones que hicieron recorridos, grabaron videos e identificaron problemas específicos.

La gente. El protagonista fundamental de la planeación participativa fue la gente, representada no sólo por sus líderes, sino por todos los ciudadanos que acuden al llamado. Por un lado, acudieron representantes de la comunidad, con cierta visión e intereses específicos de grupo, y por el otro, ciudadanos que no tenían muy clara cuál sería la postura ideal; en ambos casos con frecuencia encontramos que dominaba el interés personal sobre el colectivo. Sabemos que las comunidades no son socialmente homogéneas, siempre hay intereses particulares o grupos menores dentro de los mismos, y al discutirse las propuestas o las ideas, surgen posiciones distintas y soluciones encontradas y contrapuestas.

En situaciones determinadas hay que tomar una posición. Obviamente, la que se adopta por lo general es aquella que puede aportar los máximos beneficios y el menor número de efectos negativos; pero a sabiendas de que no hay solución que genere el óptimo para todos. Por ello, no todas las propuestas se logran mediante consensos.

En todo caso, cuando hay intereses afectados, lo que se busca es alguna solución que disminuya los efectos y resuelva los problemas de la mejor manera para la minoría a la que se afecta; pero el programa tiene que validar las principales demandas y atender las mayores carencias. Ésa suele ser la parte más delicada del trabajo del grupo consultor.

La mezcla heterogénea de agentes sociales hizo que los talleres produjeran resultados tan importantes que en ocasiones la comunidad se adelantaba por mucho. Donde queríamos sistematizar propuestas, la gente proponía la acción directa. También hubo casos que ejemplifican lo contrario: comunidades que no eran participativas y no sabíamos cómo hacer para que se involucraran.

La gama de participación en las distintas delegaciones va de un extremo a otro: desde el desconocimiento total hasta la defensa del programa parcial. Hubo algunas que no se enteraron de que se estaba desarrollando el programa parcial, hasta que ocurrió una casualidad. Por otro lado, en algunas delegaciones, a la mitad del proceso ya habían asumido una responsabilidad de seguimiento del programa parcial, a tal grado que rebasó

nuestras expectativas; por ejemplo, un programa de rescate del cerro con un proyecto de reubicación y regularización puntual, lote por lote.

Las corporaciones. Un aspecto que conviene señalar es que la ciudad de México, como todo el país, es una organización muy corporativa. Muchas veces las organizaciones de los partidos políticos toman posiciones de partido más que de interés colectivo. Aun así se trabajó, porque lo importante fue transmitir a la gente todos los intereses que ocurren en un mismo espacio.

En asentamientos muy críticos hubo un gran número de organizaciones de comerciantes, vecinos y demandantes de suelo y vivienda, que generaban situaciones donde la gente se informaba pero no opinaba, sino que esperaba que opinara el líder. Sin embargo, esta situación fue cambiante. En el momento en que las organizaciones y los liderazgos se daban cuenta de que la información y el trabajo eran sumamente abiertos con la población, que la actitud era bajar realmente a las bases y trabajar con la comunidad, cambiaban de actitud, asumían el problema y llegaban a acuerdos con las autoridades, acuerdos que no necesariamente suponían consensos.

Los consultores. Dentro de los mismos talleres fue muy significativa la participación de los consultores, grupos de planificadores profesionales que apoyaban al gobierno de la ciudad mediante contrato para conducir la elaboración de programas parciales específicos. En 50% de los casos pertenecían a organizaciones no gubernamentales y a universidades públicas o privadas; el otro 50% correspondía a firmas consultoras profesionales; pero en su totalidad se trató de grupos interdisciplinarios con sensibilidad y conocimiento para intervenir en las zonas.

La representación delegacional. Otro agente fundamental en los talleres de planeación fue la delegación, cuya intervención era importante para atender problemas muy particulares de cada una de estas demarcaciones, independientemente de su postura política, experiencia, etc. Además tienen compromisos muy fuertes para atender demandas de la comunidad y de escasos recursos.

El gobierno central de la ciudad era otro agente que participaba a través de la Seduvi, como responsable de la conducción del proceso, con el apoyo de otras dependencias como la Secretaría de Transporte y Vialidad del gobierno del D.F. (Setravi) y Desarrollo Social, con las que se contó permanentemente. También apoyaron la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Obras, en especial la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH). A partir del 5 de diciembre de 1997, se inició una relación que antes no existía entre las dependencias para este tipo de

proyectos y en un principio no fue entendida por funcionarios poco sensibilizados en el trabajo interdisciplinario, asunto que en algunos casos que evolucionando, lo que fue necesario para instrumentar un proyecto de este tipo.

La Asamblea Legislativa. Por su parte, los asambleístas procuraron participar en el proceso —y ésta es una preocupación que han expresado en varias ocasiones y que hemos tratado de incorporar en la metodología. La idea es no esperar a que concluya la elaboración del programa parcial para evaluarlo solamente con base en los documentos, sino estar en las reuniones donde la comunidad se manifiesta, donde se presentan los trabajos, en fin, donde pueden tener una relación más cercana con la gente y con sus puntos de vista de modo que se les dé una referencia para tomar sus decisiones. Desde luego, los asambleístas estuvieron en posibilidad de invitar a nuevas consultas o buscar asesoría por parte de académicos o líderes de opinión y solicitar correcciones para eliminar propuestas, incorporar nuevas o para ajustar algunas de las que se han hecho; y finalmente tienen la atribución para autorizar el programa.

BALANCE DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Al 4 de diciembre de 2000 la Seduvi había elaborado 31 programas parciales de desarrollo urbano; 15 fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, seis estaban siendo analizados por la ALDF y los 10 restantes se encontraban en proceso de afinación para solicitar su aprobación. Esta situación permite observar diferentes tipos de comunidades, consultores, niveles de compromiso del gobierno, tanto en el ámbito delegacional como central; proyectos bien estructurados que sin problema pueden continuar con acciones; proyectos que corren el riesgo de no terminarse, u otros que se terminan sin mayor efecto en su entorno real.

No es posible expresar un pronóstico sobre el porcentaje de programas exitosos o fallidos por el poco tiempo que ha transcurrido, pero la meta es que algunos de ellos tengan seguimiento con acciones y participación de la comunidad. Para analizar los programas parciales se consideraron cuatro variables: el trabajo del consultor con la comunidad, el trabajo de la delegación, las comunidades que aceptaron la corresponsabilidad de participar y las zonas donde los conflictos resultaban regulables, en contraste con aquellas donde había posiciones irreconciliables. De esta forma, el programa parcial no quedará en la definición de usos del suelo y aplicación de las normas en determinados tipos de vialidad para dar certificados de uso, sino que

también será un instrumento que facilite los espacios para que la ciudadanía se pronuncie y para que los distintos sectores de la administración pública actúen coordinadamente.

FINANCIAMIENTO DE OBRAS DERIVADAS DE PROGRAMAS PARCIALES

A partir de los talleres de planeación participativa, adonde acudieron cerca de 5 000 ciudadanos, se identificaron 661 proyectos factibles de poner en marcha, obras que sin duda localizarán el impacto y bondad de los programas parciales. Estos proyectos contemplan sectores tanto de equipamiento urbano, infraestructura y servicios, como de desarrollo económico y social, imagen urbana y, de manera preponderante, la construcción de más de 50 000 viviendas de interés social.

La Seduvi negoció el financiamiento de algunos de estos proyectos con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de sus programas de cooperación. Estos recursos permitirían concretar las obras y acciones derivadas de la planeación participativa y ratificarían la confianza de la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones con la tutoría del gobierno de la ciudad.

REFLEXIONES PARA REPLANTEAR LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Es preciso revisar autocríticamente la metodología de la planeación participativa con objeto de hacerla más eficiente, práctica y eficaz. Se requiere sistematizar el trabajo y realizar talleres para transmitir a las delegaciones, a las ONG, a los consultores y a los grupos la experiencia de un proceso donde ellos mismos han sido protagonistas, diseñadores del proceso y del método para que todos los que en algún momento intervienen en la planeación participativa obtengan mejores resultados.

Es importante dar seguimiento al desarrollo de los programas parciales. Resulta peor trabajar y dejar un proceso inconcluso que no iniciarlo; aunque al final de la administración hay zonas donde se han despertado expectativas por el cambio, es importante no suspender el proceso de planeación, aprobación y ejecución de acciones. Si el cambio representa desconocer lo hecho, se tendrá que volver a empezar, con el agravante de no volver a confiar en un gobierno democrático.

Conviene diferenciar el programa parcial, cuya vigencia supone la intervención de la Asamblea Legislativa, de los llamados *proyectos estratégicos*, que son mucho más concretos, se realizan con menos recursos y propician una dinámica donde la gente puede constatar objetivamente el resultado de su organización y su intervención.

Otra línea de trabajo sería: ¿cómo transmitiremos esta experiencia de elaboración de programas parciales a los programas delegacionales? A pesar de que no son escalas comparables ni se pueden extrapolar mecánicamente, los programas parciales aportan información valiosa y actualizada que puede alimentar los otros ejercicios de planeación y de realización de otros programas sectoriales. Hay datos valiosos para los sectores de atención a la salud, educación, medio ambiente, transportes, etc. En síntesis, la planeación participativa generó una actitud cívica y de las autoridades capaz de permitir al gobierno de la ciudad iniciar la recuperación de la ciudad para sus habitantes.

El papel de las instituciones de gobierno en el proceso de planeación participativa

ANGELINA CRUZ*

INTRODUCCIÓN

EN LA ELABORACIÓN DE los programas parciales de desarrollo urbano el lineamiento general de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) fue el de abordar la problemática urbana a través de un proceso distinto del que tradicionalmente se había instrumentado. Por ello, al igual que la estrategia del gobierno de la ciudad de México, se trató de poner en marcha un proceso de planeación participativa.

La metodología se plasmó en los llamados "Términos de Referencia", los cuales resaltan la necesidad de involucrar a la ciudadanía durante todo el proceso de elaboración (autodiagnóstico, imagen objetivo, estrategia... etc.) del programa parcial mediante la realización de talleres de participación ciudadana.

Si bien la Seduvi estableció los lineamientos generales del proceso participativo, no existió un método y/o técnica único. Aun cuando la selección de quiénes iban a elaborar cada uno de los programas parciales fue muy acuciosa y algunos consultores manifestaron tener experiencia en el trabajo con la comunidad, se notaba inexperiencia; hubo que recordarles que la participación de la ciudadanía sí es importante y que requería de un trabajo arduo con todos los actores; que no se trataba de reunirlos y presentarles un trabajo terminado. De tal forma que los responsables de la elaboración de los programas parciales (consultor, sector académico... etc.) asumieron con distinta intensidad la puesta en marcha y el desarrollo del proceso.

Asimismo, debido a la heterogeneidad del territorio y a que cada polígono presentó una problemática singular, hubo que "moldearse" y adaptarse a situaciones que no se habían vislumbrado, y cada consultor empleó las herramientas que consideró adecuadas.

* Jefa de la Unidad Departamental de Planeación Estratégica de la Seduvi y alumna de la Maestría en Urbanismo de la UNAM.

METODOLOGÍA PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Los objetivos generales planteados emergieron en el marco del trabajo coordinado entre la Seduvi, la comunidad y la delegación, y se tuvo como espacio detonador los talleres de participación ciudadana. Su finalidad fue involucrar a los habitantes en el proceso de planeación del desarrollo urbano de acuerdo con los siguientes lineamientos:

Se llevaron a cabo reuniones informativas con los diversos actores sociales —comercio, vivienda, organizaciones políticas y civiles— en los que se explicó qué es un programa parcial de desarrollo urbano, sus alcances y la importancia de la participación de la ciudadanía. Se establecieron tres talleres como mínimo para cumplir con los temas que deben de considerarse en el programa parcial.

1^{er} taller. Se realiza con la participación de la ciudadanía, el autodiagnóstico, es decir, la revisión de la problemática de la zona, para plantear posteriormente la imagen objetivo.

2^{do} taller. Se revisan las estrategias de desarrollo urbano y los proyectos con los que se pretende solucionar la problemática, se plantean las estrategias y se analizan los instrumentos existentes para el financiamiento de los mismos.

3^{er} taller. Se presenta el programa parcial y se firman los convenios, acuerdos (en algunos casos), etc., como resultado del trabajo de los talleres.

La organización de los talleres se efectuó en función de temáticas tales como: usos del suelo, comercio, vivienda, vialidad y transporte, infraestructura (análisis jurídico), ecología, equipamiento y servicios. Al finalizar cada taller, se convocaba a la siguiente sesión de trabajo.

Para algunos programas parciales fue necesario trabajar por zonas; es decir, el autodiagnóstico (imagen objetivo) se realizó en cada zona; y para otros, en cada taller se analizaban las problemáticas de toda la zona de estudio. En cada reunión se listaban todos los problemas y se jerarquizaban. A través de una reunión plenaria, se exponía la jerarquía de los problemas de cada mesa para tener una visión integral de todos los temas.

Una vez concluidos los talleres se obtenía una primera versión del proyecto de programa parcial, el cual era presentado a la ciudadanía durante la consulta pública. También se montaron exposiciones con el material que integraba el programa parcial (memoria técnica completa y planos) y se complementaba la información en la realización de audiencias públicas.

Durante dicho proceso, se recibieron diversas opiniones y/o propuestas por escrito, que eran analizadas conjuntamente por Seduvi y por la delega-

ción, para su incorporación a la memoria técnica y a los planos, cuando las observaciones eran procedentes, así como para la elaboración de los dictámenes cuando eran improcedentes.

Es importante destacar el papel que cumple la presencia de dos actores en la elaboración de los programas parciales: a) la institución operativa (jefe de unidad de Seduvi); b) el perfil de la consultoría que realizó el programa.

a) La institución operativa

El rol que desempeña la parte operativa es de suma importancia, ya que mantiene un contacto directo con los diversos actores involucrados (autoridad-consultoría-ciudadanía); por tal motivo es necesario que la parte operativa considere lo siguiente:

- Conozca el proyecto de ciudad.
- Entienda y crea en el proceso de planeación participativa (considerando los aspectos sociales y técnicos).
- Tenga una visión interdisciplinaria.
- Sepa acotar¹ la participación de la ciudadanía durante la realización de los talleres con la comunidad.
- Esté dispuesto a intercambiar ideas en un lenguaje muy sencillo con los diversos grupos sociales.

b) La consultoría

Por su parte, este actor debe:

- Asumir que la opinión de la ciudadanía es valiosa y que su participación será considerada.
- Trabajar de manera interdisciplinaria, ya que es frecuente la falta de articulación de los aspectos técnicos y los aspectos sociales.
- Ser objetivo y no generar falsas expectativas en la comunidad respecto de los problemas a atender y su posible solución.

Asimismo, cabe mencionar algunos aspectos clave del proceso de elaboración del programa parcial:

- Es indispensable y fundamental el apoyo de la delegación.

¹ El término se refiere a no perder de vista el objetivo del programa parcial, mas no a una actitud de manipulación.

- Es necesario coordinarse con las distintas dependencias de gobierno y presentarse ante la comunidad de manera articulada.
- Se requiere llevar a cabo un trabajo de sensibilización, previo a la realización de los talleres.
- Se debe realizar una campaña de difusión a través de todos los medios de comunicación posibles.
- Es muy importante que desde el inicio la comunidad se involucre en las diversas etapas de elaboración del autodiagnóstico, la estrategia, etc., y que se sistematice la información generada en cada taller. La información debe de difundirse entre todos los asistentes, hayan o no asistido al taller anterior.
- Debe quedar muy claro que la posición de la autoridad es neutral con todos los actores sociales; que el verdadero interés de la autoridad es establecer mecanismos y espacios de comunicación entre el gobierno y la sociedad con miras a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.
- Se le debe dar el verdadero peso a los distintos actores sociales en la escala territorial de la que se trate, debido a que no siempre los que tienen más presencia son los que representan los intereses de la mayoría.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El trabajo que realizamos fue de suma importancia debido a que fuimos los interlocutores de los intereses y necesidades de los distintos actores sociales (vecinos, trabajadores, estudiantes, etc.) de una zona delimitada, así como intérpretes técnicos de las necesidades de la ciudad.

En muchas ocasiones los habitantes no se involucran de manera intensa con el proceso, lo cual es un indicador del escepticismo en la comunidad y suele escucharse la frase “más de lo mismo”. La ciudadanía no asimiló que ahora se trataba de un gobierno electo. A pesar de que existen muchos problemas en el lugar donde viven o trabajan, existió poca participación; sin embargo, la comunidad que intervino durante el desarrollo del programa se dio cuenta de que se puede trabajar de manera distinta. Para garantizar el éxito de esta forma de planificar la ciudad, es necesario fomentar el interés por la participación, para lo cual la comunidad debe percibir que su opinión y sus propuestas pueden ser incorporadas a las acciones de gobierno.

El marco jurídico y normativo de los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal

ROBERTO MELLADO HERNÁNDEZ*

LOS PROGRAMAS PARCIALES de Desarrollo Urbano (en adelante PPDU), de la ciudad de México, que realizó el nuevo gobierno capitalino (perredista) a partir de 1997, partieron de un marco legal insuficiente, ya que algunos de los fundamentos legales para la realización de los programas habían sido rebasados por la realidad social. Las leyes y los reglamentos urbanos tenían vacíos, particularmente en lo relacionado con atender a una ciudadanía atenta, demandante y participativa.

Los PPDU constituían el tercer nivel de planeación de la ciudad y debían realizarse en correspondencia con los otros dos niveles: 1) el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 2) los planes delegacionales. En conjunto, constituían los instrumentos rectores de la planeación económica y social para el D.F.¹

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1997,² en su segundo transitorio, aclaraba que se abrogaban los siguientes ordenamientos legales: el Reglamento de Planes Parciales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 1976; el Reglamento de Zonificación para el D.F. publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de abril de 1982 y el Reglamento de Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F. publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 1976.

Por su parte, la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. de 1996, en su artículo sexto transitorio, señalaba respecto de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) que se incorporarían como programas parciales.³ En este sentido, cabe señalar que las Zedec eran instrumentos creados en las anteriores administraciones en zonas donde los vecinos

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es profesor de asignatura en la misma institución.

¹ Cf. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996).

² Publicado en el *Diario Oficial* el 4 de junio de 1997.

³ Cf. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, art. 6° transitorio (07/11/1996).

pretendían controlar los cambios de usos del suelo y algunos grupos ofrecían resistencia a su revisión.

Así, la Ley de Desarrollo Urbano caracterizó estos programas parciales como el instrumento rector de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas, y aclaró que dichos programas tenían un carácter especial, adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas. Además, se establecía que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la capital tenía como fin mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de la planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos.⁴ Esto indicaba que los programas contemplarían no sólo el uso del suelo, sino todos los elementos de la estructura urbana.

Desde una perspectiva más general, la estructura administrativa, legal y normativa de la capital del país en materia de planeación urbana presentaba vacíos para la aplicabilidad e interpretación misma de la ley en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del D.F. (en adelante EGDF), la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y las diversas leyes reglamentarias sobre urbanismo, específicamente la Ley del Desarrollo Urbano y su reglamento.⁵

Según el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza jurídica y el gobierno de la capital del país están a cargo de los poderes federales y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. El 122 constitucional también señala que son autoridades locales capitalinas: la Asamblea Legislativa (en adelante ALDF), el jefe de gobierno del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia. Para decidir sobre el desarrollo urbano capitalino, las facultades se concentran en la Asamblea Legislativa del D.F. y el jefe de gobierno del D.F., de acuerdo con el Estatuto de Gobierno.⁶

En la Ley urbana, en cambio, se identifican cuatro instancias del gobierno del D.F. como responsables en materia de desarrollo urbano: a) la ALDF, b) el jefe de gobierno del D.F., c) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), y d) los delegados políticos.⁷ Si bien era lógico que la Seduvi fuese la instancia encargada de promover la realización de estos pro-

⁴ Cf. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, arts. 2 y 7.

⁵ Cf. Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (04/06/1997).

⁶ Cf. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 8 (26/07/1994) con reformas (22/11/1996), 4/12/1997 y una aclaración (11/02/1998).

⁷ Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 8.

gramas, no quedaba claro cuál era el papel de las delegaciones, instancias desconcentradas del gobierno central en las que se realizaban los mismos.

En relación con la planeación urbana, la asamblea legislativa del D.F. es la encargada de legislar en materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano —particularmente en uso del suelo—, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcción y edificaciones, vías públicas —tránsito y estacionamientos—, adquisiciones y obra pública, y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del D.F.⁸ La ley urbana también señala que la ALDF es competente para aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que esa ley prevé; remitir los programas al jefe de gobierno para su promulgación e inscripción en los registros; y participar en las comisiones de conurbación.⁹ En el mismo contexto, en el estatuto de gobierno se señalaban las facultades de la ALDF en materia de política urbanística y se señalaba que se regularía la prestación y la concesión de los servicios públicos; se legislaría sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.¹⁰ Sin embargo, los representantes de la ALDF no se involucraron en la realización de los programas y su actuación se limitó a revisarlos para su aprobación o rechazo, lo cual, como se verá, significó un freno a este proceso de planeación participativa.

Respecto del ejecutivo local, la legislación planteaba que el jefe de gobierno debía promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por la ALDF. Asimismo, debía cumplir y ejecutar las leyes y decretos relativos al D.F. expedidos por el Congreso de la Unión. El jefe de gobierno podría elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes expedidos por el Congreso de la Unión relativos a la capital y los debía someter a la consideración del presidente de la república. En política urbana, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el jefe de gobierno deberían, para su

⁸ Cf. art. 122 constitucional, fracción V, apartado J. La constitución local capitalina o EGDF está sujeta a la base primera que se refiere a la ALDF. Para los estados, la fracción V del artículo 115 constitucional señala que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (inciso A). Además, de acuerdo con esa ley, los municipios pueden participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboran proyectos de desarrollo regional, están obligados a asegurar la participación de los municipios (inciso C).

⁹ Ley del Desarrollo Urbano..., *op. cit.*, art. 9.

¹⁰ Cf. EGDF, art. 42, fracciones XIV y XV.

validez y observancia, ser refrendados por el secretario de la Seduvi.¹¹ Pero no puede decirse que el jefe de gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, y en su momento, la jefa de gobierno Rosario Robles hubieran otorgado atención a este proceso de planeación, a pesar de que se realizaba en zonas conflictivas e inauguraba un estilo de planeación urbana democrática.

La Ley de Desarrollo Urbano en materia de política urbana le daba al jefe de gobierno diversas atribuciones, como ejecutar obras para el desarrollo urbano; celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la administración pública federal, estatal o municipal; participar en la elaboración de programas previstos en la ley de planeación y en la ley general, cuando afectaran el territorio del D.F.; celebrar convenios para la creación de comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas, en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial; ordenar su inscripción en el registro de los planes y programas de desarrollo urbano y en el registro público de la propiedad, y participar en las citadas comisiones; promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas; formular programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, así como su modificación.¹²

Uno de los logros fue haber contratado a universidades públicas y privadas para la elaboración de los PPDU, como ocurrió con la UNAM, porque de alguna manera, la ciudadanía entendió que en materia de planeación urbana se estaba contratando a expertos urbanos, independientemente de su identidad política. Definitivamente, con el hecho de que se elaboraran los programas con asesorías académicas externas, se estaba demostrando otra forma de hacer política pública en la ciudad de México.

En el interior del aparato de gobierno capitalino, le correspondía a la Seduvi el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbanos, así como la promoción inmobiliaria. Esta dependencia, según la ley, contaba entre otras con ciertas atribuciones, por ejemplo: proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del D.F.; formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.; elaborar y someter a la

¹¹ Cf. arts. 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. puesta en vigor el 01/01/1999, la cual abrogó la del 30/12/1994.

¹² Ley del Desarrollo Urbano..., *op. cit.*, art. 10

consideración del jefe de gobierno los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano; intervenir en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. en la modificación del programa general y de los programas delegacionales y parciales; prestar a las delegaciones del D.F. la asesoría y el apoyo técnico que solicitaran para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano; fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana.¹³ La Seduvi se concentró más en las tareas de planeación que en las de gestión urbana, quizá por tratarse de los tres primeros años de gobierno.

Sin embargo, la Ley de Desarrollo Urbano le otorgaba más atribuciones que las que le confiere la Ley Orgánica, tales como vigilar la congruencia de los proyectos de los programas (urbanos) con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del D.F.; realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación; efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas; revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez estuviera comprendido dentro de una sola delegación, así como los proyectos de modificación que le remitiesen los consejos de ciudadanos para su congruencia con el programa general; emitir, por conducto del registro de los planes y programas de desarrollo urbano, las certificaciones de zonificación, transferencia de potencial de desarrollo y del uso de suelo por derechos adquiridos; tener a su cargo el registro de los planes y programas de desarrollo urbano en el que debían inscribirse éstos, así como aquellos actos o resoluciones que establecen esta ley y su reglamento.¹⁴

A pesar de la poca definición de las competencias de las delegaciones en la elaboración de los PDU, éstas jugaron un papel central en tanto que los programas se localizaban en su territorio y contaban con la participación de la sociedad local. Según la ley, los delegados en materia urbana podían proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial, además de prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial.¹⁵

¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., *op. cit.*, art. 24.

¹⁴ Ley del Desarrollo Urbano..., *op. cit.*, art. 11.

¹⁵ *Cf.* art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. puesta en vigor el 01/01/1999, la cual abrogó la del 30/12/1994.

Pero, según la Ley de Desarrollo Urbano, los jefes delegacionales tenían también las siguientes atribuciones: participar con la Seduvi en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez estuviera comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación; recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26 de la fracción III y 74 de esta ley, y remitirlas al órgano de representación vecinal que establece la Ley de Participación Ciudadana, para su aprobación preliminar; vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de esta ley, de su reglamento y de los programas; expedir las licencias de uso del suelo, con excepción de las que se refieran a obras de impacto urbano ambiental; y promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales.¹⁶

En este contexto, los delegados y sus equipos eran la primera instancia de contacto con los vecinos y se convirtieron en actores importantes no sólo para la atención ciudadana, sino para los equipos que realizaron los programas. La realización de los PPDU dependía en gran medida de las decisiones de la delegación, porque era la instancia que decidía muchos de los alcances de estos programas, e inclusive su realización o su suspensión.

En cuanto a la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas para los PPDU, ésta se limitaba a la consulta del proyecto. Sin embargo, la Seduvi decidió impulsar un proceso de planeación participativa en la elaboración de estos instrumentos de planeación.

El instrumento legal fundamental para la realización de estos programas era la Ley de Participación Ciudadana de 1998 (en adelante LPCDF). Respecto del desarrollo urbano, establecía que los interlocutores de las autoridades eran los comités vecinales, a quienes les correspondía la promoción de la participación comunitaria, la información sobre la gestión pública, la opinión sobre los actos de gobierno, el seguimiento de las acciones y la propuesta de alternativas de solución a los problemas locales. Específicamente, sus atribuciones son: convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad; ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones, y promover la organización, participación y colaboración ciudadanas en su

¹⁶ Ley del Desarrollo Urbano..., *op. cit.*, art. 12.

entorno.¹⁷ Sin embargo, muchos de los programas se hicieron con anterioridad a esta ley, lo que complicó el proceso.

La actual legislación urbana establece competencias más claras a las diferentes instancias gubernamentales y actores sociales, pero los PPDU elaborados a partir de 1998 y analizados en este libro no se realizaron bajo este esquema de participación institucionalizada, sino a partir de diseños de participación que creó cada equipo de trabajo. Pero en todos ellos se realizaron consultas públicas para la planeación urbana en donde se intentó incluir a la mayoría de los grupos sociales y políticos de cada localidad.

Finalmente, debe señalarse que el actual marco jurídico para la planeación urbana debe seguir perfeccionándose y actualizándose para que el gobierno y la ciudadanía puedan mejorar la gestión de esta gran ciudad. En este sentido, las leyes deben perfeccionarse porque son instrumentos reguladores de los usos del suelo, ordenadores de las actividades urbanas, previsores y correctores del deterioro ambiental.

¹⁷ Cf. la 2ª LPCDF, art. 98, cap. III. De la organización y funciones de los comités vecinales. El 26 de noviembre de 1998, fue aprobada la 2ª LPCDF por la I Legislatura de la ALDF, que sustituyó a la norma legal del mismo nombre vigente desde el 19 de junio de 1995. La nueva ley vigente desde 1998 se compone de cuatro títulos, 17 capítulos y 117 artículos, de los cuales, los últimos cinco son transitorios.

BIBLIOGRAFÍA

Diario Oficial de la Federación, 26/07/1994, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", puesto en vigor a partir del 27/07/1994 con reformas el 22/11/1996, 4/12/1997 y una aclaración el 11/02/1998, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación, 07/11/1996, "Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal", arts. 15 y 16, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación, 04/06/1997, "Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", México, D.F.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2ª), aprobada por la I Legislatura de la ALDF el 26 de noviembre de 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., puesta en vigor el 01/01/1999, la cual abrogó la del 30/12/1994.

III. Experiencias de planeación en la ciudad central: vivienda y espacio público

La recuperación de un centro urbano popular: San Simón Ticumac

ALBERTO RAMOS Y BOLAÑOS*

ANTECEDENTES

SAN SIMÓN TICUMAC es un centro urbano popular de la ciudad de México que se encuentra estratégicamente situado dentro de su estructura urbana al oriente de la Delegación Benito Juárez en el Distrito Federal y está integrado, en su mayor parte, por la colonia del mismo nombre y una pequeña parte por la colonia Independencia.

Cuenta con una superficie de 62.81 hectáreas, que representa 2.36% de la superficie total de la Delegación Benito Juárez y aproximadamente 0.04% del territorio del Distrito Federal; comprende 1 274 lotes en 71 manzanas, de las cuales 65 corresponden a San Simón Ticumac y seis a la colonia Independencia.

El área que hoy se identifica como la colonia San Simón Ticumac tiene antecedentes que se remontan a finales del siglo XIX, cuando la mayoría de las tierras y familias formaba parte de las Haciendas de Narvarte y de Los Portales, y del Rancho San Simón Ticumac.

En 1929 obtuvo el reconocimiento de colonia de tipo popular y se fijaron sus límites actuales. Hacia 1933 era un pueblo, perteneciente a la demarcación de General Anaya, formado por unas cuantas casas de adobe y tejamanil. El centro del asentamiento estaba formado por el parque, hoy denominado Ortiz Rubio, y por la escuela Pedro María Anaya, construida entre 1932 y 1934.

En la década de los cuarenta, la gente empezó a llegar procedente de otras zonas de la ciudad, sobre todo del centro, y el asentamiento original se extendió, al tiempo que los canales de agua que existían se fueron secando y las viviendas fueron ocupando los predios localizados al poniente de la colonia.

* Profesor de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

En esa misma época se introducen servicios de drenaje, agua potable, energía eléctrica y pavimentación de las principales calles y hacia los años cincuenta, la colonia estaba totalmente urbanizada.

La colonia en la actualidad está completamente consolidada y cuenta con un amplio número de servicios, con equipamiento y comercios que no sólo satisfacen las necesidades de la población residente, sino que también abarcan un amplio radio de influencia que engloba otras colonias de la propia Delegación Benito Juárez y de la Delegación Iztapalapa.

LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Estructura urbana

La estructura urbana de San Simón Ticumac está constituida por el subcentro urbano Ermita-Portales, que abarca parcialmente el frente del corredor urbano de Calzada de Tlalpan generado entre las estaciones Ermita y Portales de la línea 2 del metro.

El centro de barrio San Simón Ticumac es el punto comercial más importante de la colonia; se genera a partir del mercado de Portales e integra una zona de comercios y servicios de tipo básico, cuyo radio de influencia, en ocasiones, rebasa los límites delegacionales, debido al arraigo que tiene entre la población de la zona y al tipo de productos especializados que se comercializan. En las cuatro manzanas que conforman el centro de barrio existe un importante número de viviendas mezcladas con numerosos elementos de equipamiento, comercio y servicios.

En la colonia existe una zona habitacional en la que predomina la vivienda tanto unifamiliar como multifamiliar; sin embargo, se observa una marcada tendencia a mezclar la vivienda con actividades comerciales, así como a utilizar espacios que originalmente eran de vivienda unifamiliar como vivienda multifamiliar, bodegas, oficinas o talleres.

Por su localización dentro de la ciudad, San Simón es una zona de tránsito para muchos de sus habitantes; cuenta con una importante estructura vial integrada por ejes y corredores que concentran en su trayecto actividades económicas y son parte de un sistema vial submetropolitano de gran demanda.

El área cuenta con el corredor metropolitano de Calzada de Tlalpan, los ejes Lázaro Cárdenas y 6 Sur Independencia, así como vialidades de primer orden, que permiten que la colonia se integre a la estructura vial de la dele-

gación y que el sistema de transporte cubra la demanda generada por sus habitantes y la población flotante que acude diariamente a San Simón y a otras zonas de la Delegación Benito Juárez.

Usos del suelo

En la actualidad, el uso del suelo de San Simón Ticumac enfrenta una fuerte presión para transformarse en una zona habitacional con características que permitan el máximo aprovechamiento de su ubicación, la buena accesibilidad y la adecuada dotación de servicios existentes.

No obstante que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez 1997 establece, como forma de estímulo para la política de reciclamiento urbano de la colonia, un uso de suelo habitacional con comercio (HC3/20/90) con un máximo de tres niveles de construcción, un mínimo de 20% de área libre y un área de vivienda mínima de 90 m², no fue posible detener el acelerado proceso de envejecimiento y deterioro de la imagen urbana ni el desarrollo de actividades en la vía pública.

CUADRO 1

SÍNTESIS DEL USO DEL SUELO

<i>Uso</i>	<i>Superficie m²</i>	<i>Núm. lotes</i>	<i>% Incidencia del área lotificada área total</i>	
Habitacional	241 863.27	960	55.84	38.51
Equipamiento	80 799.13	81	18.65	12.86
Industrial	59 856.01	91	13.82	9.53
Mixto	46 980.56	141	10.85	7.48
Espacios abiertos	3 637.27	1	0.84	0.58
SUBTOTAL	433 136.24	1 274	100.00	68.96
Vialidad	194 961.09	—	—	31.04
TOTAL	628 097.33	1 274	100.00	100.00

FUENTE: Facultad de Arquitectura, UNAM, agosto de 1998.

En el ámbito social, el proceso de transformación o sustitución del uso del suelo ha provocado diferencias entre los intereses de sus habitantes, algunos de quienes buscan mejorar la calidad de vida en su colonia, por lo que se oponen a la modificación de uso, y otros que, en algunos casos, dejaron de ser vecinos de la colonia y desean el cambio de uso del suelo con el fin de aprovechar la plusvalía de sus propiedades. A esta compleja situación

se suma la presión que ejercen diversos grupos sociales de autogestión, así como inversionistas y desarrolladores inmobiliarios, tanto públicos como privados, que pretenden llevar a cabo proyectos, particularmente de nueva vivienda.

En la actualidad, el uso del suelo de San Simón está representado por 55.84% de uso habitacional (960 lotes), 18.65% de equipamiento urbano (81 lotes), 13.82% de uso industrial (91 lotes), 10.85% de uso mixto (141 lotes) y 0.84% (un lote) de uso destinado a espacios abiertos (véase el cuadro 1).

Se aprecia un claro proceso de cambio en los patrones de uso del suelo que ha originado, en algunas ocasiones, su incompatibilidad. La colonia, originalmente con predominio habitacional, afronta un proceso de abandono y subutilización de inmuebles de uso industrial, dispersos en la zona en donde se ubicaron pequeñas fábricas o talleres que hoy en día, en el mejor de los casos, son utilizados como bodegas.

LOS CONFLICTOS LOCALES VINCULADOS CON EL ESPACIO

La normatividad vigente hasta 1997

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez 1997 reconoce en San Simón Ticumac dos áreas de actuación: una con potencial de reciclamiento que representa 44% de la superficie total y otra de conservación patrimonial que significa el 56% restante.

Dentro de estas dos áreas de actuación se identifican tres usos del suelo; uno predominantemente habitacional con comercio (HC) que representa 93.33%; otro asignado al centro de barrio de San Simón Ticumac (CB), que representa 6.10%, y una pequeña área especificada como espacio abierto (EA), correspondiente al parque Ortiz Rubio, que equivale a 0.57% de la superficie total de la colonia.

De acuerdo con el análisis comparativo del uso del suelo asignado por el programa delegacional y los usos del suelo existentes en la colonia, se pudo apreciar que la clasificación asignada por el programa no corresponde con las tendencias actuales de uso del suelo de la colonia, es incongruente con la política de reciclamiento y la delimitación del área de conservación patrimonial limita las posibilidades de redensificación.

Normas

Conforme a la zonificación contemplada en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez, en la norma 1 de ordenación que se aplica en áreas de actuación con potencial de reciclamiento —como ocurre con San Simón Ticumac— se observa que, de acuerdo con el uso del suelo habitacional con comercio (HC), se permite la construcción de hasta tres niveles y 20% de área libre del terreno, y en este caso específico, la zonificación establece un área mínima de vivienda de 90 m², lo que impide la posibilidad de reciclar el suelo debido a las características socioeconómicas de la población de San Simón Ticumac, al alto costo del suelo y a la falta de reserva territorial disponible.

Asimismo, la norma de ordenación 4, que se aplica en áreas de conservación patrimonial, establece una serie de restricciones que dificultan el desarrollo de proyectos que contribuyan a un proceso del aprovechamiento más adecuado de áreas subutilizadas.

Por lo que se refiere a las normas de ordenación generales y a las disposiciones expresas del programa delegacional, la zonificación en el área define 20% de área libre con relación a la superficie de terreno, porcentaje que resulta escaso si se toma en consideración la ausencia de espacios abiertos en la colonia. Asimismo, la norma 26 establece criterios para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social en áreas con potencial de reciclamiento y, entre otras zonificaciones, en la habitacional con comercio, que es la predominante en San Simón Ticumac.

En esta norma se aprecia una clara incongruencia entre el objetivo de impulsar la vivienda de interés social, al establecerse en el inciso 3 parámetros de costo para diferentes tipos de vivienda y no hacer referencia al manejo del área mínima por vivienda definida en la zonificación del programa delegacional, dado que en San Simón Ticumac 90 m² exceden con mucho los parámetros de una vivienda accesible a la población de más bajos ingresos de la Delegación Benito Juárez.

Operatividad

Es necesario tomar en cuenta que las disposiciones del programa delegacional en cuanto a las características de zonificación del área patrimonial, uso del suelo e intensidad, impidieron la consolidación de programas habitacionales, particularmente de interés social, lo que ha originado que desde mediados de 1997 diversos sectores de la población local hayan presentado un importante número de solicitudes para el incremento de la densidad habitacional. Con la desaparición del trámite de incremento de

densidad se ha dificultado todavía más la gestión de vivienda de los grupos populares que habitan las vecindades ubicadas en San Simón Ticumac.

Asimismo, a los promotores privados inmobiliarios no les es posible desarrollar proyectos, ya que la normatividad del programa les impide lograr productos congruentes con los costos de la tierra y las características de la zona.

Por otra parte, el programa delegacional vigente contempla normas específicas para el uso de la vía pública que no se están cumpliendo ni en las calzadas de Tlalpan y Santa Cruz ni en la zona del mercado, donde el comercio en la vía pública ha invadido banquetas y arroyos vehiculares e interrumpe el libre tránsito peatonal y vehicular. Tampoco se cumple la normatividad vigente en materia de operación de estacionamientos y anuncios, particularmente en las calles que rodean el mercado de Portales y su anexo.

Problemas ambientales

En San Simón Ticumac, la incidencia de las fuentes contaminantes de la atmósfera tiene características similares a las expresadas en el Programa de Protección Ecológica del Distrito Federal, ya que por las particularidades de su estructura vial existen importantes flujos y concentraciones de vehículos automotores. Por otra parte, la realización de actividades en vía pública (servicios mecánicos, pintura de automóviles, etc.), los talleres automotrices, imprentas y fábricas de plásticos establecidos, así como la concentración de basura en el área del mercado de Portales, en calles y terrenos baldíos, contribuyen al deterioro atmosférico de la zona.

Asimismo, la zona enfrenta problemas de contaminación por ruido derivada de varias fuentes; una de ellas es el intenso flujo vehicular y el congestionamiento vial que se presenta en la Calzada de Tlalpan, situación que se vincula con las actividades comerciales, industriales y la actividad nocturna que realiza el salón de baile California Dancing Club.

Por lo que se refiere a la contaminación del agua por uso doméstico, la colonia, al igual que toda la ciudad de México, no cuenta con un servicio de drenaje separado de aguas grises y aguas negras. Los contaminantes más frecuentes son materia orgánica, limpiadores líquidos y sólidos, detergentes y jabones, blanqueadores y desinfectantes.

Por otra parte, la generación de residuos sólidos se ha incrementado debido al aumento en el uso de productos industriales y al cambio de los patrones de consumo de la población.

En la Delegación Benito Juárez se producen 693 toneladas diarias de residuos sólidos,¹ que representan 4.30% del total para el Distrito Federal. En San Simón Ticumac se estima que se genera un promedio de 22.37 toneladas diarias de basura, que representan 3.27% del total de la delegación. Sin embargo, en los últimos seis años se observa un incremento de 11%, debido fundamentalmente al crecimiento de la población flotante, asociado con el incremento de las actividades comerciales y de servicio que se generan en la zona del mercado de Portales y la estación de la línea 2 del metro.

El insuficiente servicio público de recolección de basura y la falta de conciencia ciudadana causan que en algunas zonas de la colonia, como el mercado y el parque Ortiz Rubio, se utilicen banquetas, lotes baldíos y el área del mercado como sitios para depositar la basura, lo cual genera malos olores, proliferación de roedores, moscas e insalubridad.

CUADRO 2

<i>Vialidad</i>	<i>Intersección con</i>	<i>Origen del conflicto</i>
Calzada de Tlalpan	La localización del California Dancing Club	<ul style="list-style-type: none"> * Ascenso y descenso de pasajeros * Estacionamiento hasta en tercera fila * Concentración de taxis
	Calzada Santa Cruz	<ul style="list-style-type: none"> * Transbordo de pasajeros de la estación Portales * Comercio informal en vía pública * Bases de microbuses y mudanzas * Dificultad de circulación
	Pasos peatonales inferiores	<ul style="list-style-type: none"> * Inseguridad * Cierre por comerciantes * Incomunicación entre la colonia y los lados de Calzada de Tlalpan
Fernando Montes de Oca Prolongación Juan Escutia 5 de Febrero	Libertad	<ul style="list-style-type: none"> * Saturación de la vialidad * Insuficiente estacionamiento * Maniobras de carga y descarga * Actividades en la vía pública

Fuente: Elaboración propia.

La vialidad y el transporte público

San Simón cuenta con un total de 14.33 km de vialidad con una superficie que representa 31% de su área total. A pesar de que la colonia cuenta con

¹ Cf. DDF, "Indicadores delegacionales" (1997).

una red vial suficiente y eficiente, en algunos puntos se genera cierto tipo de conflictos viales que afectan a vecinos y automovilistas (véase el cuadro 2).

Por otra parte, existen en la colonia cuatro pasos peatonales que cruzan por debajo de Calzada de Tlalpan y que comunican San Simón con la Colonia Zacahuitzco, al oriente de la delegación. Estos pasos son ocupados por comerciantes de alimentos, quienes entorpecen la circulación con sus actividades, además de que no cuentan con condiciones adecuadas de salubridad e higiene debido a la falta de ventilación y servicios.

Asimismo, los comerciantes han instalado puertas en los accesos a los pasos peatonales que les permiten (una vez terminadas sus actividades) cerrar las entradas de los mismos, con lo que impiden la circulación peatonal, lo cual obliga a la población a utilizar la estación Portales como paso peatonal, o bien, los pasos vehiculares a desnivel, con la consecuente incomodidad y peligro para los usuarios.

Existe una clara relación entre los distintos usos del suelo que se manifiestan en la colonia y las características físicas de la vialidad, las cuales permiten vincular la categoría de la calle con los usos del suelo, su estado físico y acondicionamiento (véase el cuadro 3).

Por otra parte, el transporte público de la zona está constituido por el Sistema de Transporte Colectivo "Metro", el Sistema de Autotransporte Urbano de Pasajeros y Sistema de Transporte Eléctrico, complementado por las rutas de servicio privado de taxis y colectivos (peseras y microbuses).

Sobre la Calzada de Tlalpan corre la línea 2 del metro Cuatro Caminos-Taxqueña; en el cruce con Calzada Santa Cruz, se ubica la estación Portales. En este cruce se localiza el paradero de las líneas 1 y 14 de microbuses, lo que provoca, en horas pico, un gran conflicto vial para los vecinos; además del grave problema del comercio en la vía pública que existe en la zona (véase el cuadro 4).

La oferta más importante de transporte colectivo en la hora de máxima demanda (HMD) está representada por los microbuses, que significan 86% de la oferta total y atienden a 85.7% de los usuarios. El transporte colectivo significa 10.7% de la demanda total y 89.3% lo representa el transporte particular; sin embargo, el transporte público atiende a 62% de los pasajeros, mientras que 38% se desplaza en transporte particular (véase el cuadro 5).

Por otro lado, los índices de ocupación muestran que gran parte de los medios de transporte se mueven a media capacidad (regular), lo que significa una importante subutilización del sistema de transporte actual de la zona (véase el cuadro 6).

USOS DEL SUELO Y CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LA VIALIDAD

Calle	De: a:	Usos dominantes del suelo										Estado físico del pavimento							Señalización horizontal				Estacionamiento			Observaciones			
		H	M	IB	BA	E	EA	N	B	A	D	CB	SP	O	N	B	MD	NH	C	B									
Calzada de Tlalpan	Luis Spota (Av. 9)/Ortiz Rubio	X	X						X							X												Vialidad subregional	
	Ortiz Rubio/Eleuterio Méndez			X		X									X													California Dancing Club	
	Eleuterio Méndez/Calz. Sta. Cruz	X				X									X													Comercio/hotel	
Fernando Montes de Oca	Calz. Sta. Cruz/Eleuterio Méndez	X		X		X											X											Vialidad secundaria/mercado	
	Eleuterio Méndez/Luis Spota (Av. 9)	X				X											X											Escuela/centro social	
	Luis Spota (Av. 9)/Eje 6 Sur (Independencia)	X			X											X													
Simón Bolívar	Eje 6 Sur (Independencia)/Luis Spota (Av. 9)	X		X												X													Vialidad secundaria
	Luis Spota (Av. 9)/Calz. Sta. Cruz	X														X													
Eje Central Lázaro Cárdenas	Calz. Sta. Cruz/Eleuterio Méndez	X				X																							Vialidad primaria/hotel
	Eleuterio Méndez/Luis Spota (Av. 9)	X			X										X													Escuela/talleres	
	Luis Spota (Av. 9)/Eje 6 Sur (Independencia)	X		X											X														Vialidad primaria
Av. Independencia	Eje Central/Calz. de Tlalpan	X		X		X										X													
Luis Spota (Av. 9)	Eje Central/Calz. de Tlalpan	X		X		X										X													Vialidad secundaria/servicio
Calzada San Simón	Rafael Mtz. Rip/Mario Rojas Avendaño	X				X																							Vialidad local/iglesia
	Mario Rojas Avendaño/Eleuterio Méndez	X				X																							Centro salud/escuela
Eleuterio Méndez	Eje Central/Fdo. Montes de Oca	X		X		X																							Vialidad secundaria/escuela
	Fdo. Montes de Oca/Calz. de Tlalpan	X		X		X																							Centro de barrio
Calzada Sta. Cruz	Calz. Tlalpan/Fdo. Montes de Oca	X				X																							Vialidad secundaria/mercado
	Fdo. Montes de Oca/Eje Central	X		X		X																							

Simbología

Usos dom. del suelo	H = habitacional	M = mixto	IB = industria-bodega	BA = baldío	E = equipamiento	EA = espacio abierto
Edb. físico del pavimento	N = nuevo	B = bien	A = agrietado	O = ondulado	CB = con baches	SP = sin pavimento
Señalización horizontal	N = nuevo	B = bien	MD = medio despiñadas	NH = no hay		O = otro
Estacionamiento	C = cordón	B = batería				

FUENTE: Facultad de Arquitectura, UNAM, Inventario físico, agosto de 1998.

CUADRO 4

CORREDORES DE TRANSPORTE

CORREDOR	COLECTIVOS			AUTOBUSES			ARTICULADO			TROLEBUSES		
	Origen	Destino	Ruta	Origen	Destino	Ruta	Origen	Destino	Ruta	Origen	Destino	Ruta
Calzada de Tlalpan N - S	Merced	Huipulco	26	Merced	Hospitales		Pino Suárez	E. Azteca				
	Pino Suárez	La Joya	1	Merced	Xochimilco		Merced	Sn. Fernando				
	Merced	Periférico	1	Pino Suárez	E. Azteca							
	Merced	San Ángel	1	Merced	Taxqueña							
	Pino Suárez	E. Azteca	26	Pino Suárez	San Fco.							
Eje Central N - S	Pino Suárez	Fovissste	4									
	V. Ceylan	C U	1	C. Camionera	Xochimilco		C. Camionera	Huipulco		Tenayuca	Alb. Olímpica	
	Tenayuca	E. Azteca	1	C. Camionera	Huipulco		C. Camionera	Xochimilco		V. Ceylán	Alb. Olímpica	
	Tenayuca	C U	1	Covadonga	Huipulco					V. Ceylán	Extremadura	
Eje Central S - N	Central C.	C U	1									
	C U	V. Ceylán					Huipulco	C. Camionera		Alb. Olímpica	Tenayuca	
	Xochimilco	Tenayuca					Xochimilco	C. Camionera		Alb. Olímpica	V. Ceylán	
	C U	Tenayuca								Extremadura	V. Ceylán	
Eje 6 Sur P - O	C U	C. Camionera										
	Mixcoac	C. Abastos	25	Mixcoac	La Viga		Alta Tensión	La Viga		Mixcoac	C. Abastos	
	Alta Tensión	Metro División	25	Mixcoac	Apatlaco		Mixcoac	Eje 3		Alta Tensión	La Viga	
	Mixcoac	Nativitas	25	Mixcoac	Metro División							
	Mixcoac	C. Abastos	25									
Eje 6 Sur P - O	Mixcoac	Aculco	27	Mixcoac	Pescadería							
	Mixcoac	Apatlaco	27									
	Mixcoac	Nativitas	27									
Montes de Oca S - N	San Simón	Tepito	27									
	San Simón	Allende	27									
	San Simón	Lagunilla	27									
5 de febrero S - N	San Simón	Sn. Andrés Tetepilco	27									
	San Simón	Modelo	27									
	San Simón	UAM - Izt.	27									

FUENTE: Idem.

CUADRO 5

OFERTA-DEMANDA DE TRANSPORTE COLECTIVO HMD*

Corredor	Dirección	COMBI		MICROBÚS		AUTOBÚS		ARTICULADO		TROLEBÚS		Total de pasajeros transportado en HMD	% de pasajeros por modo en HMD
		Núm. de Unidades	Núm. de pasajeros	Núm. de Unidades	Núm. de pasajeros	Núm. de Unidades	Núm. de pasajeros	Núm. de Unidades	Núm. de pasajeros	Núm. de Unidades	Núm. de pasajeros		
Calz. Tlalpan	N - S	21	178	235	6 380	11	516	4	376	-	-	7 430	31.14
Eje Central	S - N	13	110	165	4 479	8	360	2	198	4	180	5 327	22.50
Eje 6 Sur	P - O	21	65	136	5 128	4	190	2	140	3	190	5 713	24.39
Montes de Oca	S - N	0	0	30	720	0	0	0	0	0	0	720	3.04
5 de Febrero	N - S	0	0	15	360	0	0	0	0	0	0	360	1.52
Eje Central	N - S	0	0	102	3 243	14	662	1	107	2	110	4 122	17.41
TOTAL		55	353	683	20 310	37	1 728	9	821	9	480	23 672	100.00
%		6.9	1.5	86.1	85.8	4.8	7.3	1.1	3.5	1.1	1.9	100%	

DISTRIBUCIÓN DE LA DEMANDA DE USUARIOS POR MODO

Clasificación vehicular	Núm. de vehículos	%	Pasajeros transportados	Núm. usuarios	%
Transporte particular	6 618	89.3	Transporte particular	14 507	38.0
Transporte colectivo	793	10.7	Transporte colectivo	23 672	62.0
TOTAL	7 411	100.0	TOTAL	38 179	100.0

* HMD: hora de máxima demanda.

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 6

ÍNDICE DE OCUPACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN HMD*

Corredor	Dirección	Combi (CO)			Microbús (M)			Autobús (B)			Articulado (C)			Trolebús (T)							
		V ³	R ⁶	Ll ¹⁰	V ¹⁵	R ²⁴	Ll ³⁰	S ⁴⁰	V ³⁵	R ⁴⁵	Ll ⁵⁰	S ⁷⁰	V ⁷⁰	R ⁹⁰	Ll ¹⁰⁰	S ¹¹⁰	V ³⁵	R ⁴⁵	Ll ⁵⁰	S ⁷⁰	
Calz. Tlalpan	N-S	0.0	38.1	61.9	-	10.1	41.8	37.3	10.8	12.5	75.0	0.0	12.5	20.0	20.0	40.0	20.0	15.0	70.0	0.0	9.0
Eje Central	N-S	0.0	0.0	0.0	-	2.9	30.0	27.1	40.0	0.0	54.9	45.5	0.0	0.0	0.0	33.3	66.7	1.1	52.1	46.8	0.0
Eje Central	S-N	10.0	30.0	60.0	-	50.8	36.0	13.2	0.0	40.0	60.0	0.0	0.0	0.0	0.0	42.3	57.7	0.0	41.3	33.2	25.5
Eje 6 Sur	P-O	0.0	95.2	4.8	-	1.5	3.8	12.9	81.8	0.0	50.3	49.7	0.0	10.1	42.3	39.0	8.6	0.0	55.6	44.4	0.0
Montes de Oca	S-N	-	-	-	-	65.3	33.1	1.6	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 de Febrero	S-N	-	-	-	-	61.6	38.4	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Simbología V = vacío R = regular Ll = lleno S = saturado (el índice indica en número de pasajeros).

* HMD : hora de máxima demanda.

Fuente: *Idem*.

Infraestructura

La zona se encuentra dotada al 100% del servicio de agua potable, 97.4% de las viviendas habitadas cuenta con el servicio de agua entubada. Su abastecimiento se realiza a través del sistema sur de la ciudad, así como del pozo ubicado en el parque Pascual Ortiz Rubio.

La capacidad instalada en la red de agua potable es suficiente para la demanda; sin embargo, a pesar de que la colonia cuenta con suficiente servicio de agua, se observan algunos problemas generales debido a las condiciones de mantenimiento, operación y funcionamiento del sistema. Las fugas de agua originadas por la mala operación, el escaso mantenimiento y la antigüedad de la red que, en ciertos casos, tiene más de 60 años y que en ocasiones ha rebasado su vida útil, son algunos de los problemas más significativos en materia de agua potable.

Del mismo modo, la cobertura de drenaje de San Simón Ticumac es de 100%. Según el XI Censo General de Población y Vivienda, las viviendas de la colonia cuentan con este servicio; sin embargo, durante la época de lluvias se llegan a generar algunos encharcamientos debido, principalmente, a la obstrucción de coladeras y azolve de tubería por la basura que arrastran las aguas pluviales y, en ciertos casos, los asentamientos de terreno provocados por los sismos, que dañan las redes y contribuyen a que algunos colectores trabajen en contrapendiente, lo cual disminuye la eficiencia del sistema.²

El sistema, de 14.48 km en su conjunto, cuenta con una capacidad instalada de 110 l/seg y el volumen actual de aguas residuales vertido al sistema es de 22.84 l/seg, por lo que, aun en época de lluvias, el sistema de drenaje tiene suficiente capacidad, siempre y cuando cuente con el mantenimiento adecuado.

En términos generales, se puede afirmar que la colonia no presenta problemas significativos para el desalojo de las aguas negras y pluviales, salvo en puntos específicos en donde se registran dificultades eventuales, particularmente en época de lluvias (véase el cuadro 7).

Al igual que los otros servicios en toda la Delegación Benito Juárez, 98.6% de las viviendas habitadas cuenta con servicio de energía eléctrica. En la actualidad, la capacidad de la red es suficiente, lo que significa que la falta de energía eléctrica en 1.4% de las viviendas se debe a la falta de condiciones adecuadas para la contratación del servicio.

² Cf. Plan Hidráulico Delegacional de Benito Juárez (1997).

CUADRO 7

PUNTOS CON PROBLEMAS DE DRENAJE

<i>Identificación</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Tipo de problema</i>	<i>Causa</i>
Intersección	Eleuterio Méndez esq. Fdo. Montes de Oca	Encharcamiento	Coladera obstruida
Intersección	Rafael Solana esq. Luis Spota (Av. 9)	Encharcamiento	Coladera obstruida
Intersección	Eje 6 Sur-Morelos esq. Calz. de Tlalpan	Encharcamiento	Coladera obstruida
Paso peatonal No. 31	Zacahuizco y Calz. de Tlalpan	Encharcamiento	Coladera obstruida
Paso peatonal No. 33	Calz. de Tlalpan entre E. Carraza y Bretaña	Encharcamiento	Coladera obstruida
Paso peatonal No. 35	Calz. de Tlalpan entre Alberto y Hamburgo	Encharcamiento	Coladera obstruida

FUENTE: Plan Hidráulico Delegacional de Benito Juárez, 1997, DGCOH.

En la colonia aproximadamente 485 luminarias proporcionan el servicio, con una dosificación del orden de 7.64 luminarias por hectárea, 96% del promedio de la delegación Benito Juárez (7.95 luminarias por hectárea), lo que quiere decir que, dentro del Distrito Federal, tiene uno de los mejores niveles de servicio de alumbrado de toda la ciudad.

Equipamiento y servicios

La zona está servida por 25 instalaciones de equipamiento, tanto público como privado. Los elementos más significativos del sistema son los siguientes:

Educación

En San Simón Ticumac existen siete planteles educativos, tres de carácter privado y cuatro de carácter público (véase el cuadro 8).

CUADRO 8

EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

<i>Plantel</i>	<i>Servicio</i>	<i>Núm. de aulas</i>	<i>Capacidad de alumnos</i>	<i>Número de alumnos</i>	<i>% de ocupación</i>	<i>Turnos</i>
Jardín de niños "San Simón"	Privado	3	45	45	100.00	1
Jardín de niños "Filipinas"	Privado	3	35	35	100.00	1
Escuela primaria "Republica de Chipre"	Público	15	750	354	47.2	1
Escuela primaria "Pedro Ascencio"	Público	18	900	320	35.6	1
Escuela primaria "Pedro María Anaya"	Público	18	900	236	26.2	1
Escuela secundaria "Martin Luther King"	Público	18	900	645	71.6	1
Preparatoria "Américas Unidas"	Privado	12	420	392	93.3	1

FUENTE: Inventario Físico, Facultad de Arquitectura, UNAM, agosto de 1998.

El equipamiento educativo existente cubre desde jardín de niños hasta preparatoria; sin embargo, se requieren instalaciones adecuadas y suficientes para el nivel de preescolar.

El estado de conservación de los inmuebles varía, pero es particularmente deficiente en los equipamientos públicos de nivel primaria y secundaria.

Salud y asistencia pública

Existen en la zona tres equipamientos de salud: una clínica y un centro de asistencia privados, además de un centro de salud público de la Secretaría de Salud. Los niveles de atención van desde lo básico hasta especialidades. Cuenta con 30 consultorios, por lo que puede atender a una población de 438 habitantes por consultorio, lo que significa un nivel de utilización del 10% de su capacidad instalada.³

Comercio y abasto

El comercio privado está representado por numerosos establecimientos comerciales, desde básico, de especialidades, hasta regional como lo constituyen el mercado de Portales y su anexo.

En la zona se localizan dos mercados, propiedad del gobierno de la ciudad, cuyos locales están concesionados a los locatarios, quienes pagan "derecho de piso". El mercado de abasto de Portales, ubicado sobre la Calzada Santa Cruz, cuenta con 598 locales y, en contra esquina, sobre la calle Libertad, se localiza el Anexo, el cual se especializa en materiales y artículos de plomería y cuenta con 126 locales.

Por su grado de especialización y por el número de locales con que cuentan, los mercados de San Simón Ticumac trascienden la cobertura de la colonia, ya que con sus 724 locales⁴ tienen una capacidad instalada para atender a una población de 86 880 habitantes.

Cultura y recreación

El equipamiento de espacios abiertos y áreas de juego es escaso; está representado por el parque Pascual Ortiz Rubio con tan sólo 3 637.27m², lo que significa 0.27 m²/habitante, o sea que existe un déficit de 73% de espacios abiertos.⁵

Asimismo, la colonia cuenta con tres deportivos, dos de ellos privados y uno público que comparte instalaciones con el Centro de Desarrollo Social Integral "Vicente Saldivar".

El Centro de Desarrollo Social Integral San Simón Ticumac se localiza en Isabel la Católica y Antonio Rodríguez. Por sus características, las

³ Cf. Sedue, "Sistema Normativo de Equipamiento Urbano" (s/f). El índice de atención que marca la norma es de 4260 hab/consultorio.

⁴ *Ibid.* Población atendida: 14 400 habitantes por cada módulo de 120 locales.

⁵ Cf. Sedue, *op. cit.*

autoridades de protección civil y seguridad pública lo consideran albergue en caso de urgencia. Se trata de un edificio construido expresamente para la realización de actividades deportivas y culturales. Cuenta con instalaciones diversas y apropiadas, no sólo deportivas sino también culturales y de capacitación para el trabajo, ya que dispone de equipo y espacios para la enseñanza de varios oficios, además de un consultorio para atención médica. Sin embargo, se aprecia muy poca actividad dentro de ellas, por lo que se puede considerar subutilizado.

CUADRO 9

PROCESO DE POBLAMIENTO

Año	San Simón Ticumac			Benito Juárez			D. F.		
	hab (1)	viv (1)	hab/viv	hab (1)	viv (1)	hab/viv	hab (1)	viv (1)	hab/viv
1950	12.69	1.65	7.7	356.9	57.5	6.1	3 050.4	626.2	4.8
1970	18.68	2.83	6.6	576.5	98.3	5.8	6 874.2	1 219.4	5.6
1990	14.50	3.32	4.4	407.8	115.3	3.5	8 235.7	1 798.0	4.5
1995	13.15	3.25	4.0	370.0	113.1	3.3	8 489.0	2 010.7	4.2

(1) en miles.

FUENTE: Escenario Programático de la Vivienda en la ciudad de México 1996-2020, con base en los censos respectivos y el Censo de 1995.

Vivienda y reserva territorial

La vivienda tiene características similares a otras en la Delegación Benito Juárez en cuanto a su comportamiento. La tendencia de la colonia al des-poblamiento muestra el proceso típico de las colonias ubicadas en las delegaciones que componen la ciudad central, que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996 establece como Unidades de Ordenamiento Territorial.⁶

En 1950, el parque habitacional de San Simón Ticumac sumó 1 655 viviendas, con una población de 12 691 habitantes; el tamaño del hogar promedio era de 7.7 hab/viv. Para 1970, la población había crecido en 47%, o sea 18 678 habitantes en 2 830 viviendas, lo que equivalía a 6.6 hab/viv. En 1990 la población disminuyó a 14 501, habitantes mientras que la vivienda creció en 17.3% con respecto a 1970, lo que representa una relación de 4.4 habitantes por vivienda.

⁶ Cf. "Sector de Ordenamiento Territorial Metropolitano" (1996).

En 1995 existían 3 256 viviendas para una población de 13 157 habitantes, que arrojaba 4.04 habitantes por vivienda (véase el cuadro 9), con un índice promedio de hacinamiento de 1.83 hab/cto. y 0.998 familias por vivienda, lo que demuestra la subutilización de algunos inmuebles de la colonia.

Mientras que en los 20 años comprendidos entre 1950 y 1970 se observó que la población y el número de viviendas era creciente, los cinco lustros que van de 1970 a 1995 indicaron otro comportamiento. Se perdió 30% de la población residente y entre 1990 y 1995, 2% de la vivienda. Estos indicadores muestran la clara tendencia que sigue la subocupación y el deterioro del parque habitacional y el cambio de uso (véase el cuadro 10).

CUADRO 10

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA VIVIENDA, 1995

Colonia	Hacinamiento	Deterioro	Precariedad	Pérdida
San Simón Ticumac	13.00%	50.7%	11.2%	2.0%

FUENTE: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, *Diario Oficial* del 21 abril de 1997, Censo General de Población y Vivienda, 1990 y Conteo, 1995.

Por otra parte, del total de la vivienda existente para 1995, 50.7% sigue un claro proceso de deterioro y envejecimiento, hacinamiento en 13% de ella, debido al número de personas por cuarto, y 11.2% de viviendas precarias, por carecer de materiales adecuados en su construcción (véase el cuadro 10).

Las viviendas disponen de los servicios básicos; 97.4% de las viviendas cuenta con agua entubada, 96.9% con drenaje y 98.6% con energía eléctrica.

Hacia 1995, 46.59% del total de viviendas, o sea 1 517 es propio y 44.69% está en renta, o sea 1 455 viviendas; 8.72% restante (284 viviendas) está en situación no especificada;⁷ 76.7% es plurifamiliar,⁸ con 2 497 viviendas; 12.0% es unifamiliar, con 393 viviendas; y 11.3% (366 viviendas) tiene otras características, en este caso, de vecindades. En la Delegación

⁷ Cf. Anexo Estadístico, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, GDF, 31/07/97, p. 36.

⁸ Se considera vivienda un edificio, casa en vecindad o cuarto de azotea.



PROGRAMA FEDERAL DE DESARROLLO URBANO DE
SAN SIMÓN TICUMAC

DELEGACIÓN
BENITO JUÁREZ

CLAVE PLANO ZONIFICACION Y NORMAS DE ORDENACION
E-2

SEMAFORO

H HABITACION
HC HABITACION CON COMERCIO
HM HABITACION MIXTA

R RESERVA DE TIERRA
E ESPACIO ABIERTO (PARKS, PLAZAS, RECREACION)
EA AREA DE COMERCIALIZACION

CLAVE DE NOMENCLATURA
CON NUMERO DE NUESTRO PLANTEAMIENTO Y DE SU USO URBANO
H 7 2 30

FORMA DE ORDENACION SOBRE TIERRAS

USO URBANO	TIEMPO	FORMA DE ORDENACION
RESERVA DE TIERRA	10 años	RESERVA DE TIERRA
ESPACIO ABIERTO (PARKS, PLAZAS, RECREACION)	10 años	ESPACIO ABIERTO (PARKS, PLAZAS, RECREACION)
AREA DE COMERCIALIZACION	10 años	AREA DE COMERCIALIZACION
HABITACION	10 años	HABITACION
HABITACION CON COMERCIO	10 años	HABITACION CON COMERCIO
HABITACION MIXTA	10 años	HABITACION MIXTA

NOTAS GENERALES:

- 1- Las zonas de reserva de tierra, espacio abierto, área de comercialización, habitación y habitación con comercio, se otorgan por un periodo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de este plano de zonificación y normas de ordenación.
- 2- Las zonas de reserva de tierra, espacio abierto, área de comercialización, habitación y habitación con comercio, se otorgan por un periodo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de este plano de zonificación y normas de ordenación.
- 3- Las zonas de reserva de tierra, espacio abierto, área de comercialización, habitación y habitación con comercio, se otorgan por un periodo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de este plano de zonificación y normas de ordenación.
- 4- Las zonas de reserva de tierra, espacio abierto, área de comercialización, habitación y habitación con comercio, se otorgan por un periodo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de este plano de zonificación y normas de ordenación.
- 5- Las zonas de reserva de tierra, espacio abierto, área de comercialización, habitación y habitación con comercio, se otorgan por un periodo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de este plano de zonificación y normas de ordenación.



Benito Juárez la vivienda propia y de renta representa 50.7% y 40.0%, respectivamente, en tanto que la vivienda plurifamiliar figura con 72.1% y la unifamiliar con 25.8%. Al igual que en la delegación, en la zona, la vivienda se caracteriza por su envejecimiento, pérdida del parque habitacional, merma de sus atributos de calidad y subocupación (véase el cuadro 11)

CUADRO 11

CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA, 1995

	<i>Indicador</i>	<i>San Simón Ticumac (SS)</i>		<i>Benito Juárez (BJ)</i>		<i>SS/BJ</i>
		<i>miles</i>	<i>%</i>	<i>miles</i>	<i>%</i>	
	TOTAL	3.26	100.0	113.1	100.0	2.88
Tenencia	Propias	1.52	46.6	57.4	50.7	2.65
	Rentadas	1.46	44.7	45.2	40.0	3.26
	Otras	0.28	8.7	10.5	9.3	2.67
Tipo	Unifamiliar	0.39	12.0	29.2	25.8	1.34
	Plurifamiliar	2.50	76.7	81.5	72.1	3.06
	Otras	0.37	11.3	2.4	2.1	15.42
Calidad	Hacinamiento	0.42	13.0	4.5	3.9	9.33
	Precariedad	0.36	11.2	5.1	4.5	7.05
	Deteriorada	1.65	50.7	45.2	40.0	3.65
	Adecuada	0.83	25.1	58.3	51.6	1.42
Servicios	Agua entubada	3.17	97.4	112.3	99.3	2.82
	Drenaje	3.16	96.9	112.1	99.1	2.81
	Energía eléctrica	3.21	98.6	112.4	99.4	2.86
	Sin información	0.05	1.4	0.7	0.6	7.14

FUENTE: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1997; Anexo documental, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de julio de 1997.

Las condiciones físicas de la vivienda son diversas, lo cual coincide con la heterogeneidad socioeconómica de sus habitantes. Predomina la vivienda popular, sobre todo unifamiliar mezclada con vivienda plurifamiliar dispersa en toda la colonia, sobre los corredores viales de Tlalpan, Eje Central, Eje 6 Sur, Luis Spota y el centro de barrio, en donde se concentra este tipo de vivienda mezclada con comercio en planta baja o con algún servicio.

Por lo que se refiere a la calidad de la construcción, predomina la autoconstrucción; los materiales empleados son definitivos y de buena calidad. Sin embargo, hoy en día es patente la falta de mantenimiento y el franco proceso de deterioro de muchos de los inmuebles. Asimismo, las acciones

institucionales que organismos como el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), el Fideicomiso Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu) y el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), entre otros, han llevado a cabo en la colonia, tienen problemas de mantenimiento, si consideramos que sus diseños requieren de mínimos cuidados para su conservación.

En cuanto a las viviendas en vecindades, las características de los materiales utilizados son similares en toda la colonia: predominan materiales perennes en muros y pisos, combinados con materiales deleznable (lámina de cartón y asbesto cemento) en los techos.

La oferta de vivienda en la zona ha sido limitada en los últimos años; a principios del año 2000, sólo existían terminados dos conjuntos habitacionales de vivienda nueva que sumaban 62 viviendas. Uno de ellos de interés social, ubicado en la calle de Canarias s/n, y el otro de vivienda media localizado en el número 19 de la misma calle, con viviendas de 76 m². Ambos conjuntos son proyectos desarrollados por promotores privados, sin créditos institucionales, por lo cual se ha demorado su comercialización.

Existe también, en proceso de construcción, un desarrollo institucional de interés social promovido por Ficapro en la calle de Ortiz Rubio núm. 36-A, integrado por 15 viviendas de 40 m² cada una, distribuidas en dos edificios desplantados sobre un terrero de 342 metros cuadrados.

La demanda actual de vivienda se identifica en dos ámbitos: uno derivado de la población residente en la colonia, principalmente de las vecindades que requieren de programas específicos para su mejoramiento o sustitución, y otra demanda potencial generada por el interés de la población, vecina o de otros lugares, para aprovechar la proximidad de la colonia con importantes centros de trabajo, servicios y medios de comunicación.

Vecindades

A pesar del grado de consolidación en que se encuentra San Simón Ticumac, existen 50 vecindades ubicadas en 58 predios de 27 manzanas, de las 71 que conforman la colonia, lo cual representa 5.42% del uso del suelo habitacional y 8.85% del espacio ocupado por distintos usos, es decir un área aproximada de 2.34 hectáreas.

Las vecindades constituyen 11.3% de la vivienda total de la colonia, o sea 367 viviendas con una población de 1 817 habitantes; el grado de hacinamiento es de 1.10 familias por vivienda.

Las características generales de las vecindades muestran que sus dimensiones fluctúan entre 12 y 40 m² por vivienda; que el tamaño del hogar

medio es de 4.95 hab/viv., 10.9% superior al promedio observado en la colonia; que la mayoría de las viviendas cuenta con servicios y que la forma de ocupación es en 50% vivienda propia, 42% en renta y 8% compartida, prestada o con otro tipo de ocupación.

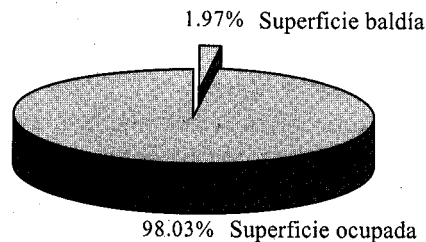
La atención al problema de las vecindades se complica debido a que 56% del área de la colonia se considera de conservación patrimonial, lo cual plantea severas restricciones de uso del suelo, densidad y construcción para atender las necesidades sociales de vivienda de la zona.

Reserva territorial

De acuerdo con el análisis elaborado en el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional, la zona no cuenta con reserva territorial, debido principalmente a su ubicación en el primer contorno de la ciudad de México y por su grado de consolidación urbana; sin embargo, se han identificado 29 lotes baldíos con una superficie de 1.24 hectáreas, que representan 1.97% de la superficie total de la colonia. Esta superficie puede considerarse como área de reserva potencial, con posibilidad de incremento de vivienda nueva (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1

BALDÍOS URBANOS



FUENTE: Facultad de Arquitectura-UNAM, Levantamiento físico, agosto de 1998.

De estos 29 lotes, 90% es propiedad de particulares, dos de organizaciones sociales que gestionan vivienda para sus propios miembros y dos propiedad del gobierno de la ciudad y la antigua Conasupo.

Conservación patrimonial

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez define, como área de conservación patrimonial, un perímetro de 39 manzanas

(30.91 hectáreas). En este espacio se encuentra la iglesia de San Simón Ticumac del siglo XVIII; sin embargo, la construcción sólo comprende una fracción de manzana y el resto de las manzanas se encuentra ocupado por viviendas de diverso tipo: unifamiliares en más o menos buen estado, vecindades muy deterioradas y hacinadas, unidades habitacionales, comercio formal e informal y uso de la vía pública para actividades de reparación, hojalatería y pintura de vehículos.

En general, las construcciones de la zona no tienen valor patrimonial, es decir que, a excepción de la iglesia, el área requiere de acciones que no deberían de estar sujetas a las normas para la conservación del patrimonio histórico, y por ello se propuso la necesidad de redefinirla.

Fisonomía urbana y espacio público

San Simón Ticumac se ha visto afectada en su estructura físico-espacial por el deterioro de las fachadas de sus edificaciones, la escasez de mobiliario urbano, la ausencia de mantenimiento, la proliferación de comercio informal en vía pública y la contaminación visual y ambiental.

La iglesia de San Simón Ticumac y su torre constituyen el punto de referencia más significativo de la colonia, que por su tradición permite a sus habitantes identificar el centro de barrio tradicional.

El espacio público para la comunidad lo constituyen tres elementos: el parque Pascual Ortiz Rubio, la carpa ubicada en el lado poniente del mismo parque y sus calles (banquetas y aceras).

El parque Ortiz Rubio, único en la colonia, ocupa una manzana con una superficie de 3 637.27 m², cuenta con juegos infantiles, una pequeña zona de áreas verdes, una cancha de basquetbol y media docena de mesas y bancas de concreto que forman parte de su mobiliario urbano. En el extremo poniente, una carpa de estructura de acero y lona que fue instalada por la delegación para actividades socioculturales, y un módulo de vigilancia.

Debido a que no existe un programa específico de actividades y a que a lo largo del tiempo “La Carpa” ha funcionado en forma irregular, algunos vecinos opinan que no es necesaria por considerarla una fuente de contaminación por ruido y punto de atracción de jóvenes delincuentes; sin embargo, la mayoría de los habitantes piensa que puede ser utilizada para llevar a cabo cursos de capacitación para el trabajo y el aprendizaje, y para actividades culturales, y fortalecerse como centro de convivencia vecinal.

LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

Proceso de participación ciudadana

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la colonia San Simón, en la Delegación Benito Juárez, fue elaborado a partir de un proceso de planeación participativa que contempló una amplia y muy diversa colaboración de los habitantes de la zona.

Entre los mecanismos de participación destaca la formación de un consejo ejecutivo, el cual fue integrado por vecinos y autoridades de la Delegación Benito Juárez a fin de dar seguimiento a la elaboración del programa, así como de revisar y aprobar los documentos producidos en cada etapa. De esta manera, dicho consejo se constituyó en el promotor más importante del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de San Simón Ticumac.

Otros instrumentos utilizados para hacer efectiva la participación ciudadana fueron las encuestas aplicadas a la población, los talleres realizados para la discusión de los problemas, así como diversos formatos distribuidos en toda la colonia, destinados a permitir la expresión de opiniones y propuestas de los vecinos con relación al ordenamiento del desarrollo urbano de la colonia San Simón.

Este proceso de planeación participativa representó una experiencia singular para la comunidad, las autoridades y los consultores, con el aprendizaje necesario que ha permitido sentar las bases de una nueva cultura ciudadana, más democrática y responsable, que contribuya al logro de una forma de gestión urbana más eficiente.

LA PROPUESTA Y SU CONTENIDO

La estrategia de desarrollo

Con el propósito de asegurar, elevar y equilibrar las condiciones actuales de los niveles de calidad de vida de los habitantes de San Simón Ticumac, se establecieron, dentro de la imagen objetivo del programa parcial, metas acordadas con los lineamientos derivados de la participación ciudadana, los establecidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Delegacional con horizonte de planeación al año 2020.

Asimismo, se estableció la estrategia para mejorar la integración metropolitana, tomando en cuenta que la colonia forma parte de la ciudad central,

conforme al ordenamiento territorial metropolitano que establece el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.⁹

La estrategia propuesta en el programa parcial está orientada, entre otros aspectos, a evitar la expulsión de la población residente mediante incentivos concretos a proyectos para el desarrollo de vivienda; fortalecer la autosuficiencia de San Simón Ticumac en cuanto a servicios, equipamiento y empleo, para evitar la excesiva movilidad de la población; y favorecer la identidad con su barrio.

Del mismo modo, se contempla promover la vivienda plurifamiliar mezclada con otros usos compatibles que permitan reciclar la infraestructura instalada, parcialmente subutilizada, y estimular las actividades comerciales y de servicio sin afectar el carácter de las zonas habitacionales.

La estrategia contempla promover y estimular el incremento de los espacios abiertos mediante la adquisición de predios que actualmente son bodegas subutilizadas. Asimismo, busca establecer programas de reforestación de vialidades, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias para el control de emisión de ruido derivada de actividades industriales y del funcionamiento del California Dancing Club.

Para reordenar la estructura urbana de la zona, se establecen criterios diversificados de redensificación y se define y consolida la zona comercial en torno a los mercados, la de uso habitacional y las áreas de uso mixto, ubicadas sobre las principales vialidades; se promueve la vocación de uso mixto a fin de que los actuales terrenos industriales, subutilizados como bodegas, se incorporen para la promoción de vivienda y microindustria. Asimismo, se limita el área de conservación patrimonial a la iglesia de San Simón y se promueve la construcción de un paríán comercial dentro del centro de barrio, para la reubicación del comercio en vía pública.

Con el fin de eliminar la obstrucción de la Calzada Santa Cruz, a la altura de la estación Portales del metro, se ha propuesto reubicar la base de los microbuses de las líneas 1 y 14 en una plaza comercial donde también se situarán los comercios que actualmente ocupan la vía pública.

Respecto de los pasos peatonales subterráneos sobre la Calzada de Tlalpan, se contempla aplicar la norma de uso de espacios públicos y apoyar a los comerciantes para que aseguren sus locales.

La estrategia de infraestructura para San Simón Ticumac establece, en materia de agua potable, resolver el problema de fugas mediante manteni-

⁹ Cf. "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal" (1996).

miento, reparación y conservación de la red existente; utilizar la capacidad actual instalada de la red con un gasto de 43.33 l/seg., a fin de contar con la máxima dotación de servicio que permita el logro de la redensificación de la colonia, y promover la operación eficiente del sistema al tiempo que se difunde la cultura del agua entre sus habitantes.

En cuanto a drenaje, se establece dar mantenimiento permanente, reparación y renovación de la red existente; y establecer un programa permanente de mantenimiento y operación de los equipos de bombeo de los seis pasos a desnivel, tanto vehiculares como peatonales, que cruzan Calzada de Tlalpan, principalmente en época de lluvias.

Asimismo, se establece un programa de reforzamiento del alumbrado público en las zonas de la iglesia y de los mercados en el centro de barrio.

En la zona existe un importante equipamiento urbano destinado a educación, abasto, salud y deporte, que requiere de acciones de conservación y, en algunos casos, de reforzamiento del servicio.

Respecto de la vivienda, se establecen diferentes programas de mejoramiento, regeneración y vivienda nueva, y la promoción con las instituciones (Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, Fideicomiso Casa Propia, Infonavit, Ficapro, etc.) de programas de vivienda nueva de interés social por medio de la adquisición de predios, baldíos o subutilizados como bodegas.

También se va a estimular el reciclamiento y revitalización de los inmuebles subutilizados que se localizan sobre Calzada de Tlalpan, Eje Central Lázaro Cárdenas, y de las manzanas ubicadas entre Calzada Santa Cruz y Eleuterio Méndez sobre las calles de Filipinas, Canarias y Rumania.

Otras metas son fomentar el mejoramiento de la vivienda existente y promover la vivienda en renta; y establecer programas de regeneración y vivienda nueva en los 50 predios en los que se localizan vecindades.

GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO E INSTRUMENTACIÓN

Administración Urbana

Para garantizar la eficacia y eficiencia de los organismos e instituciones encargados de llevar a cabo la ejecución y operación de las acciones del programa parcial, se propuso retomar la figura del consejo ejecutivo que fue creado para su elaboración, constituido por autoridades de la delegación y vecinos de San Simón Ticumac. Este consejo ejecutivo se concibió como

un mecanismo para informar a la población sobre los avances del programa y como un espacio de análisis y evaluación permanente, por parte de la comunidad, de los problemas urbanos de su colonia.

Se propuso que este comité ejecutivo se estructurase en subcomités encargados de apoyar y dar seguimiento a las acciones específicas que contempla el programa.

Participación ciudadana

A través del comité ejecutivo se instalarán subcomités encargados de apoyar programas y/o acciones específicos, los cuales podrán gestionar apoyos financieros y/o promover la creación de fideicomisos, cooperativas, clubes de amigos, asociaciones civiles, etc., para el cumplimiento de las funciones que le competen. Los principales subcomités propuestos son:

- De mejoramiento del equipamiento sociocultural y deportivo de la colonia, en especial, la renovación del equipo deportivo del Centro de Desarrollo Integral San Simón Ticumac y La Carpa ubicada en el parque Ortiz Rubio.
- De promoción del desarrollo económico, a fin de crear y apoyar fuentes de trabajo (talleres mecánicos, mercados, pequeñas instalaciones industriales).
- De la atención de las demandas de las mujeres relacionadas con la capacitación para el trabajo, actividades socioculturales, atención médica, equipamientos educativos, particularmente guarderías, con personal capacitado y apoyos financieros, que busquen nuevas formas de corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno de la ciudad.
- De jóvenes para promover mayor capacitación para el trabajo.

Instrumentos de ejecución

Jurídicos

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal constituye el marco jurídico general que permite el establecimiento de los diferentes instrumentos para el desarrollo urbano del Distrito Federal. El estatuto establece las atribuciones de los poderes de la unión y de los órganos de gobierno de esta entidad, que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, el estatuto establece los derechos y obliga-

ciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal y las bases para la organización de la administración pública, así como el reparto de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es de orden público e interés social y tiene como objetivo fijar las normas básicas para el desarrollo urbano en la entidad, incluso las dinámicas de crecimiento, mejoramiento y conservación, la determinación de los usos del suelo, su clasificación y zonificación. Estas normas se profundizan en el Reglamento de dicha ley.

La mayor parte de los instrumentos, además de estar determinados de forma general por el estatuto de gobierno, la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento, se deriva de los llamados instrumentos de planeación, dentro de los cuales están los programas parciales.

Las normas y procedimientos para la elaboración, consulta, aprobación, expedición y registro de los programas de desarrollo urbano están contenidos en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano vigente.

Entre los instrumentos que existen para el Distrito Federal destacan los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, que tienen como objetivo profundizar en el nivel de planeación en una zona determinada de la ciudad, a fin de detallar las condiciones técnicas, sociales, legales y financieras para lograr su desarrollo.

Administrativos

Como instrumentos administrativos, la delegación establecerá mecanismos que permitan, como parte de la administración pública, cuidar el cumplimiento del Programa Parcial de San Simón. Con este propósito, se precisarán las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Comité de Seguimiento del Programa, para programar los diversos aspectos incluidos en el mismo; se establecerán las entidades y funcionarios responsables para dar seguimiento de los acuerdos de coordinación y programación de las acciones a llevarse a cabo como parte del programa, y se celebrarán reuniones mensuales con la comunidad y la participación del delegado, los subdelegados y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal.

Financieros

Para llevar a cabo las acciones que comprende el Programa Parcial de Desarrollo Urbano en la colonia San Simón Ticumac, se requiere de financiamiento proveniente no sólo del presupuesto de la Delegación Benito Juárez, sino también de entidades del gobierno central de la Ciudad de

México. Esto debido a que algunas de las acciones propuestas, especialmente la construcción de vivienda nueva y mejoramiento de la vivienda existente, corresponde a sectores sociales de bajos ingresos. Lo mismo ocurre en aquellas acciones tendientes a otorgar apoyos institucionales para las familias cuyas madres trabajan, como la operación de una guardería.

Para este propósito, es necesaria la participación de la Secretaría de Desarrollo Económico y la Subsecretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal, a fin de establecer un esquema financiero con la participación de los particulares y la comunidad, y promover con los organismos de vivienda la realización de proyectos de acuerdo con el programa parcial, en el que participen los promotores privados; asimismo se debe establecer un sistema solidario de cofinanciamiento de vivienda, en el que el Instituto de Vivienda pueda aportar hasta 70%, y una caja popular de ahorro 30%, con la asistencia técnica de profesionistas en servicio social. Además, hay que diseñar un esquema financiero para el reforzamiento de vivienda, la revitalización de inmuebles y la conservación del área patrimonial.

Se promoverá la restauración de la iglesia de San Simón Ticumac y se unificarán los pavimentos en acciones paulatinas, así como los elementos de mobiliario urbano. Para este fin, se plantea la posibilidad de obtener un crédito de mejoramiento urbano a través del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), con la participación de los colonos como acreditados. Este programa se realizaría en complemento de las acciones de vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

DDF, 1997, Dirección General de Servicios Urbanos, "Indicadores Delegacionales".

DGCOH, 1997, "Plan Hidráulico Delegacional de Benito Juárez".

Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 1996, "Sectores de Ordenamiento Territorial Metropolitano".

Diario Oficial de la Federación, 15 de junio 1996, "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996".

Sedue, s/f, "Sistema Normativo de Equipamiento Urbano".

Actores y procesos sociales en la planeación de un barrio popular: San Simón Ticumac

ROSALÍA LÓPEZ PANIAGUA*

INTRODUCCIÓN

ESTE ARTÍCULO SE REFIERE a la experiencia de elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano San Simón, en la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, México, el cual se desarrolló basado en una metodología de planeación participativa durante los años 1998 y 1999.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre el proceso de planeación que comprendió cuatro etapas: 1) la elaboración de un prediagnóstico, 2) la realización de un diagnóstico y la elaboración de propuestas con la comunidad, 3) la consulta pública, y 4) la revisión final y aprobación del programa por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La documentación de este proceso busca contribuir a mejorar y enriquecer este tipo de experiencias.

Dejar constancia de aquellos aspectos que no quedaron incorporados en el documento-producto permitirá poner en la balanza esta experiencia inédita de colaboración institucional entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el gobierno del Distrito Federal.

San Simón es un barrio urbano popular muy antiguo de la zona centro de la ciudad de México, ubicado en la Delegación Benito Juárez, la cual está identificada como la entidad de menor marginalidad al comparar este territorio con todos los municipios del país. San Simón fue considerado por el gobierno del Distrito Federal para ser objeto de un programa parcial de desarrollo urbano en virtud de tratarse de un barrio pobre con problemas de despoblamiento, deterioro urbano, hacinamiento en vecindades, desempleo, delincuencia juvenil, comercio en la vía pública, pero también caracterizado por una amplia actividad comercial que gira en torno del mercado de Portales y de su anexo, el mercado de plomería, ambos de gran tradición e importancia económica en la ciudad; por la ubicación del California Dancing

* Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Club, centro de baile poseedor de una historia legendaria; y también por ser una zona de servicios —como pintura y mecánica automotriz— muy importante para la región centro-sur de la ciudad de México. Para llevar a cabo la elaboración del programa parcial se firmó un acuerdo de colaboración con la UNAM, a través del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), y se conformó un equipo de investigación interdisciplinario integrado por arquitectos y sociólogos que desarrolló una *metodología de planeación participativa*, a partir de la cual se promueve la participación de la población del barrio, tarea desde luego no exenta de conflictos, en las diversas etapas que comprendió la elaboración del programa.

Este artículo está integrado por tres partes; en la primera se analizan los elementos que dan cuenta del perfil socioeconómico de San Simón y que fueron referencia fundamental para la elaboración del programa parcial. En la parte dos se analiza la participación ciudadana en el proceso de planeación y se considera cada una de las tres etapas que contempló.

En el último apartado se incluyen, en forma sintética, las acciones que fueron incorporadas en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para San Simón, así como la estrategia de gestión del desarrollo urbano con participación ciudadana y financiera. Finalmente, a manera de conclusión, se hace referencia al papel de la UNAM en este novedoso esfuerzo de colaboración institucional y a su significado en el proceso de construcción de una gobernabilidad democrática para la ciudad de México.

EL BARRIO DE SAN SIMÓN

La colonia San Simón Ticumac pertenece a la Delegación Benito Juárez, que se localiza en la zona central del Distrito Federal. Comprende el perímetro formado al norte por la Avenida 9 y la Avenida Independencia, al sur por la Calzada Santa Cruz, al oriente por la Calzada de Tlalpan y al poniente por el Eje Central Lázaro Cárdenas y la Calle 4. Colinda con las siguientes colonias: al norte, con Independencia, Periodistas y Américas Unidas; al sur, con Portales; al oriente, con Letrán Valle y Vértiz Narvarte; y al poniente, con María del Carmen, Zacahuitzco y Albert.

Su historia

Ticumac es una modificación del vocablo Ti-co-ma-c que en lengua náhuatl significa “lugar donde residía el señor que tenía la dignidad de

ticomecatl". Los elementos ideográficos son: una casa y el signo calli: "lugar donde hay tecolotes".

El poblamiento que hoy se identifica como la colonia San Simón Ticumac tiene antecedentes que se remontan a finales del siglo XIX, cuando la mayor parte de las tierras y familias formaron las haciendas de Narvarte y Los Portales, y el Rancho San Simón, creados a raíz de la expedición de la circular del 9 de octubre de 1856 que autoriza la desaparición de la propiedad comunal en sustitución del antiguo Calpulli.¹

Hacia 1933 era un pueblo perteneciente a la demarcación de General Anaya, formado por unas cuantas casas de adobe y tejamanil, donde vivían familias campesinas. El centro del asentamiento estaba formado por el parque, hoy denominado Ortiz Rubio, y por la escuela Pedro María Anaya, construida entre 1932 y 1934.

La Calzada de Tlalpan era un camino vecinal procedente del Zócalo que terminaba justamente en la iglesia de San Simón Ticumac; hacia el poniente había varias ladrilleras. El nivel freático se encontraba a un metro y con agua suficiente y muy clara. En el área que hoy ocupa la estación Nativitas del metro había un pequeño lago, donde fue construida sobre pilotes de madera una casa de campo propiedad del presidente Plutarco Elías Calles. Se trataba de una casa cuyo estilo contrastaba con el resto de la zona; permanecía cerrada durante mucho tiempo, lo que era aprovechado por los niños para mirar hacia su interior. En la calle que hoy se conoce como Juan Escutia había un canal de agua que llegaba hasta Churubusco.

Hacia el oriente de la Calzada de Tlalpan había dos tiendas donde se vendían semillas, herramientas y artículos diversos que utilizaban los arrieros y caballerangos. A finales del siglo XIX la Calzada de Tlalpan era, en el lado poniente, un camino rural que conducía a Coyoacán, Contreras, Tlalpan y Xochimilco. Además, sobre lo que hoy es la Calzada de Tlalpan, había un canal de agua donde circulaban trajineras que llegaban desde Xochimilco hasta cerca del Zócalo, y luego hasta lo que hoy es el mercado de Jamaica; todavía existe el señalamiento adonde llegaban. Los paseos por el canal son recordados todavía por algunos vecinos de San Simón.²

Hasta antes de los años cuarenta, la población no contaba con agua corriente ni electricidad; la única calle trazada era la que hoy se conoce como

¹ Víctor Román Roa Muñoz, Rocío Sánchez Villamar y Enrique Manríquez (s/f).

² Para mayor información sobre la conformación de la Delegación Benito Juárez se puede consultar una investigación al respecto realizada por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994.

Pascual Ortiz Rubio, y el parque del mismo nombre que por aquel entonces ya existía. Este parque era un jardín que tenía muchos prados y flores, incluso amapolas, una flor muy popular en aquel tiempo y de la cual no se sabía que contenía droga; también había violetas, miguelitos, rosas y otro tipo de plantas. A pesar de los años transcurridos, esta imagen prevalece en la memoria de algunos vecinos, quienes la desearían recrear.

La escuela General Anaya era sólo la parte central del actual edificio y acudían a ella cerca de 200 alumnos; poco a poco la población estudiantil fue creciendo hasta llegar a 630; acudían niños de poblados cercanos, ya que era la única escuela del rumbo.

La gente llegaba de otras zonas de la ciudad, sobre todo del centro. El asentamiento se extendió, al tiempo que los canales de agua fueron secándose. Las viviendas fueron ocupando los predios localizados al poniente, en dirección a la Avenida de los Insurgentes, que es una de las más antiguas de la ciudad.

En 1929 se reconoció como colonia de tipo popular y se fijaron sus límites actuales. Hacia 1940, la Colonia San Simón incrementó su población y las necesidades de servicios se hicieron patentes.

Para la introducción del drenaje, en 1940, la población participó en las excavaciones y en el pago a los maestros albañiles; los tubos de 30 pulgadas los proporcionó el gobierno. Esta capacidad era suficiente para la cantidad de pobladores; sin embargo, el asentamiento fue creciendo y hoy este drenaje es insuficiente. Además de que el terreno ha sufrido asentamiento, por lo que la red presenta fracturas y fugas que se traducen en inundaciones en algunas zonas de la colonia.

La energía eléctrica y la pavimentación de las principales calles también datan de los primeros años de la década de los cuarenta. El general Eleuterio Méndez, vecino de la zona, colaboró en la introducción de los servicios en la Colonia San Simón y a principios de los años cincuenta estaba totalmente urbanizada.

La población

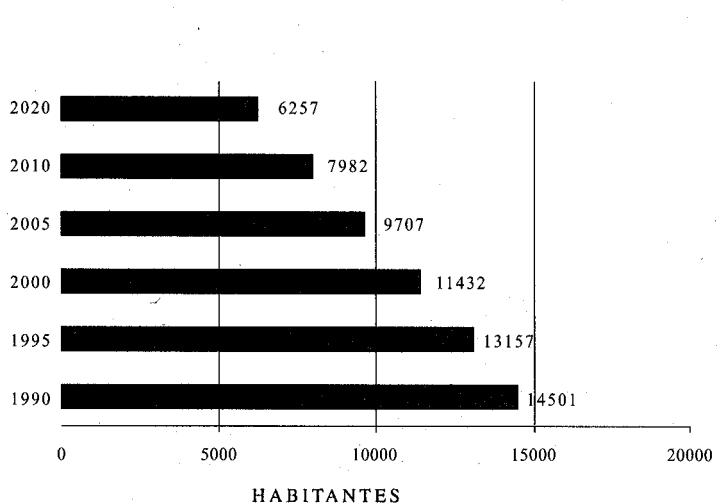
En 1950, San Simón estaba formada por 15 manzanas y contaba con una población estimada de 12 691 habitantes; hacia 1970, la población creció en 47% y alcanzó la cifra de 18 678 habitantes. Fue en 1980 cuando esta tendencia de crecimiento se revirtió claramente, ya que en el transcurso de casi dos décadas ha perdido 5 521 habitantes, lo que significa que tres de cada diez vecinos han abandonado la colonia. Desde entonces, este proceso

decreciente se mantiene: para 1995, el Censo de Población y Vivienda señala que la población es de 13 157 habitantes y en 1998 se ha visto reducida a 10 998. Esta cifra representa el 2.98% de la población total de la Delegación Benito Juárez (véase la gráfica 1) y ocupa el 4.2% del territorio de esta demarcación.

Esta dinámica demográfica permite prever una tasa promedio de crecimiento negativo del 2.62% anual durante los próximos veinte años. De continuar esta tendencia, la población estimada para el año 2010 será de tan sólo 7 982 habitantes; esto es 45% menos que en 1990. Con ello la colonia estará perdiendo más de 300 habitantes por año en promedio (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1

TENDENCIA DEMOGRÁFICA 1990-2020,
SAN SIMÓN TICUMAC



FUENTE: Estimación por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), Censo de Población y Vivienda 1990 y Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI.

En cuanto a la estructura de población (véase el cuadro 1), se observa el predominio de población joven y adulta, esto es, entre los 15 y los 65 años. No obstante, una quinta parte está compuesta por niños y adolescentes, población que tiende a disminuir, ya que tan sólo en el último quinquenio el ran-

go de edad entre 0 y 5 años decreció en un 35% y el grupo de edad de 6 a 14 años se redujo en cerca del 19%, en tanto que la población anciana mantiene un ritmo de crecimiento constante. Estos indicadores advierten una clara tendencia al envejecimiento de la población que habita la colonia. San Simón presenta una densidad habitacional de 181 habitantes por hectárea, densidad superior en un 23.2% al promedio delegacional de 139 habitantes por hectárea.³

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR RANGOS DE EDAD,
SAN SIMÓN TICUMAC

<i>Grupos de edad</i>	<i>%</i>	<i>Población 1998</i>
De 0 a 6 años	8.7	905
De 7 a 14	10.7	1 113
De 15 a 25	25.2	2 622
De 26 a 45	29.1	3 028
De 46 a 65	11.7	1 218
De 65 y más	14.6	1 519
Total	100.0	10 405

FUENTE: Encuesta de hogares por muestreo, CIICH-IIS/UNAM, 1998.

Las actividades económicas

En el barrio de San Simón Ticumac la principal actividad económica es el comercio, no sólo en establecimientos sino también en la vía pública, especialmente en el perímetro aledaño al mercado popular de Portales ubicado en la Calzada Santa Cruz, punto que coincide con la estación Portales del metro. Además, se ubica un mercado especializado en artículos de plomería y electricidad entre las calles de Libertad y Eleuterio Méndez, el cual es de gran tradición y conocido en toda la ciudad de México. Asimismo, se advierte la existencia de gran cantidad de talleres mecánicos que ocupan el arroyo vehicular para realizar sus tareas de compostura, hojalatería y pintura automotriz. Por este motivo, en muchas calles el pavimento se encuentra cubierto de aceite y pintura. Además de que muchos residuos son vertidos al drenaje.

³ Programa Delegacional de Benito Juárez (1997).

Las actividades industriales se circunscriben a cerca de una docena de pequeñas y medianas empresas que son poco visibles, ya que algunas no cuentan con la identificación correspondiente al frente de sus instalaciones.

En tanto que el sector de servicios esta formado por restaurantes a los que acuden clientes provenientes de muy diversas partes de la zona centro-sur del Distrito Federal, y por pequeños talleres que ofrecen servicios de reparación de aparatos eléctricos y de zapatos, talleres mecánicos, tintorerías, sastrerías, tiendas de abarrotes, imprentas, etcétera.

En suma, la actividad comercial es muy intensa y dispone de una amplia gama de establecimientos de diferentes ramos y giros comerciales, desde la pequeña miscelánea de la esquina hasta negocios muy grandes e importantes para toda la ciudad de México. Tiendas de abarrotes, mueblerías, restaurantes, cocinas económicas, zapaterías, farmacias, talleres mecánicos, dos mercados. También existen varios locales donde se venden artículos usados y antigüedades (muebles, ropa, bisutería, lámparas, pinturas, etc.) que son expuestos, sobre las banquetas, en la convergencia de las calles Libertad y Rumanía, los cuales dan un aspecto de tianguis permanente a la colonia.

La población económicamente activa

Hacia 1990, la población económicamente activa (PEA) significó 38% del total de los habitantes de la colonia; 77% se ubica en el sector servicios y 23% en el industrial. La gran mayoría de los trabajadores son empleados y obreros (84%). Sin embargo, cerca de la quinta parte de ellos (16%) trabajan por su cuenta.

En cuanto al nivel de ingresos de los trabajadores, 65% recibe ingresos de entre uno y dos salarios mínimos mensuales, lo que significa que alrededor de siete de cada diez personas se ubican en una situación de pobreza. El resto de la población (35%) económicamente activa obtiene ingresos que oscilan entre dos y cinco salarios mínimos mensuales, y sólo 2% de ella reportó desempleo abierto en 1990.

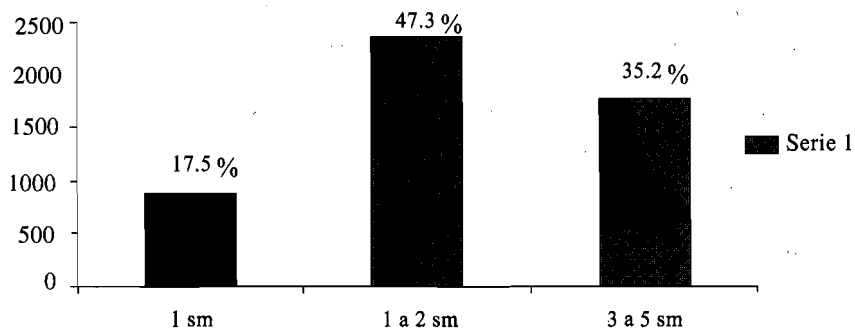
La población económicamente activa de San Simón Ticumac presenta un perfil heterogéneo formado por grandes comerciantes, restauranteros, empresarios medianos y pequeños, locatarios, empleados, obreros, subempleados y gente sin trabajo. Sin embargo, son las últimas categorías las que predominan, de modo que se advierte una situación de pobreza que afecta a un amplio sector de la población, que cuenta con escasos ingresos económicos.

Otro grupo económico está formado por los vendedores ambulantes, instalados en la esquina que forman la Calzada de Tlalpan —en el extremo nor-

te de la estación Portales del metro— y la Calzada Santa Cruz, quienes ocupan las banquetas y parte del pavimento destinado a los vehículos. En ese mismo punto se encuentran comercios establecidos bastante grandes que ofrecen zapatos, muebles, etcétera.

GRÁFICA 2

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES),
SAN SIMÓN TICUMAC



FUENTE: Cálculo por AGEB del Censo de 1990, INEGI.

La existencia de tal número de comercios aporta a San Simón un volumen muy significativo de población flotante que hace uso de los diversos servicios e infraestructura de la colonia, tales como agua, drenaje, calles, escuelas y otros, además de que genera gran cantidad de basura. No obstante, esta población se muestra poco participativa en acciones tendientes a mejorar el entorno de la colonia. A la escuela Pedro María Anaya, según lo expresado por el director de la misma, asisten varios hijos de comerciantes ambulantes. Estos niños muestran bajo rendimiento escolar, rasgos de insuficientes horas de sueño —porque tienen que viajar muy temprano desde otras partes de la ciudad—, descuido en su aseo personal y poca atención por parte de los padres en las tareas y requerimientos de la escuela.

En entrevistas realizadas, algunos vecinos manifestaron su inconformidad por la ocupación de las calles y banquetas con puestos semifijos, y por la acumulación de basura y suciedad que producen, que ciertamente crea una imagen urbana de desorden y deterioro.

La vivienda

La vivienda es un factor que permite conocer el perfil socioeconómico de una población. En la colonia San Simón, la vivienda presenta características diversas. Hay viviendas tanto de tipo unifamiliar como colectivas. Respecto de estas últimas, algunas presentan una situación de franco deterioro, o están construidas con materiales precarios y sus moradores viven hacinados. Esta diversidad de las condiciones habitacionales coincide con la heterogénea condición de vida que presentan sus moradores. Sin embargo, se advierte el predominio de la vivienda pobre.

En el barrio se aprecia la existencia de algunas viviendas muy bien diseñadas y construidas recientemente con buenos materiales; otras, son casas antiguas, de principios del siglo pasado, que se encuentran muy deterioradas, con los muros y acabados con claras muestras de desgaste, al igual que las puertas y ventanas. También se observa un número muy importante de vecindades, un promedio de dos por cada manzana, cuyas construcciones presentan condiciones de deterioro muy marcadas, como la ubicada en la Avenida Nueve núm. 181, donde habitan cerca de 40 familias.

Se trata en general de viviendas deterioradas, construidas con materiales precarios y hacinadas; como la que se localiza en la calle de Monrovia 719, donde viven 11 familias, y la que está en la calle Ortiz Rubio núm. 34, predio que fue ocupado por un antiguo edificio demolido que permaneció así por más de dos años, por lo que las personas que ahí residían tuvieron que buscar otro lugar donde vivir. Las siete familias gestionaron un crédito con el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro) y la construcción de 15 nuevas viviendas coincidió con la realización del programa parcial. No obstante, la respuesta de las instituciones de vivienda a las gestiones realizadas por varios grupos de personas de la colonia se ha distinguido por ser muy lenta.

La excepción a la regla es la vecindad conocida como "La Coyotera", donde viven más de 200 personas. Se trata de un antiguo edificio de seis pisos, construido durante los años setenta, que se mantiene en buen estado de conservación gracias a la buena organización de su numeroso grupo de moradores.

La problemática de la vivienda en San Simón se complica más aún debido a que casi dos tercios de la colonia estaban considerados como área de conservación patrimonial,⁴ lo cual plantea severas restricciones en relación

⁴ Tal zonificación fue aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 17 de febrero de 1997, promulgada por el presidente de la república y publicada en la *Gace-*

con las necesidades sociales de vivienda de la zona. Al momento de la realización del programa parcial, sólo dos predios se encontraban en trámite para obtener autorización de cambio en el uso del suelo. Para ello, se convocó a una consulta pública. Una vez cerrada ésta, se pasaría a una audiencia también de carácter público y de ahí a la Asamblea Legislativa. Debido a que este trámite es nuevo, se desconocían las etapas del proceso y el tiempo que habría de transcurrir para llegar a una resolución favorable. Esto habla de lo tardado y complicado del trámite que se requiere. Uno de estos predios se localiza en la Avenida Independencia núm. 76 y aloja a 15 familias; el otro se ubica en la Calle Centenario núm. 119 y ahí hay 75 viviendas. En ambos casos la construcción será financiada por Ficapro y contarán con una superficie por vivienda de 46.45 m².⁵ Aproximadamente 50% de las viviendas son propias, más de un tercio son rentadas y el resto tiene otra condición (prestadas, ocupadas irregularmente, etcétera).

Existe un número importante de unidades habitacionales en régimen de condominio, algunas de las cuales muestran una imagen de deterioro y hacinamiento, además de que varias tienen adeudos por más de dos años por concepto de consumo de agua. Eso ocurre con la unidad ubicada en la Calzada San Simón núm. 103. En el momento de la realización del programa parcial, las autoridades delegacionales sólo habían recibido dos solicitudes de crédito para mejorar áreas comunes; éstas corresponden a las unidades ubicadas en Isabel la Católica 115, donde viven 20 familias, y Alemania 49, donde viven siete familias. Dicho financiamiento se estima en dos mil pesos.⁶

La colonia San Simón carece de reserva territorial baldía. Algunos predios pequeños se encuentran desocupados, como resultado de la demolición de antiguas construcciones, muchas de ellas dañadas a raíz de los sismos de 1985.

La relación entre el crecimiento de la población y la construcción de viviendas en el último medio siglo ha ido en sentido inverso, como se advierte en el cuadro 2.

ta Oficial del Distrito Federal de los días 7 y 10 de abril de 1997. Por ser zona de conservación patrimonial, se establece: HC3/20/90 (Habitacional con comercio en planta baja/altura 3 niveles/20% de área libre de construcción/ 90 m² área mínima por vivienda), uso del suelo para habitación plurifamiliar con un máximo de ocho viviendas.

⁵ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1998.

⁶ Gobierno del Distrito Federal, Delegación Benito Juárez, 1998.

CUADRO 2

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS Y CRECIMIENTO POBLACIONAL,
SAN SIMÓN TICUMAC

<i>Año</i>	<i>Núm. de viviendas</i>	<i>Población</i>	<i>Hab./viv.</i>
1950	1 655	12 691	7.7
1970	2 830	18 678	6.6
1980	3 319	14 501	4.4
1990	3 256	13 157	4.0
1995	3 008	11 432	3.8

FUENTE: Censos de población y vivienda respectivos y Conteo de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

Con relación a la población en vecindades, se estima que más de 2 500 personas habitan en este tipo de viviendas. Por ello, el mejoramiento de viviendas en el barrio de San Simón es un aspecto que fue considerado de manera central en la elaboración del programa parcial. Para obtener información al respecto, se hizo la identificación de vecindades, de cada una de las cuales se obtuvo una cédula con información sobre sus habitantes y las características de los espacios físicos, entre otros aspectos. Algunos datos sobre la problemática de las vecindades en San Simón se muestran a continuación de manera resumida en los cuadros 3, 4, 5 y 6. Los cuadros 7 y 8 se refieren a la población que habita viviendas distintas y permiten identificar algunos rasgos de las diversas condiciones de habitación que se presentan en la zona. La fuente es la cédula de vecindades que aplicamos a 50 vecindades en los meses de septiembre y octubre de 1998.

CUADRO 3

POBLACIÓN EN VECINDADES,
SAN SIMÓN TICUMAC

Número de familias	504
Miembros por familia	4.48
Número de familias por vivienda	1.07
Población total en vecindades	1 814

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

CUADRO 4

SUPERFICIE EN METROS CUADRADOS,
SAN SIMÓN TICUMAC

<i>Metros cuadrados por vivienda</i>	<i>Vecindades (frecuencia)</i>	<i>Superficie total por vecindad</i>
12	7	84
15	4	60
16	6	96
17	1	17
20	3	150
24	4	96
25	1	25
28	2	56
30	5	60
35	3	105
36	3	108
37	1	37
40	2	80
48	5	240
70	1	70
80	2	160
Total: 50 vecindades		Total: 444 m ²

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

CUADRO 5

CUARTOS EN VECINDAD,
SAN SIMÓN TICUMAC

Número de cuartos en vecindades	261 (estimado a razón de 5 m ² x cuarto)
---------------------------------	---

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

CUADRO 6

POBLACIÓN EN VECINDADES: NÚMERO DE FAMILIAS Y HABITANTES,
SAN SIMÓN TICUMAC

<i>Número de familias</i>	<i>Núm. de vecindades (frecuencia)</i>	<i>Habitantes</i>
1	1	4
2	4	36
3	9	121
4	5	90
5	3	67
6	4	108
7	7	220
8	2	70
9	2	81
10	5	224
11	1	49
12	3	161
15	1	67
35	1	157
40	2	357
Total: 405 familias	Total: 50 vecindades	Total: 1 812 habitantes

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

CUADRO 7

POBLACIÓN QUE NO HABITA VECINDADES,
SAN SIMÓN TICUMAC

<i>Rango de edad</i>	<i>Población</i>	<i>Porcentaje</i>
0-6	831	9
7-14	923	10
15-25	2 308	25
26-45	2 677	29
46-65	1 108	12
65 y más	1 385	15
	Total: 9 232 habitantes	100%

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

CUADRO 8

FAMILIAS QUE NO HABITAN VECINDADES,
SAN SIMÓN TICUMAC

Número de familias	2 564
Miembros por familia	3.6

FUENTE: Cédula de Vecindades, CIICH-IIS/UNAM, sept.-oct., 1998.

Los actores sociales

Los antiguos vecinos

Uno de los principales actores sociales en San Simón lo constituyen los vecinos que han residido ahí por más de 40 años. Son los primeros habitantes y conocen con detalle la historia no sólo de las calles, callejones, casas y negocios de la colonia, sino también de las familias y las personas que a lo largo de los años han sido habitantes del barrio. Estos vecinos, en el marco de la elaboración del programa parcial, fueron quienes mayor interés mostraron, al punto de que se convirtieron en los principales promotores para informar y hacer participar a otras personas. También fueron quienes aportaron muchas de las alternativas que finalmente se incluyeron en el programa. Sin embargo, es preciso señalar que se trató de un grupo social bastante heterogéneo, ya que algunos se oponían a la idea de redensificar la zona con el argumento de que esto significaría la llegada de “gente desconocida” que, según ellos, es la causante de muchos de los problemas actuales.

El grupo formado por los antiguos vecinos manifestó visiones muy distintas; algunos se quejaban de la delincuencia juvenil, del California Dancing Club —porque ocasiona ruido hasta muy avanzada la noche— y de los trailers que transportan los equipos de sonido porque se estacionan en doble fila sobre Calzada de Tlalpan. En tanto que otros vecinos integrantes de este mismo grupo mostraron una actitud muy tolerante, analítica y propositiva, no sólo sobre estos temas, sino también respecto de la posibilidad de mejorar las condiciones de trabajo de los vendedores ambulantes y de la situación de las familias que habitan en vecindades ruinosas y sin servicios.

Sus actividades económicas son muy diversas: van desde jubilados, profesionistas y empleados de gobierno —que representan a la clase media de la colonia— hasta propietarios de grandes negocios comerciales en la zona, pero también prestadores de servicios de mecánica y pintura automotriz que trabajan en la calle y vendedores ambulantes propietarios de varios puestos.



La junta de vecinos

En el momento de iniciar la elaboración del plan parcial, la junta de vecinos, integrada por el presidente de colonia y por los jefes de manzana, había concluido sus funciones y no existía la reglamentación para renovarla, pues la Ley de Participación Ciudadana aún no se aprobaba. De todos modos, esta organización fue un enlace muy importante entre el equipo de la UNAM y los habitantes de la colonia. Asimismo, el personal de la delegación también se apoyó en la junta de vecinos. Sin embargo, su nivel de articulación era muy limitado, así como su capacidad de convocatoria. No obstante, algunos de sus miembros mostraron mucho interés y otorgaron su respaldo al programa en las diversas fases de su elaboración.

Los comerciantes del mercado de Portales y del Anexo de Plomería

Los 598 locatarios del mercado de Portales son un grupo organizado, el cual mantiene enfrentamientos constantes con los vendedores ambulantes, por considerarlos una competencia desigual. Esta organización cuenta con un líder, un secretario, un tesorero y dos vocales, cargos que son renovados periódicamente. Los miembros de esta organización hacen aportaciones en dinero para la realización de las gestiones que lleva a cabo el líder a favor de los intereses de los locatarios, como la recuperación de locales y la autorización de espacios comerciales en las calles aledañas al mercado, que la delegación Benito Juárez autoriza durante las fiestas de fin de año. De hecho, la ocupación de estos espacios es un factor de reclamo de los vecinos a las autoridades de la delegación pues, según dicen, les dan preferencia a personas ajenas a la colonia y no atienden las necesidades de empleo e ingresos que tienen las familias residentes en San Simón. Si bien los comerciantes de los mercados no viven en la colonia, fueron un actor social muy importante a considerar en el proceso de elaboración del programa parcial, ya que, con relación a su actividad, se identificaron varios aspectos que requerían atención, especialmente el uso de las calles, pues las utilizan tanto para estacionar sus vehículos como para exhibir sus mercancías, lo que ocasiona constantemente obstrucción de calles y banquetas y produce gran cantidad de basura.

Organizaciones demandantes de vivienda

A raíz de los problemas de vivienda popular en la zona, hay grupos y organizaciones que gestionan el acceso a ese bien. Algunos de ellos tienen una cobertura que rebasa los límites de la colonia. Sin embargo, no tuvieron par-

ticipación en la elaboración del programa parcial, a pesar de nuestra invitación. De manera personal, algunos habitantes de vecindades sí se integraron en el proceso.

Los jóvenes

Este grupo social también fue un referente muy importante a considerar, ya que en las entrevistas realizadas a los vecinos se destacó de inmediato como un sector que, por sus actividades y actitudes, constituye un factor de conflicto social en San Simón, debido a la existencia de grupos juveniles identificados como delincuentes y consumidores de drogas, algunos de los cuales han sido recluidos en la cárcel.

A manos de estos jóvenes, los vecinos frecuentemente son víctimas de robo de autos y/o autopartes o de asalto en la vía pública. Asimismo, algunos creen que son ellos quienes venden droga en las afueras de las escuelas, especialmente de la secundaria núm. 80, Martin Luther King, ubicada en la calzada San Simón esquina con Isabel la Católica; sin embargo, esta información sólo circula como rumor pues, según el director de una de las escuelas de la zona que fue entrevistado, no se ha detectado consumo de drogas entre los estudiantes. Estos jóvenes se expresan a través de gran cantidad de grafitis que pintan sobre las bardas de casas e inmuebles comerciales. Estas manifestaciones, de acuerdo con la opinión de los vecinos, deterioran la imagen urbana y crean descontento entre la población.

A raíz de este problema y del vandalismo, los vecinos han emprendido actividades culturales orientadas a integrar a los jóvenes con la idea de motivar "el lado positivo que todos tienen". Entre 1986 y 1989, a iniciativa del jefe de colonia, se organizaron competencias de atletismo y varios de ellos participaron y se hicieron acreedores a algunos premios.⁷ Se trata en su mayoría de jóvenes de familias pobres, desintegradas, que habitan viviendas hacinadas y cuya jefatura recae frecuentemente en mujeres que trabajan y que dedican poco tiempo a la atención de sus hijos, además de que carecen de redes de apoyo y no tienen acceso a instituciones públicas como guarderías. Por ello, niños y jóvenes se dedican a la vagancia. Muchos, en edad escolar, no asisten a la escuela. En San Simón hay sólo dos guarderías privadas, que no cuentan con instalaciones adecuadas ni con personal suficientemente calificado. Se trata de locales mal adaptados que funcionan para tal fin.

⁷ Entrevista con Enrique Manríquez, presidente de colonia de 1986 a 1989. San Simón, México, D.F., 23 de junio de 1998.

Como parte de este actor social constituido por los jóvenes, está el grupo no formalizado de los acomodadores de coches, que se han organizado conjuntamente con los dueños de algunos de los restaurantes de la zona. Con la organización de este grupo y la participación de otros actores sociales de la comunidad se ha intentado resolver los problemas de desempleo, drogadicción y alcoholismo de los jóvenes; para formar parte de este grupo se ha establecido una serie de normas que han permitido su funcionamiento. Hasta el momento de la elaboración del programa se habían incorporado a él alrededor de 50 personas, entre las que se encuentran algunos adultos, pero esencialmente, el grupo está constituido por jóvenes.

La importante presencia de este actor social en la colonia ha derivado en el intento de estructurarlo políticamente a través de la Organización Juvenil Revolucionaria, dependiente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, que tiene presencia en la zona debido a que el líder nacional de los grupos de "chavos banda" es originario de San Simón Ticumac.

Durante la elaboración del programa, algunos jóvenes asistieron a los talleres; también asistió el líder del grupo de los "chavos banda" a la firma del acta de constitución del comité formado por vecinos y autoridades de la delegación para la realización del programa.

Otros actores

En la colonia San Simón Ticumac sólo existe un grupo de asistencia social privado denominado Reto a la Juventud México, I.A.P, ubicado en la calle Privada de Reforma núm. 8, que proporciona orientación y rehabilitación a personas con problemas de drogadicción, alcoholismo y delincuencia. Su atención está dirigida a población abierta mayor de 16 años. Los programas que desarrolla son de inducción, la cual consiste en ayudar a las personas en las "crisis de retiro" y captación de las personas adictas; de rehabilitación, para crear nuevos valores en los beneficiarios y orientarlos para que cambien su estilo de vida; y finalmente, para capacitarlos en el logro de su integración a la sociedad y la familia. Este grupo está realizando una labor muy importante, que los propios vecinos reconocen, ya que el problema de adicciones en la zona es muy amplio. Inició sus actividades en 1994 y su estructura comprende un patronato, el director del centro y consejeros. En promedio atiende a 440 personas anualmente.⁸

⁸ Entrevista con Alejandra de Cerda, administradora del Centro, San Simón, México, D. F., 12 de noviembre de 1996.

En esta entidad se nos proporcionó información sobre el problema de adicciones en la zona y la vinculación que tiene con la violencia intrafamiliar. Asimismo, manifestaron la necesidad de atender los problemas de desarrollo social que tiene la población de San Simón.

EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la colonia San Simón en la delegación Benito Juárez se elaboró con base en un proceso de planeación participativa que contempló la promoción de la participación de los habitantes de la zona y la creación de consensos sobre las soluciones y estrategias pertinentes.

Entre los mecanismos de participación destaca la conformación de un consejo ejecutivo, el cual fue integrado por vecinos y autoridades de la Delegación Benito Juárez a fin de dar seguimiento a la elaboración del programa, así como de revisar y aprobar los documentos producidos en cada etapa. De esta manera, dicho consejo se constituyó en el promotor más importante del propio programa.

Otros instrumentos utilizados para hacer efectiva la participación ciudadana fueron las encuestas aplicadas, los talleres realizados para la discusión de la problemática, así como diversos boletines distribuidos en toda la colonia, destinados a permitir la expresión de opiniones y propuestas en relación con el ordenamiento del desarrollo urbano de la colonia San Simón.

Este proceso de planeación participativa puede tener significación en la medida en que representa la complejidad que encierra el aprendizaje que implica sentar las bases de una nueva cultura ciudadana, más democrática y responsable, así como una nueva forma de gestión urbana y de representación social.

La elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano en San Simón se basó en un proceso de participación ciudadana que tuvo tres etapas, las cuales se describen a continuación:

Primera etapa: elaboración del prediagnóstico

La primera etapa consistió en identificar a los representantes ciudadanos y vecinos interesados y conocedores de la problemática en la colonia San Simón, los cuales en principio fueron contactados por la subdelegación de Participación Ciudadana de la Delegación Benito Juárez, que ya tenía con-

tacto con algunos de los líderes y vecinos más activos de la colonia. Esta parte dio inicio formalmente con una reunión que se realizó en la Carpa San Simón el día 16 de junio de 1998; en ella, las autoridades de la Delegación Benito Juárez presentaron al equipo técnico de la UNAM.

A partir de esa fecha, se iniciaron las entrevistas personales con ocho vecinos identificados como líderes de grupos de interés, de manzana y/o personas reconocidas por su integridad moral e interés por la comunidad.

Las entrevistas realizadas se hicieron con base en una guía de entrevista. La información obtenida fue analizada y sistematizada y, junto con otras fuentes de información —como documentales, censales y recorridos de observación— sirvió de base para elaborar un prediagnóstico. Desde luego, en este documento inicial predominó la perspectiva de quienes formamos el equipo de la UNAM. Sin embargo, el objetivo fue contar con un documento que sirviera de base para el análisis de la problemática desde la óptica de los vecinos y también que permitiera ordenar la discusión de los diversos temas.

Uno de los aspectos que tuvo que ser considerado en el momento de comenzar los trabajos de elaboración del programa parcial fue que los representantes vecinales habían concluido sus funciones como miembros de los consejos delegacionales y no se contaba con una nueva ley de participación ciudadana para la elección de representantes ciudadanos para el Distrito Federal.

Frente a esta situación, la coordinación de la UNAM promovió la creación de un comité vecinal integrado tanto por vecinos de San Simón como por el delegado de la Benito Juárez y todos los subdelegados. Para ello se organizó un evento en el cual se firmó el acta constitutiva correspondiente con fecha del 21 de agosto de 1998. El documento fue signado tanto por las autoridades como por los vecinos, lo cual permitió convocar al conjunto de los actores relevantes y al mismo tiempo otorgar reconocimiento a la participación vecinal, no sólo ante la autoridad delegacional, sino también frente a la comunidad.

Con la creación de este comité se pudo contar con una entidad que encabezara las tareas de análisis y seguimiento que implicó la elaboración del programa parcial de desarrollo urbano en San Simón, además de crear un espacio de corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades para dar seguimiento al programa, no sólo en su fase de elaboración, sino también en la de ejecución. Este último aspecto fue de vital importancia, pues permitió sentar las bases para que la comunidad se apropiara del programa y lograra su ejecución al margen de las voluntades políticas o las personalidades al

frente de la delegación, lo cual marcaría un parteaguas en la tendencia de planeación urbana en México.

El consejo, formado por vecinos y autoridades, conformó la base social del proceso de planeación participativa y fue la estructura organizativa que fundamentó la realización del programa.

A la vez, este consejo ejecutivo formó parte de un entramado institucional más amplio para la realización del programa parcial, en el que participaron comisionados de las entidades del gobierno central, un equipo de comunicación social y enlace de la Delegación Benito Juárez, el grupo consultor técnico-social de la Universidad Nacional Autónoma de México y los diversos grupos vecinales.

El equipo de comunicación social, encabezado por la subdelegación de Participación Ciudadana, cumplió la tarea de difundir los objetivos del programa parcial, según la estrategia de información definida por el grupo consultor para promover la participación social y mantener informada a la población sobre las etapas y avances de los trabajos realizados. Sin embargo, las acciones de comunicación social desplegadas carecieron de imaginación y recursos, y su impacto fue muy limitado, a tal punto que no permitieron superar la apatía y desconfianza de la mayoría de la población excluida durante muchos años de la toma de decisiones gubernamentales sobre su propio entorno.

No obstante, un aspecto relevante que merece ser destacado en esta primera fase del proceso es la confianza en la UNAM que los vecinos de la colonia San Simón mostraron desde el principio, con lo cual el equipo técnico se vio obligado a cumplir con todos los compromisos contraídos: acudir a las citas en el horario y lugar fijado, entregar reportes de trabajo, visitar a los vecinos, hacer recorridos conjuntos, distribuir información, y considerar las sugerencias y recomendaciones de los habitantes. Toda esta gama de actividades permitió mantener la confianza de la población involucrada a lo largo del proceso.

Un elemento más que permitió el fortalecimiento de la confianza de los vecinos en el equipo técnico de la UNAM fue la forma de trabajo que desarrollamos y la calidad de los resultados que periódicamente se fueron presentando al comité. En esta etapa de acercamiento con los vecinos, la elaboración del prediagnóstico fue un buen principio, ya que si bien el documento fue modificado, hubo una gran coincidencia con la identificación de los problemas más relevantes de la colonia.

El alto grado de aceptación de los diversos grupos de vecinos hacia el equipo consultor de la UNAM fue un factor muy importante, pues permitió

que nos colocáramos como mediadores entre la comunidad y las autoridades delegaciones, ya que en la comunidad había simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que sentían cierta desconfianza ante un gobierno proveniente del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esta situación fortaleció el reclamo que desde siempre habían hecho los habitantes de San Simón por considerar que su colonia había sido marginada de las acciones delegacionales, pues ellos mismos se reconocían como habitantes de la colonia más pobre y poco atendida por las autoridades. Nuestro papel de mediadores permitió a las autoridades un mayor acceso a la colonia y una apertura del diálogo con los vecinos, y a estos últimos la posibilidad de hacer patentes sus demandas y sugerencias de solución a sus problemas.

Otro nivel de intermediación del equipo de la UNAM se dio entre los grupos antagonicos de vecinos que prevalecían en San Simón, ya que los intereses de los comerciantes en la vía pública o propietarios de negocios que trabajan en la calle —como los talleres de pintura y mecánica automotriz— y quienes resultaban afectados por estas actividades no eran compatibles. Al respecto, en esta primera etapa del proceso de planeación, estos intereses diversos se defendían de manera velada y se trataban de justificar con argumentos poco convincentes para los demás.

Segunda etapa: la realización del diagnóstico con la comunidad

Una segunda parte del proceso de participación ciudadana consistió en la realización de mesas de trabajo que se llevaron a cabo en el Centro de Desarrollo Social Integral San Simón. En estas sesiones se hizo la presentación del prediagnóstico, y a partir del mismo se inició el análisis conjunto entre los vecinos y el equipo técnico de la UNAM, así como la discusión de las posibles propuestas de solución. Para ello, se llevaron a cabo seis reuniones temáticas los jueves a partir de las siete de la noche, para que los vecinos pudieran asistir después de concluir sus actividades.

Con el fin de difundir información y promover la asistencia de los vecinos a estas reuniones de trabajo, se distribuyeron trípticos en los que se señalaban los objetivos del programa parcial y la información relativa al proceso de su elaboración.

Otro instrumento utilizado para captar información sobre los principales problemas de la zona y las opiniones de los ciudadanos fue la aplicación de una encuesta de hogares en una muestra representativa que cubrió 20% de la población en viviendas unifamiliares y 80% en vecindades; se obtuvo

información sobre 50 vecindades existentes en la zona con datos relativos al número de viviendas y de familias que ocupan cada una, superficie por vivienda, características físicas, servicios disponibles, tenencia del predio, organización social y gestión para obtener financiamiento. Con esta información fue posible incorporar, como parte de las estrategias del programa, acciones específicas para el mejoramiento de estas viviendas.

Las encuestas y las entrevistas no sólo sirvieron para obtener información, sino que también fueron un canal de expresión de quienes habitan la zona, una forma alternativa de participación, respecto de la forma presencial en que se llevaron a cabo los talleres. Hay que tomar en cuenta que no bastó con invitar a la población a participar; no bastó con la distribución de trípticos, volantes, cartas personales, carteles, ni con instalar mantas y pendones para que la gente se volcara sobre el proceso. La desconfianza y la apatía que prevalece entre la población sólo fue superada en grado mínimo.

No obstante, en esta etapa de elaboración del diagnóstico trabajamos intensamente para promover la asistencia de los vecinos y así evitar que el programa quedara en manos de sólo alguno de los grupos con mayor presencia.

Las primeras sesiones de los talleres fueron un tanto desordenadas, porque todos los asistentes querían hablar al mismo tiempo, se arrebataban la palabra, no tenían claro cuál era el procedimiento a seguir y no contaban con información suficiente sobre el formato que debía cumplir el programa. Muchos de los conceptos técnicos no tenían significado para ellos. Además, apenas se enunciaba el problema a tratar y más de una persona esbozaba la solución, algunas con claras intenciones de beneficio personal o sin posibilidades técnicas, como la de prohibir las actividades de los talleres mecánicos en la vía pública o la de que la policía detuviera a todos los "chavos banda" por pintar las paredes con grafitis. Además, ante la posibilidad de redensificar la zona, se manifestó una fuerte oposición, por considerar que la población migrante es causa de problemas sociales como la delincuencia. En este mismo sentido, los comerciantes del mercado de Portales fueron considerados como uno de los mayores problemas para la colonia en la medida en que, sin ser residentes, tienen acceso a servicios como agua o energía eléctrica, y a los espacios públicos, especialmente escuelas.

Ante esta situación fue necesario insistir en el objetivo de los talleres, en el formato del programa y sobre todo en la necesidad de que se conocieran los factores asociados con los problemas más importantes de la colonia. Esta estrategia permitió, a la larga, que se reconocieran las dimensiones del problema, por ejemplo, el número de vecindades en la zona y sus condiciones de habitabilidad o la importancia del comercio en la vía pública y la imposi-

bilidad de trasladarlo a otra parte de la ciudad. Para ello, se elaboraron materiales didácticos, cuadros, planos, fotografías, etc., y se escucharon las propuestas; cuando fue necesario, se argumentó sobre la improcedencia de las mismas. Poco a poco se aceptó la importancia de cada uno de los grupos sociales —jóvenes, mujeres, ancianos, trabajadores en la vía pública, etcétera— de la colonia y la necesidad de que fueran considerados en el programa.

El debate se fue ordenando y los diversos intereses se expusieron abiertamente, lo cual permitió construir consensos en torno a las propuestas de solución, de manera que fueran más viables en términos políticos, técnicos, normativos y presupuestales.

El análisis fue cada vez más detallado y las sesiones se prolongaban hasta muy avanzada la noche. Sin embargo, cabe resaltar que el equipo técnico social de la UNAM siempre mostró una amplia disposición para adecuarse a los tiempos de los vecinos del barrio de San Simón, lo cual —creemos— fue un factor decisivo en la realización del programa.

En este punto, las autoridades delegacionales habían optado por entregarnos el proceso, ya que a los últimos talleres no se presentó funcionario alguno; con esto, la delegación perdió presencia y la desconfianza entre los habitantes de la colonia se hizo patente otra vez.

No obstante, con el delegado de la Benito Juárez tuvimos varias reuniones para analizar el avance del programa, lo cual puso de manifiesto su enorme interés porque el proceso se desarrollara de la mejor manera. Esta situación reflejó que el proyecto más amplio de gobierno de crear una ciudad para todos, ecológica y económicamente sustentable, requería de mayores recursos humanos y más sensibles, ya que las subdelegaciones —especialmente la de Participación Ciudadana y la de Desarrollo Social— se encontraban saturadas de actividades de muy diversas índole que debían atenderse, además de que fue imposible sustraerse a la dinámica burocrática de las oficinas involucradas.

Es interesante señalar que la relación entre autoridades delegacionales y ciudadanos, al menos en la subdelegación, se encontró permanentemente amenazada porque reeditaba formas clientelares y paternalistas que tienden a contaminar los intentos de nuevas formas de gestión pública, más argumentadas y democráticas. Esto lleva a pensar en la dificultad que existe para que los objetivos de un gobierno, enarbolados por los líderes, filtren todos los niveles de la estructura gubernamental.

Al finalizar esta etapa del programa parcial se contaba con un diagnóstico de los problemas urbanos y socioeconómicos de la zona y con propues-

tas preliminares para atender aspectos relativos al empleo, que desde nuestro punto de vista atendían más a las causas de la problemática de la zona. Sin embargo, el formato que habíamos seguido tuvo que ser modificado dos o tres veces por instrucciones de las autoridades del gobierno central del Distrito Federal, esto es, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), lo cual significó muchas horas de trabajo y momentos de frustración para los miembros del equipo de la UNAM.

Un aspecto a destacar es el hecho de que los temas de desarrollo socioeconómico quedaban fuera, pues la normatividad vigente sólo contempla el aspecto urbanístico. Aquí llegamos a la evidente limitación de las acciones correctivas a nivel urbano frente a la naturaleza de los problemas sociales, como la pobreza y la informalidad, entre los más importantes, derivados de la lógica del capital en la fase de globalización en que se enmarca el desarrollo de la ciudad de México.

El funcionamiento sectorial del ejercicio de gobierno y señaladamente la escasa coordinación del área de desarrollo urbano con la de bienestar social y con la de desarrollo económico, cuestiona no sólo la pertinencia de los planes parciales, sino incluso la de la planeación estrictamente urbana. Pretender superar los problemas de una zona como la de San Simón desde una perspectiva urbanística deja de lado temas sustanciales, como la generación de empleos, la capacitación para el trabajo, las adicciones, la violencia intrafamiliar y las necesidades de apoyo institucional para las mujeres trabajadoras, por sólo señalar algunos.

Adicionalmente, si los programas parciales no se vinculan con el tema del financiamiento, la estrategia de planeación participativa entraña el peligro de movilizar a la población en torno de un proyecto que no cuenta con los recursos necesarios para convertirse en realidad, lo cual puede traducirse en un factor de mayor conflicto social e ingobernabilidad, en la medida en que las autoridades de la ciudad se vean rebasadas por la enorme cantidad de demandas que el mismo ha alentado.

Afortunadamente, para el programa parcial de San Simón, el delegado de la Benito Juárez, Ricardo Pascoe, tuvo la visión de incorporar algunas de las acciones inmediatas en el Programa Operativo Anual (POA), con lo cual se asignaron recursos para algunas de las acciones inmediatas, en especial para las relativas al mantenimiento del equipamiento y la infraestructura urbanos.

Tercera etapa: la consulta pública

Para la consulta pública, una vez que fue publicada la convocatoria en los periódicos, se dispuso de una copia del documento que conformaba la versión final del programa y de una decena de planos de gran tamaño y a todo color que fueron colocados en un salón del centro de desarrollo social, el lugar utilizado desde las primeras reuniones y actividades llevadas a cabo en torno a la realización del programa. Se acordó con la subdelegación de Desarrollo Social de la Delegación Benito Juárez un horario de atención para que un funcionario informara al público que asistiera a solicitar detalles del programa y/o estuviese interesado en emitir su opinión, la cual se registraba en un libro foliado.

Adicionalmente, en el lapso de consulta señalado por la ley, se fijaron tres fechas para audiencia, en las cuales el equipo técnico-social de la UNAM explicó a los asistentes las estrategias contempladas en la propuesta de programa parcial. La concurrencia a estas reuniones fue bastante amplia y surgió una gran cantidad de preguntas sobre la forma en que iba a llevarse a cabo. Para este momento había un enorme interés por conocer más acerca de los aspectos normativos y la viabilidad de las acciones estratégicas. Al mismo tiempo, algunos de los participantes en el proceso manifestaron su orgullo por reconocer en el documento sus ideas y aportaciones. Otros, que desconocían los objetivos y el documento final, hacían preguntas y comentarios en que trataban de desacreditar el esfuerzo realizado. Estas actitudes hacen patente la necesidad de promover valores cívicos como la tolerancia, la capacidad de diálogo y la corresponsabilidad.

Las sugerencias y críticas fueron atendidas, cuando eran pertinentes desde el punto de vista técnico.

Cuarta etapa: la revisión final del documento

Para cubrir esta última etapa del proceso de elaboración del Programa Parcial para la colonia San Simón Ticumac tuvimos, como equipo consultor, varias reuniones con el personal de la Seduvi del gobierno del Distrito Federal, entidad responsable de la elaboración del programa parcial. En estas reuniones, que a veces se desarrollaron en un clima de tensión, se manifestaron las coincidencias, pero sobre todo las diferencias respecto de la jerarquía y la dimensión de los problemas identificados en San Simón.

Desde nuestra perspectiva, al tratar de ajustar la gran cantidad de información cualitativa obtenida a lo largo de muchos meses de intenso contacto

con la población a un formato rígido, determinado por la normatividad, corríamos el riesgo de perder gran cantidad de información y de propuestas para la atención de los problemas sociales de la zona. Para que la lógica administrativa coincidiera con las necesidades de la población se requirieron muchas horas de tensión y de trabajo colectivo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las conclusiones sobre esta experiencia son muchas y muy diversas. Una tiene que ver con los vínculos institucionales entre el gobierno del Distrito Federal y la UNAM. Debido a que este tipo de trabajo conjunto fue inédito, la experiencia no estuvo exenta de conflictos. La integración del equipo interdisciplinario pasó por diversas etapas, algunas de abierto enfrentamiento. Asimismo, las relaciones de este equipo con las autoridades del D.F. se fincaron en constantes reuniones y entrevistas para discutir puntos de vista opuestos y procedimientos que muchas veces, lejos de apoyar el avance, obstaculizaban la elaboración del programa. Sobre este aspecto de la relación interinstitucional, una cuestión importante concierne a las posibilidades de generalizar procesos o experiencias como éste; de hecho, creo que son muy pocas y su sistematización y reproducción sigue dependiendo de la voluntad política de quienes dirigen las instituciones. Un aspecto significativo en cuanto al trabajo institucional conjunto es que permite sumar esfuerzos y recursos, ya que de otra manera el costo real de un proyecto como éste sería muy alto. En particular, el compromiso social de quienes integramos el equipo de la UNAM hizo posible en gran parte el alcance de este programa, porque se dispuso de las instalaciones, el equipo y los recursos humanos necesarios. Las condiciones de desburocratización en las que se desarrolló el programa parcial permitieron cumplir con los tiempos y con los productos comprometidos ante la comunidad, la cual se sintió motivada a participar activamente.

Un aspecto significativo es el hecho de que la presencia de la UNAM tuvo una aceptación muy positiva desde el principio entre los habitantes del barrio. De tal manera que esto superó la escasa confianza de la gente respecto de las autoridades delegacionales, ya que se trataba de militantes del partido oficial (PRI) que había perdido las elecciones, y se mostraban escépticos ante un gobierno proveniente de un partido político de oposición. Esta coyuntura política, sin embargo, potenció la capacidad de organización social, ya que los vecinos parecían estar más dispuestos a exponer sus demandas y

a exigir sus derechos sociales. No obstante que su cultura política comparte en mucho los rasgos del autoritarismo y la centralización de las decisiones, el proceso de discusión y análisis de los diversos problemas de la zona propició un aprendizaje centrado en el debate de las propuestas y la creación de un alto nivel de consenso. Desde luego, el inicio de este proceso fue bastante difícil: nadie escuchaba a nadie, todo mundo se arrebataba la palabra, etcétera. Sin embargo, el equipo técnico tuvo que mantenerse ajeno a los resentimientos y a los conflictos internos y tuvo que centrar la discusión en los objetivos del programa para, de este modo, perfilar los acuerdos. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que los conflictos entre intereses particulares se hayan resuelto; sin embargo aquí lo importante fue que hubo el reconocimiento, primero, de la diversidad de intereses, porque éstos fueron expuestos abiertamente, y después, de que se trataba de lograr una meta colocada por encima de los grupos y de los intereses individuales, es decir, vinculada con la sobrevivencia del barrio. El hecho de que algunos de los participantes pudieran reconocerse en la versión final del documento fundamentó su aprobación del programa. En las últimas reuniones, los vecinos de San Simón que habían participado en el proceso de planeación participativa manifestaron la necesidad de contar con información sobre las normas para el desarrollo urbano vigentes en el Distrito Federal y también sobre otros aspectos que veían factibles de llevar a cabo de manera colectiva en el futuro, como la gestión de créditos para microempresas, la creación de talleres de capacitación para los jóvenes, etc., proyectos que surgieron a partir de que se adoptaron dinámicas de análisis como las reuniones que organizamos y que llamamos talleres, los cuales, hacia el final del proceso de elaboración del programa parcial, ya eran solicitados y hasta exigidos por los propios vecinos.

Este momento de la consulta pública coincidió con la elección de los representantes para el comité vecinal y muchos de los vecinos que integraron el comité constituido para realizar el programa pasaron a formar parte de aquél, lo cual fortaleció a los líderes de la comunidad, ya que adoptaron el programa como parte esencial de su proyecto. En este contexto, nuestro trabajo alcanzó mayor aceptación entre los vecinos de San Simón.

En términos políticos, experiencias como ésta perfilan la posibilidad de una gobernabilidad democrática, es decir, el logro del equilibrio entre las demandas y las capacidades de respuesta del gobierno, equilibrio basado en un debate y en la construcción de consensos que tiendan a superar la democracia mínima que hoy significa el ejercicio del voto.

BIBLIOGRAFÍA

- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de abril de 1997, núm. 24, tomo 1, "Programa Delegacional del Distrito Federal, Benito Juárez, Coyoacán", México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal, junio de 1998, *Delegación Benito Juárez, Coordinación de Vivienda*, México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal, julio de 1998, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Expediente técnico", México, D.F.
- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, *Benito Juárez, Colección Delegaciones Políticas*, Departamento del Distrito Federal, núm. 2, México.
- Roa Muñoz, Víctor Román, Rocío Sánchez Villamar y Enrique Manríquez, "Diagnóstico preliminar, Col. San Simón Ticumac", mimeo., s/f.

Enclave cultural y vivienda: el caso de la colonia Insurgentes Mixcoac

ALICIA ZICCARDI*
ARTURO MIER Y TERÁN**

INTRODUCCIÓN

EL EJERCICIO DE PLANEACIÓN participativa del desarrollo urbano llevado a cabo en la colonia Insurgentes Mixcoac constituye una valiosa experiencia en la que participaron, junto con la comunidad local, la delegación y los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), instancias del gobierno de la ciudad bajo la coordinación de un grupo de técnicos y científicos sociales de la UNAM, promovido por Tecnología y Habitat en Grandes Ciudades. Lo fundamental en este caso es que existía el convencimiento, en diferentes sectores de la ciudadanía, de que era necesario actualizar y revisar el uso del suelo establecido por la Zedec desde principios de los años noventa. Esta idea prevalecía en la colonia, tanto para un conjunto de familias con gran arraigo en la zona como para las autoridades de una de las principales instituciones educativas establecida en la zona, la Universidad Panamericana (UP). Por ello, al vencer la vigencia de la Zedec, la Seduvi y la Delegación Benito Juárez promovieron este programa para dar respuesta a una demanda de la ciudadanía. El programa procura adecuar la legalidad, ya que permanentemente había confrontaciones por la imposibilidad de atender solicitudes de permisos y autorizaciones, debido a la existencia de la rígida normatividad vigente que establecía un uso predominantemente habitacional unifamiliar en una zona donde existe una fuerte demanda para usos más intensos: comercio y/o actividades educativas y culturales. De igual forma,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Posgrado en Urbanismo de la UNAM.

** Profesor de la Facultad de Arquitectura y alumno del Doctorado en Urbanismo de la UNAM.

se percibe la carencia de una política de conservación del patrimonio histórico cultural de la zona, así como el deterioro de la calidad de vida y conflictos sociales desatados por la creciente presencia de usuarios, cuyo número duplica al de los habitantes. Éstos son fundamentos suficientes para que la autoridad del gobierno de la ciudad asumiese la responsabilidad de convocar a la revisión del Programa Parcial para la zona Insurgentes Mixcoac.

En lo fundamental, existía una normatividad que perjudicaba a los propietarios de las viviendas, particularmente a la población de la tercera edad que, después del retiro, no podía utilizar su patrimonio para desarrollar alguna actividad económica lucrativa. Por otra parte, si decidían vender sus viviendas, estos propietarios no podían obtener un precio acorde con el valor de sus predios y, en algunos casos, debían aceptar la propuesta de un único comprador, una institución educativa establecida en la zona (la Universidad Panamericana), que adquiriría los predios cercanos a sus instalaciones y los utilizaba para actividades de extensión, al margen de la normatividad vigente. La consecuencia era la venta a bajos precios de los predios y la imposibilidad para el comprador de legalizar las actividades para las cuales los adquiriría.

Efectivamente, otro actor interesado en modificar el uso del suelo era la Universidad Panamericana ya que había ido adquiriendo diferentes predios para desarrollar sus actividades educativas y culturales, así como para construir estacionamientos, puesto que su población estudiantil es predominantemente de clase media acomodada y, en una gran mayoría, posee vehículo propio. Sin duda, la saturación de las calles por la circulación y el estacionamiento de carros constituye uno de los principales elementos de conflicto entre los vecinos y las instituciones educativas. Pero mientras que el Colegio y la Universidad Simón Bolívar no manifestaron interés en su resolución, la Universidad Panamericana mostró ante las autoridades una clara preocupación por regularizar las actividades que se desarrollaban en sus predios, así como por mejorar la convivencia vecinal.

Algunos miembros del equipo habían realizado con anterioridad un programa en la misma demarcación territorial y en otras delegaciones, y contaron desde el inicio con el apoyo y la confianza de las autoridades. Su inserción en la colonia fue inmediata y el trabajo se desarrolló con una gran participación de la ciudadanía de la zona y con una amplia colaboración de las autoridades locales y del gobierno central.

Por ello, el producto, el documento preliminar del programa, se obtuvo en el plazo mínimo que fija la ley, aun cuando se trata de un proceso de

planeación participativa que requiere la realización de talleres y de una consulta pública abierta, lo cual supone un mínimo de cuatro meses para elaborarlo. De igual forma, su aprobación expresó la coincidencia de intereses en torno a la revisión del régimen de uso del suelo, a la vez que se trataba de mejorar las condiciones urbanas de la colonia y resguardar el patrimonio histórico y la calidad de vida de una población con gran arraigo en la zona.

Pero lo importante no es sólo el producto, sino principalmente el proceso, la complejidad que encierra un ejercicio de planeación y de legalización de actividades desarrolladas en un pequeño espacio de una gran ciudad. En el mismo se confrontan y deben alcanzar algún grado de resolución intereses contrapuestos entre habitantes y usuarios de ese espacio urbano. Por su parte, el equipo técnico-social desempeñó un papel central en la medida en que logró ganarse la confianza de los diferentes actores sociales y gubernamentales. Su actuación se fundó en criterios técnicos y de interés común, pero quizá lo fundamental es que mostró neutralidad frente a los conflictos de intereses, lo cual lo colocó como un actor con capacidad para formular propuestas que tuvieran viabilidad y aceptación para el conjunto de la comunidad.

BREVE HISTORIA DE LA COLONIA

Dentro de la Delegación Benito Juárez, la zona de Mixcoac es la más antigua; es sabido que a la llegada de Hernán Cortés, Mixcoac contaba con 6 000 vecinos.

En 1595, los franciscanos construyeron el primer convento de Santo Domingo de Guzmán, el cual fue transferido a los padres dominicos en 1608 y se convirtió en el núcleo del antiguo pueblo de Mixcoac, que comprendía los barrios de San Juan, San Lorenzo, Candelaria y Nonoalco.

En el siglo XVIII su principal actividad fue la producción de paños de seda en el edificio de un antiguo obraje (en la Plaza Jáuregui), ocupado actualmente por la Universidad Panamericana.

En 1824, cuando se decretó, que la ciudad de México era el lugar de residencia de los poderes federales, Mixcoac fue una de las poblaciones que, junto con Tacubaya, Guadalupe, Azcapotzalco, Tacuba e Iztapalapa, constituyeron el territorio de esta entidad. En 1848, el general Joaquín Herrera, presidente de la república, se estableció en Mixcoac mientras que las fuerzas norteamericanas evacuaban la ciudad de México, una vez firmado en Guerrero el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

A mediados del siglo XIX, la municipalidad de Mixcoac contaba con 1 433 habitantes, la mayoría de origen indígena, que habitaban los barrios alrededor del pueblo en donde vivían los blancos y los mestizos. En esa época se cultivaba maíz, capulines, perones, membrillos y flores; además se desarrollaban actividades importantes, como la producción del tabique y el pulque. Algunos testimonios indican que la fabricación de ladrillo era una industria que contaba con 10 hornos.

En 1853, Mixcoac sufrió una gran inundación que afectó las casonas, la escuela, el cementerio y la casa parroquial, y en 1858 los vecinos de Mixcoac ayudaron a tomar la plaza de Tacubaya en apoyo al ejército de Degollado; en venganza, el 11 de abril de ese año el conservador Leonardo Márquez mandó fusilar a varios de los participantes, entre ellos al licenciado Agustín Jáuregui, cuyo nombre lleva la plaza central actualmente.

A finales del siglo XIX, Mixcoac se convirtió en un lugar de descanso para la aristocracia de la época porfirista, que construyó casas y villas en los alrededores del pueblo. Al decorar las fachadas de sus viviendas con motivo de la celebración del centenario de la Independencia, los pobladores de Mixcoac obtuvieron del gobierno la exención del pago de impuestos sobre ornatos y fachadas; en ese momento las calles se empedraron y Mixcoac conserva aún muchos de estos componentes de imagen urbana.

En 1889, Agustín Cerdán solicitó una concesión para circular el ferrocarril de El Valle a México por la zona, que iba a pasar por la hacienda de la Castañeda, la iglesia de San Juan, la plaza Jáuregui, la calle Campana y los barrios de Atepxco y Actipan.

En cuanto a su integración a la ciudad, el 28 de julio de 1899 Porfirio Díaz decretó que la municipalidad de Mixcoac formaría parte del distrito de Tacubaya, junto con las municipalidades de Tacuba, Tacubaya, Santa Fe y Cuajimalpa, y el 26 de marzo de 1903, al dividirse el Distrito Federal en 13 municipalidades, Mixcoac pasó a ser una de éstas y dejó de formar parte de la de Tacubaya. En esos años, la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México decidió construir una línea que iba desde el paradero de Córdoba a la plaza Valentín Gómez Farías; su ruta recorría las calles del barrio de San Juan, la plaza Jáuregui y la calle de Campana.

A principios del siglo XX se realizaron en la municipalidad de Mixcoac importantes fraccionamientos campestres, la colonia del Valle y el manicomio de la Castañeda, y se perforaron pozos artesianos para abastecer de agua. En enero de 1910, el municipio de Mixcoac tenía ya una población de 21 812 habitantes y se estima que el número de casas era de alrededor de 1 900.

En 1914 se inauguró una fuente en el jardín Jáuregui y durante las primeras décadas la principal preocupación fue el abastecimiento de agua y la realización de obras tales como el desazolve de los manantiales y canales, y el mejoramiento del acueducto. Entre 1924 y 1925 se terminó la terracería de la avenida de los Insurgentes, se abrió al tráfico “la Villa de San Ángel” y, posteriormente, se consolidaron las avenidas Revolución y Patriotismo.

Con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, la ciudad de México perdió seis municipalidades y en su lugar se creó un Departamento Central, formado por las cuatro ex municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Desde mediados de los años treinta y principalmente en los años cuarenta se desarrollaron algunos fraccionamientos para sectores medios de la población; uno de ellos es el de Insurgentes Mixcoac, hacia el oriente del casco central de la plaza Jáuregui, en donde vivían miembros de diferentes colonias de origen europeo: refugiados españoles, italianos y alemanes.

El área actual comprende dos asentamientos que se pueden distinguir por la nomenclatura de sus calles: el núcleo antiguo del pueblo de Mixcoac, en torno a la plaza Jáuregui, cuyas calles llevan nombres de pintores y escultores europeos, y la colonia Insurgentes Mixcoac, que colinda con la avenida de los Insurgentes y cuyas calles llevan nombres de provincias de España. Al parecer, la integración de estos dos asentamientos ocurrió alrededor de 1935, cuando se fraccionaron los terrenos de esta colonia. Símbolo de esta época es una fuente ArtDecó ubicada en el cruce de Valencia, Cádiz y Santander, en la plaza Sevilla.

En la década de los cincuenta se ubicaron en el núcleo del antiguo pueblo los colegios Simón Bolívar para niños en la calle de Galicia y para niñas sobre Río Mixcoac. A pesar de sus dimensiones y de su población estudiantil, lograron integrarse al contexto predominantemente habitacional de la colonia y se sumaron a las instalaciones educativas que ya existían en la zona, como los colegios Madrid y Williams, las escuelas primarias Independencia y Olavarría, y la Secundaria 10 (antes Colegio Salesiano, de monjas) en la calle de Goya. Al parecer, el carácter residencial de la colonia Insurgentes Mixcoac, que garantizaba cierta exclusividad y tranquilidad, aunado a la excelente accesibilidad de la zona, ha favorecido la consolidación de un “distrito escolar” con la instalación y ampliación de las universidades Panamericana y Simón Bolívar.

Con el tiempo, todos estos equipamientos han propiciado el cambio de los usos del suelo en el interior de la colonia y han favorecido la instalación de papelerías, librerías, misceláneas, cafeterías y estacionamientos complementarios a las actividades estudiantiles. En particular, el mayor número de estudiantes corresponde al Colegio Simón Bolívar y a la Universidad Panamericana, que desarrollan actividades de educación superior.

En 1955 se realizaron las obras de entubamiento del Río Mixcoac, cuyo cauce es ocupado por la avenida del mismo nombre. Finalmente, en 1978 se realizó la ampliación del Eje 7 sur (Extremadura) y del Circuito Interior, integrado por las arterias antes mencionadas, con lo cual la colonia adquirió sus límites actuales. En la década de los setenta se realizó la remodelación de la plaza Jáuregui, la cual se convirtió en zona peatonal, junto con las calles aledañas (Campana y Rodin).

Otro factor que incidió en la transformación de la colonia fue la consolidación de la avenida de los Insurgentes como el corredor comercial más importante en el sur de la ciudad, con grandes edificios para vivienda, oficinas y comercio. Durante la última década, proliferaron en esta avenida restaurantes, centros comerciales y servicios diversos.

Una transformación urbana de gran impacto sobre la colonia Insurgentes Mixcoac fue la apertura de las avenidas Revolución y Patriotismo como ejes que dan continuidad al Circuito Interior.

El programa delegacional de 1982 exigió como corredor urbano las dos cuadras colindantes con la avenida de los Insurgentes, lo que aceleró la transformación de la colonia de un barrio residencial en una zona comercial y de oficinas. Las presiones del mercado inmobiliario —particularmente la demanda de inmuebles para desarrollar actividades educativas, culturales y religiosas— se localizan actualmente en el viejo centro de la colonia.

Finalmente, cabe mencionar que en la colonia Insurgentes Mixcoac nació el novelista José Joaquín Fernández de Lizardi, autor de *El Periquillo Sarniento*.

LA COLONIA INSURGENTES MIXCOAC

Localización

La colonia Insurgentes Mixcoac está ubicada en la Delegación Benito Juárez, en un espacio urbano central que ofrece una calidad de vida excelente a quienes la habitan, trabajan o estudian en la zona. Es una colonia habitada por sectores medios y tanto sus viviendas como sus espacios

públicos son de muy buena calidad. Su accesibilidad urbana a través del metro y del transporte público es otro atractivo.

Sus límites territoriales son, al norte, la calle Empresa; al sur, Río Mixcoac; al este, Insurgentes Sur, y al oeste, avenida Revolución. El área se localiza en el tramo o cuadrante sur poniente del Circuito Interior, lo que le da un carácter metropolitano, y en el punto en el que cruza el circuito con la avenida de los Insurgentes. En total se trata de 51.77 hectáreas, divididas en 36 manzanas y 674 lotes. Es decir, en un territorio pequeño de la gran ciudad, enclave histórico que a la vez asume cada vez más una vocación cultural en su parte central y una vocación comercial en sus perímetros.

Sus habitantes

La población de la colonia Insurgentes Mixcoac tiene un comportamiento bastante cercano al que experimenta la delegación a la que pertenece. En este sentido, cabe recordar que la población residente en la Delegación Benito Juárez (al igual que en otras delegaciones centrales) ha disminuido de 605 962 habitantes en 1970, a 348 129 en el 2000, es decir, ha perdido un total de 257 133 habitantes. En la década de los setenta, la tasa de crecimiento promedio anual de la población registró un índice negativo de -1.02% , el cual se incrementó durante los ochenta hasta -2.92% con una ligera recuperación durante los primeros cinco años de los noventa en que se registra -2.05 por ciento.

En 1950 la población de la delegación representaba 11.7% del Distrito Federal, pasó a 4.4% en 1995 y 3.9% en el 2000. No obstante, su densidad es de las más altas en la ciudad de México, ya que en 1995 registró 132 hab./ha, por arriba del promedio del Distrito Federal que fue de 57 hab./ha, e incluso mayor que la densidad de Coyoacán donde para ese mismo año había 110 hab./ha. En el año 2000 se calcula que la densidad es de 124 hab./ha.

En la colonia Insurgentes Mixcoac la dinámica poblacional sigue las mismas tendencias que en la delegación. Su población pasó de 5 504 habitantes en 1990 a 4 869 en 1995, es decir decreció en términos absolutos en 635 personas, con lo que registra una tasa negativa de -2.61% en el crecimiento promedio anual de la población, que es 0.54% mayor a la registrada en el mismo periodo en la delegación en su conjunto.

La densidad de la colonia Insurgentes Mixcoac en 1990 era de 106 hab./ha; disminuyó, en 1995, a 94 hab./ha y se estima que en el 2000 es de

86 hab./ha, con lo cual es menor que la de la delegación en su conjunto y mayor que la del Distrito Federal.

En 1990 vivían en la colonia 3 122 mujeres y 2 382 hombres, lo cual representa 56.72% y 43.28% respectivamente. Esta mayor proporción de mujeres se incrementó en los últimos años: en 1995 alcanzó 57.67% de la población total. La diferencia entre géneros es mayor que la correspondiente a la delegación, donde las mujeres representan 55.57% del total. Según el índice de masculinidad, la población de hombres ha disminuido en promedio dos decimales por año y ha pasado de 1.33% a 1.25%, con respecto al total de la delegación, entre 1990 y 1995.

CUADRO 1

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

<i>Año</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Delegación B. Juárez</i>	<i>Insurgentes Mixcoac</i>
1950	3 050 442	356 923	n.d.
1960	4 870 876	537 015	n.d.
1970	6 874 165	605 962	n.d.
1980	8 831 079	544 882	n.d.
1990	8 235 744	407 811	5 504
1999	8 692 743	352 494	4 361
2000	8 953 525	348 129	4 439
2010	9 687 715	358 486	3 849
2020	10 482 107	367 624	3 583

FUENTE: Sistema para la Consulta de Información Censal SINCE 95. n.d.

El segmento de población más importante de la colonia se ubica entre 30 y 60 años de edad y representa 39.35% de la población total para el año 1995. Considerando la historia y la tipología de la vivienda en la zona se puede afirmar que se trata de un grupo arraigado en la zona; si se le suma 14.66% de personas mayores de 60 años queda indicado que es una zona bastante atípica respecto al resto de la ciudad. En conjunto, los adultos residentes representan más de la mitad de la población de la colonia (54.02%), particularidad de esta área de la ciudad que contrasta marcadamente con el fuerte peso que tiene la población joven en otras delegaciones y en el conjunto de la población de la ciudad de México.

Se advierte entonces un envejecimiento de la población residente y una disminución del poder adquisitivo de las familias, lo cual propicia el cambio en el uso del suelo de habitacional a comercial y de servicios, así como también el deterioro de las viviendas por falta de mantenimiento.

Por otra parte, este hecho es fundamental para comprender las solicitudes de cambio de uso del suelo que habían efectuado muchos vecinos a las autoridades, a fin de poder disponer de su patrimonio inmobiliario para desarrollar alguna actividad económica, rentar o incluso vender su vivienda a precios adecuados, para incrementar sus ingresos.

La población entre 15 y 29 años representa 25.12% del total y constituye el principal segmento demandante de vivienda y empleo ya que está conformada por parejas y familias jóvenes. Sin embargo, dado el peso de la población adulta, este porcentaje es menor al de la delegación (27.14%) y mucho menor al del Distrito Federal que es de 31.09 por ciento.

Debe destacarse el bajo peso de la población infantil, a diferencia de lo que ocurre en la delegación y en la ciudad de México. Los niños y las niñas entre 5 y 14 años representan 11.32% del total, similar a la población de la delegación (13.15%) y muy por debajo con respecto a otras zonas de la ciudad de México en donde el promedio en este rango de edad es considerablemente más elevado. La población de menos de un año y hasta cuatro representa sólo 5.09% de la población en la colonia, mientras que en la delegación es de 6.22% y en el Distrito Federal es de 9.2 por ciento.

Contrarrestar esta dinámica poblacional de despoblamiento y de envejecimiento de la población es uno de los principales fundamentos para revisar el programa parcial y realizar acciones que propicien el arraigo en la zona y su poblamiento por familias jóvenes de clase media.

Finalmente, un rasgo de la colonia es el elevado número de población flotante compuesta por estudiantes, profesores y personal de los establecimientos educativos, así como por empleados de los comercios y oficinas. Se evaluó que la misma es del doble de la que reside en la zona y se trata predominantemente de jóvenes que acuden a la colonia entre semana y en horas hábiles, lo cual genera una intensa saturación de las calles, estacionamientos y espacios públicos que afecta notoriamente la calidad de vida de los vecinos y ocasiona fricciones y conflictos sociales.

Las actividades económicas

En la delegación Benito Juárez se advierte una reducción de la población económicamente activa (PEA) en las dos últimas décadas, pues pasó de 246 946 personas en 1980 a 172 180 en 1990. Este cambio demográfico expresa el proceso de despoblamiento que se da en esta delegación central y está asociado con los recientes cambios de la economía que implican una

expansión del terciario, lo cual trae aparejados cambios en los usos del suelo de habitacional a comercial y de servicios.

En la colonia Insurgentes Mixcoac se observan claramente estos procesos y se estima que la PEA, que para 1990 era de 2 415 personas, en el año 2000 disminuyó a 1 897 personas. El censo de 1990 registraba que la gran mayoría estaba empleada, 17.16% entre la población de más de 12 años era de estudiantes, 20.61% de amas de casa, 39.72% de obreros o empleados y 6.45% de trabajadores por cuenta propia.

Según la encuesta aplicada en enero de 2000¹ a residentes de la colonia, la mayoría trabajaba en el sector terciario: empleados en servicios (26.4%), profesionistas (13.9%) y comerciantes (9.72%). El grueso de los inactivos se reportó como amas de casa (25%), lo cual encubre el trabajo doméstico no remunerado que desempeñan las mujeres. Asimismo, los jubilados y pensionados representan 9.8% y los estudiantes 13.9 por ciento.

En cuanto al ingreso, no existen datos actuales, pero a principios de la década de los noventa se registraba una proporción relativamente baja de la población ocupada con menos de un salario mínimo (15.28%); en ingresos de 1 a 2 veces el salario mínimo, 22.92% y de 2 a 5 veces el salario mínimo, 29.91%. Esta distribución es similar a la de la delegación y es un indicador de que en la zona habita de manera predominante la clase media. Finalmente, debe señalarse que se registra 41.23% de la población con educación superior, lo cual habla de que en la colonia existe un elevado nivel educativo.

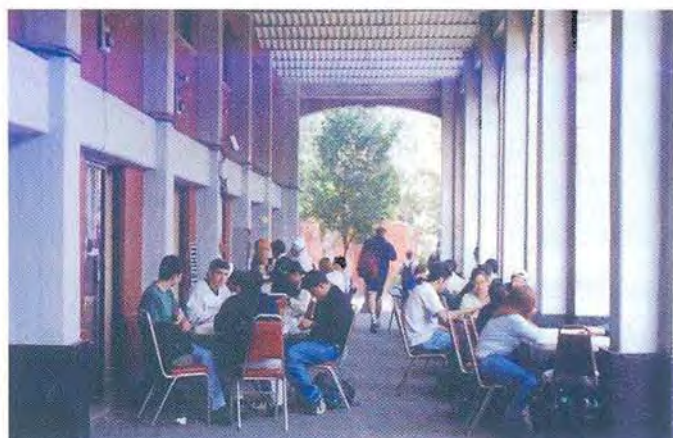
Los actores del proceso de planeación estratégica

En la colonia Insurgentes Mixcoac existen actores sociales, públicos y privados, los cuales actúan en el espacio local y expresan su interés en participar en los procesos de toma de decisiones respecto de su colonia.

Entre los actores sociales deben mencionarse:

- Los *vecinos*, que son los principales actores sociales, son quienes se movilizan para que sus demandas por preservar la calidad de vida de la colonia sean atendidas por la autoridad. Si bien el grado de participación de todos los vecinos interesados no fue constante para la elaboración del programa, sus aportaciones fueron muy valiosas en el proceso de su realización. En este grupo se advierten subgrupos, ya que no todos compar-

¹ La encuesta aplicada por el equipo consultor estuvo a cargo de Sergio Méndez.



ten los mismos intereses; por ejemplo, entre los propietarios de las viviendas unifamiliares existe la percepción de que ellos, por ser propietarios de un terreno, tienen mayor derecho de participar que quienes viven en condominio o alquilan su vivienda. Sin embargo, en conjunto los vecinos y las vecinas de Insurgentes Mixcoac brindaron un importante apoyo al equipo asesor para conocer y recuperar la experiencia desarrollada a lo largo de tantos años de trabajo comunitario. Con ello acortaron el camino y beneficiaron en mucho el trabajo.

- Las *organizaciones sociales ciudadanas independientes*, entre las cuales pueden mencionarse la Asociación de Colonos de Insurgentes Mixcoac A.C., la Asociación de Vecinos de la Plaza Agustín Jáuregui A.C. y la Asociación de Residentes de la calle Cánova de la colonia Insurgentes Mixcoac A.C., expresan un particular interés en participar en las decisiones que atañen a la vida comunitaria y tienen mucha tradición de participación en la zona.
- *Los representantes en las instancias de participación ciudadana* institucionalizadas que han existido en la colonia, tales como representantes de manzana y de colonia, consejeros delegacionales y los 11 miembros del comité vecinal de la colonia Insurgentes Mixcoac, electo democráticamente por la ciudadanía el 4 de julio de 1999, en su mayoría tienen liderazgos tradicionales y reconocidos por la población, cuya participación ha sido permanente en las dos últimas décadas. Además cabe mencionar que se advierte una activa participación de las mujeres en todas las asociaciones vecinales.
- Los *usuarios*, grupo constituido por la población de jóvenes estudiantes, profesores y empleados, están muy poco involucrados en los problemas de la colonia y en el proceso de planeación participativa.
- Los *representantes de las instituciones educativas y culturales*. Debe señalarse que existe un elevado número de instituciones educativas en la zona, tanto públicas como privadas, pero la Universidad Panamericana fue la institución que participó más activamente, para que sus intereses particulares se incluyeran en el programa. En cambio, el Colegio Simón Bolívar, otra de las instituciones educativas que se localiza en la zona, tuvo una actitud de indiferencia total a pesar de que algunos de los problemas de la colonia, por ejemplo el intenso tránsito y el elevado número de coches estacionados, están directamente vinculados con el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a los *actores económicos* debe señalarse que:

- Hubo una baja participación de los *comerciantes* de la zona, particularmente de los *restauranteros* que poseen importantes establecimientos sobre la avenida de los Insurgentes. En general, sus actividades afectan a los vecinos, particularmente por la falta de estacionamientos. De igual forma, los establecimientos bancarios y demás negocios permanecieron bastante alejados de la convocatoria para realizar el programa. Los comerciantes que más participaron fueron los propietarios de pequeños y medianos negocios.

Los *actores gubernamentales* que promovieron y participaron en este proceso fueron:

- Las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal, responsable de los procesos relacionados con el uso del suelo, el suministro de los servicios y la gestión urbana en sentido amplio. El programa fue convocado por la Seduvi, dependencia del gobierno central del gobierno de la ciudad, responsable formal y legal de la autoría del mismo. Sus funcionarios aportaron permanentemente conocimientos sobre como actúan los instrumentos de planeación de esta compleja ciudad. Con ellos imaginamos y concretamos una nueva forma de hacer planeación, como un ejercicio corresponsable con la ciudadanía.
- La Delegación Benito Juárez que se involucró activamente y apoyó todo el proceso de planeación. Debe señalarse que las autoridades y funcionarios de la delegación se comprometieron con la realización de este programa desde el inicio y en todas y cada una de las etapas por las que atravesó el mismo. Éste es sin duda uno de los principales requisitos para realizar un ejercicio de planeación urbana de nivel local.

Todos estos actores actúan sobre el desarrollo urbano local en defensa de sus intereses, en algunos casos contrapuestos. En este sentido, en la colonia se expresan las tensiones que generan los profundos cambios que registra la economía de la ciudad (el crecimiento de las actividades comerciales y de servicios) y el deterioro de la calidad de vida de los residentes; la presencia de una población flotante numéricamente mayor que la de los propios residentes y la saturación de las calles y espacios públicos; la creciente demanda de servicios educativos y comerciales localizados en la zona y los límites de las capacidades de la infraestructura y de los servicios.

Frente a esta tensión cotidiana, en los talleres de participación ciudadana y en las encuestas y entrevistas realizadas se percibió un gran interés de la población por participar en la elaboración del diagnóstico y de la estrategia urbana, económica, financiera y ambiental. Ello permitió que se lograra

un equilibrio entre las demandas particulares y los intereses generales de la comunidad y de la ciudad a fin de crear, sobre la base del ejercicio de la autoridad del gobierno local, nuevas bases para una mejor convivencia social.

EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

El prediagnóstico

Hacia 1999, la Seduvi recibió una primera propuesta de modificación del programa parcial de Insurgentes Mixcoac promovida por una de las principales instituciones educativas —la Universidad Panamericana— la cual fue rechazada por los principales representantes de los vecinos porque no habían sido consultados. Ante ello, la Seduvi y la Delegación Benito Juárez decidieron promover la realización de un proyecto de programa en el que participara el conjunto de la ciudadanía.

Desde el 14 de diciembre de 1999 en que se publicó en los periódicos del Distrito Federal el inicio del proceso de revisión del programa, el equipo de trabajo realizó una sistemática recopilación y análisis de información, aplicó entrevistas y cuestionarios y participó en más de 20 reuniones organizadas por los vecinos y un número similar con funcionarios de diferentes dependencias del gobierno de la ciudad. Se hicieron recorridos, observaciones y levantamientos de información sobre las actividades que desarrollan las instituciones educativas, financieras y comerciales, así como sobre el uso de los espacios públicos.

En esta etapa fue muy importante la colaboración de las diferentes dependencias de la delegación, particularmente de la subdelegación de Obras Públicas y la coordinación de Participación Ciudadana. En cambio, fue muy difícil involucrar a los funcionarios del gobierno de la ciudad de otras secretarías diferentes a la Seduvi. Más bien, el proceso de planeación urbana se limitó únicamente a la Seduvi. Esto limita sin duda los alcances de los programas parciales.

Partimos de reconocer que un grupo importante de vecinos y representantes de establecimientos comerciales y educativos habían promovido que a su vencimiento se realizara la revisión de la normatividad vigente, las antiguas Zedec. Los principales motivos para solicitar esta revisión eran los obstáculos que dicha normatividad presentaba para la libre disponibilidad de su patrimonio, tanto en su calidad de dueños de las viviendas como de los equipamientos educativos y comerciales. Como se dijo, en el mes de enero

del 2000 aplicamos una encuesta a tres grupos: los residentes, los usuarios y los comerciantes, cuyos principales resultados son los siguientes:

Los residentes

Se confirmó la idea de que existía un predominio de mujeres (63.9%) entre los propietarios de las viviendas y que se trataba de una población con un gran arraigo en esta antigua zona de la ciudad, ya que poco menos de la mitad (45.8%) hacía más de 20 años que vivía en la colonia. Asimismo, un considerable porcentaje de los encuestados eran residentes nuevos (26.4%) con menos de cinco años de vivir en la zona. Más de la mitad de la población (54.2%) son solteros, 34.7% son casados, 5.7% son viudos y el resto no contestó.

Se trata de una población que vive en viviendas unifamiliares (55.56%) y plurifamiliares (36.1%), muy pocas poseen comercios u oficinas. Por otra parte, 76.7% son propietarios mientras que 18.4% son inquilinos y el resto se trata de viviendas prestadas. Las viviendas están habitadas en 60% entre dos y cuatro personas y los vecinos expresan que la opción de vivir en la colonia es por su buena ubicación y/o porque viven con otros miembros de la familia. Por otra parte, se trata de una población consolidada que en 88.9% expresó no tener pensado mudarse.

Respecto del cambio en el uso del suelo, 37.5% propuso que se lleve a cabo, pero 69.4% no contestó qué tipo de uso del suelo quería para su colonia y solamente 12.5% propuso que se permitiera la instalación de oficinas, 6.9% de talleres, 2.8% de tiendas, loncherías, cafeterías; y 1.4% de consultorios y farmacias. Sin duda, éstos fueron los sectores que se movilizaron para que, al vencimiento del plazo del programa parcial vigente, la Seduvi abriese la convocatoria para su revisión y actualización. Al mismo tiempo, éstos son los/as vecinos/as que más se comprometieron con el programa, asistieron y participaron activamente en los talleres y en la consulta.

En relación con los problemas de la colonia, los vecinos perciben que el principal es la inseguridad (38.9%), particularmente los asaltos, seguido por el tráfico que ocasionan las escuelas (20.8%) y la basura (12.50%.) También se mencionaron el ruido (2.8%), la escasez de estacionamientos públicos (2.8%), el comercio informal (2.8%), la mala calidad de los servicios (2.8%) y, finalmente, la falta de árboles (1.4%), los impuestos altos, y que no se respetara el uso del suelo (1.4%). Cabe mencionar que en la etapa de elaboración del diagnóstico en los talleres de participación ciudadana, éstos fueron los principales problemas analizados e incorporados al programa.

En contrapartida, en las propuestas para mejorar la colonia, una cuarta parte manifestó que debía ponerse más vigilancia, mejorar el transporte público y el acceso a las escuelas, acabar con la corrupción, realizar una campaña de educación cívica y mejorar la organización vecinal. Pero también en un alto porcentaje (26.4%) la gente no contestó, lo cual permite suponer que existe una considerable satisfacción con la calidad de vida de la colonia.

Finalmente, más de las tres cuartas partes (76.4%) manifestaron no participar en las organizaciones vecinales, 15.3% dijo que sí y 8.3% no contestó.

Los usuarios

La mayoría de los usuarios entrevistados (65.4%) son estudiantes de la UP; 54.9% son varones entre 19 y 21 años y solteros de los cuales 94% no viven en la colonia, sino predominantemente en las delegaciones de Coyoacán, Benito Juárez y Álvaro Obregón, es decir, al sur de la ciudad, aunque 13.7% proviene del Estado de México. La mitad de los estudiantes posee automóvil y lo usan para llegar a la colonia y en esa misma proporción afirman utilizar los estacionamientos de la UP (56.9 por ciento).

En cuanto a los problemas, también demandan principalmente más vigilancia, sobre todo para evitar el robo de carros. Además expresaron que les gustaría que hubiera más papelerías y librerías en la zona, así como también cafeterías y cafés con computadoras y comida rápida, lo cual implica la posibilidad de aceptar cambios en el uso del suelo.

Los comerciantes

La mitad de los comercios funciona desde hace más de cinco años, 26% llevan entre cuatro y dos años y 14% menos de un año. Es decir, también en el comercio establecido se advierte un elevado arraigo en la zona. En cuanto al giro, la tercera parte es de alimentos, 14% fotocopiadoras, 8% papelerías y todo tipo de negocios de apoyo a las actividades educativas. La mayoría de los comerciantes (84%) no vive en la colonia, pero sí cerca (20% en la colonia del Valle) y todos dicen tener permiso para funcionar. Se trata de comercios que abren de lunes a sábado (64%) o de lunes a domingo (28%) y pertenecen a la Cámara de Comercio.

Los comerciantes consideran también que el principal problema es la inseguridad (40%), el tráfico (34%), la escasez de estacionamientos (14%), la basura e insalubridad (8%) y el ruido (4%). Aunque 66% manifestó su intención de participar en el programa, esto no ocurrió.

Pero si bien la aplicación de la encuesta nos aproximó a las percepciones que tenían los principales actores sobre los problemas de la colonia, para la elaboración del diagnóstico recurrimos a otras fuentes, tales como recorridos y observaciones, levantamientos de información, recopilación de información estadística y entrevistas con informantes clave, los cuales contribuyeron a detectar las problemáticas que debían ser revisadas en este nuevo proceso de planeación y que se describen a continuación.

LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Sin duda los principales problemas de la zona son los importantes cambios en los usos de suelo que se registran en los últimos años, principalmente de habitación a comercio, oficinas y equipamientos educativos. Se vinculan con éstos otros problemas, tales como la falta de estacionamientos, la saturación de vialidades y el deterioro de la imagen urbana, en detrimento de la calidad de vida de la población residente. Lo primero fue identificar zonas en el interior de la colonia, ya que ningún espacio es homogéneo. En este sentido identificamos las siguientes seis:

Zona I. Centro antiguo: es la zona que concentra los principales problemas de la colonia. Sus habitantes son los más activos en las organizaciones vecinales, poseen arraigo en la zona, son los que han trabajado en la definición de los alcances de las Zonas Especiales de Desarrollo Urbano Controlado (Zedec). En realidad, la colonia es un enclave donde predominan los establecimientos educativos que son un jardín de niños, seis primarias, tres secundarias, dos preparatorias y dos universidades, a lo que se agrega una escuela de idiomas, un instituto para discapacitados, el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), una escuela de baile y otra de tenis.

Zona II. La Escuela y la Universidad Simón Bolívar, los cines Manacar, varios comercios, bancos y estacionamientos se ubican en Río Mixcoac. En esta zona existen menos viviendas unifamiliares y se localiza un considerable número de departamentos. Sus habitantes participan menos en las decisiones vecinales, quizá porque muchos no son propietarios de sus viviendas, sino que las rentan.

Zona III. La avenida de los Insurgentes presenta un tramo con uso comercial integrado a la dinámica metropolitana (restaurantes, bares, clubes nocturnos, servicios bancarios y oficinas). En esta zona sobreviven muy pocas casas, las cuales están destinadas a convertirse en locales con usos comerciales, dada la presión que ejerce el mercado. Sus propietarios son los

más fervientes defensores de liberar el uso del suelo. Por su parte, los comerciantes prácticamente no participan en las decisiones colectivas de la colonia. Sus principales relaciones las entablan con las autoridades delegacionales. Llama la atención la inexistencia o el bajo número de estacionamientos con que cuentan estos establecimientos, lo cual, por consiguiente, hace que las calles estén invadidas por empleados de *valet parking* y lavachoches.

Zona IV. Interior Insurgentes, corresponde a una de las zonas de condominios en altura, viviendas unifamiliares, usos comerciales y de oficinas, club de tenis, academia de baile. En esta zona se localiza la fuente Art Decó, una de las pocas que existen en la ciudad de México, la cual es usada para estacionar vehículos a su alrededor. Sus habitantes son bastante participativos y se suman a quienes reclaman cambios de uso del suelo y mejoras en la calidad de vida.

Zona V. Extremadura-Empresa es otra de las zonas de condominios horizontales y en altura, unifamiliar, comercios, oficinas, hospital. Existe una baja participación de la población que habita en estos predios, algunos dueños también estaban muy interesados en que se les permitiera construir a mayor altura y en poder disponer de sus predios para actividades comerciales. En esta zona hay venta callejera de comida y se advierte cierto deterioro de la imagen urbana.

Zona VI. Revolución-Patriotismo es el área comercial consolidada, con estacionamientos y una estación del metro. Aquí se localiza la glorieta Obregón. Es la zona más deteriorada de la colonia y donde se localizan muy pocas viviendas. Sus dueños demandan mejorar la imagen urbana y los espacios públicos, así como trasladar a los vendedores ambulantes a otros lugares.

CUADRO 2

NÚMERO DE PREDIOS SEGÚN TAMAÑO

	Total	Chicos <250 m ²	Medianos 250-750m ²	Grandes 750m ² >
Número	674 (100%)	508 (75.4%)	127 (18.8%)	39 (5.8%)
Superf. estimada (m ²)	287 875 (100%)	63 500 (22%)	63 500 (22%)	160 875 (56%)

FUENTE: Levantamiento realizado por el equipo consultor en enero de 2000.

El Programa Parcial establecía que el uso permitido era principalmente habitacional unifamiliar, lo cual contribuyó a desvalorizar los predios de la zona. Sin embargo, se han adquirido predios para el desarrollo de actividades educativas de nivel superior. Los usos establecidos en el programa delegacional tienden a transformarse a través de diferentes mecanismos,

tales como derechos adquiridos, amparos relativos al incumplimiento de la legislación vigente y cambios encubiertos de uso habitacional a usos comerciales, equipamientos y oficinas.

El levantamiento realizado por el equipo consultor arrojó información respecto al tamaño y número de lotes que se puede ver en el cuadro 2.

Estos datos indican que las tres cuartas partes de los lotes de la colonia miden menos de 250 m², 18.8% son lotes medianos y sólo un 5.8% son lotes grandes (mayores de 750 m²) aunque representan más de 56% de la superficie total de la colonia (cuadro 2).

Se trata de una colonia totalmente consolidada, en la que existe un bajo número de terrenos baldíos y obras en construcción.

De un total de 674 lotes que tiene la colonia, 474 son de uso habitacional, pero en éstos, 70 tienen comercios y 16 oficinas.²

Existen 99 lotes destinados a equipamientos, 58 con comercios y 38 con oficinas. Y sólo tres predios son de espacio abierto. Los establecimientos educativos representan 15% de la superficie. El uso comercial representa 7.11%, donde la principal actividad es la de comercios especializados en alimentos (restaurantes, bares, etcétera).

Las oficinas ocupan 3.10% de la superficie en planta baja, pero cabe destacar que existe un número considerable de oficinas en edificios en altura. Las vialidades son 33.19% del total, de las cuales las primarias son los ejes perimetrales que aproximadamente representan la mitad de ese porcentaje y la otra mitad son la vialidades secundarias del interior del área. Las vialidades peatonales son muy pocas, pero muy significativas, ya que ese uso pretende proteger el patrimonio histórico en la zona central. Los estacionamientos ocupan 3.87% de la superficie y se dividen entre los que tienen un uso provisional y aquellos con uso específico con un total de 22 predios. Las áreas verdes y espacios abiertos ocupan 1.36% de la superficie; el más importante es el jardín de la plaza Jáuregui, al que se agregan áreas jardinadas como la rotonda Álvaro Obregón y el jardín Goya entre las avenidas Patriotismo y Revolución, pero cabe señalar que la arborización y los jardines particulares son muy importantes en la zona. Por lo que toca al uso in-

² Las normas de uso de zonificación y ordenación del uso del suelo vigentes al realizar el programa establecían lo siguiente: al poniente Mixcoac: tres pisos, 20% de área libre y lote mínimo de 90 metros cuadrados. Al norte San Juan: tres pisos, 20% de área libre y lote mínimo de 120 metros cuadrados. Al oriente con la colonia: cuatro pisos, con 20% de área libre y lote mínimo de 180 metros cuadrados y al sur con San José Insurgentes: tres pisos, 25% de área libre y lote mínimo de 180 metros cuadrados.

dustrial, se detectan sólo cuatro fábricas o talleres, lo que representa 0.58 del total de la superficie.³ Y finalmente, los baldíos son prácticamente inexistentes, pero la mitad de los estacionamientos que existen en la zona (11 de un total de 22) se localizan en estos terrenos, los cuales son utilizados para ese uso e incluso como restaurantes precarios.⁴

En cuanto a las actividades económicas, se registra la proliferación de comercios (restaurantes, bares, centros nocturnos y servicios bancarios que demandan estacionamientos y generan ruido y basura), así como de comercio informal —ambulante (Extremadura, Insurgentes y Santander)—, servicios informales: lavacoches y *valet parking* (apropiación de las calles y espacios públicos, por ejemplo en la rotonda de Valencia, Cádiz y Santander) y carga y descarga de tráilers en predios que desarrollan actividades económicas irregulares.

Para las actividades educativas existían restricciones que impedían legalizar el conjunto de predios en los que las mismas se desarrollan, así como sus estacionamientos, de acuerdo con el decreto del Departamento del Distrito Federal publicado el 4 de octubre de 1993, que había declarado esta zona como Zedec, y que se refrendó el 21 de abril de 1997. Las restricciones, principalmente las referidas al uso del suelo para vivienda unifamiliar, limitaron el derecho de los propietarios a disponer de su único bien para incrementar sus ingresos. Como se trata de una población que mayoritariamente está en la tercera edad, estas restricciones han contribuido a que sus propiedades se deterioren materialmente o sean ofrecidas al mercado a un precio por debajo de su valor. A veces, por su localización, las viviendas eran adquiridas por la UP para instalar anexos de oficinas al margen de la legalidad vigente. Así, se registraba un considerable número de cambios ilegales de usos del suelo de habitacional a equipamientos educativos (UP), oficinas, comercios y servicios (cafeterías, restaurantes, estacionamientos). También se advierte cierto grado de deterioro de sitios patrimoniales y de la imagen urbana, e inconsistencias en usos permitidos (terrenos aislados con uso habitacional que están rodeados de comercios u otras actividades).

El marcado crecimiento de la población flotante (estudiantes y empleados) genera una demanda de estacionamientos no satisfecha, lo cual ocasiona que las calles de la zona estén siempre ocupadas por carros estacionados.

³ Una fábrica de chocolates se localiza en la calle Donatello y otra de muñecas en Jerez y Valencia.

⁴ Esto es lo que ocurre en el estacionamiento y restaurante de la calle Goya.

El valor de patrimonio histórico y arquitectónico

Otra preocupación es la conservación de predios con valor histórico y arquitectónico, ya que en esta colonia se localiza parte del patrimonio histórico de la Delegación Benito Juárez. En este sentido, identificamos 33 bienes que poseen valor patrimonial arquitectónico, ambiental y/o testimonial y que han sido catalogados por el Área de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (cuadro 3). Puede decirse que el estado de conservación de los inmuebles en general es bueno, aunque ha habido casos de demoliciones por deterioro total.

Deficiencias en los servicios públicos

Al igual que en otras zonas de la delegación, la colonia Insurgentes Mixcoac registra elevados índices de inseguridad, principalmente robo a casas habitación y a establecimientos educativos. También existen deficiencias en otros servicios públicos, tales como problemas en la recolección de basura (falta de botes de basura en las calles y servicio insuficiente), problemas con la poda de árboles y escasez de agua.

Los problemas viales y el bajo número de estacionamientos públicos

En cuanto a la vialidad y al transporte, se advierte una saturación vial por actividades comerciales y educativas y por sentidos inadecuados de las calles, insuficientes estacionamientos para la población flotante (estudiantes y empleados), uso intenso de la zona a altas horas de la noche (falta de reglamentación sobre actividades comerciales y educativas), además de que no hay señalización para el cruce de peatones en las avenidas (Insurgentes, Extremadura, Santander). Al mismo tiempo, los restaurantes cuentan con *valet parking* sin autorización ni reglamentación y se ocasionan conflictos entre vecinos y usuarios por los automóviles particulares y por el transporte colectivo de la escuela Simón Bolívar y de la UP.

Los problemas ambientales

Se detectan también problemas del medio ambiente, tales como ruido (planta de luz de la UP, tráfico excesivo, claxon excesivo, restaurantes y clubes nocturnos). También existen problemas de basura (por población flotante, "El canclero" y demás restaurantes, el comercio ambulante y excremento de perros).

CUADRO 3

RELACIÓN DE SITIOS PATRIMONIALES

<i>Ubicación y núm. oficial</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14</i>
Actipan 22	182	5				X		1	445	278	17	B		
Actipan 25	188	14				X		1	385	256	16	M	Vivienda	Vivienda
Algeciras 83	180	9	X		X			1	781	237	16	M	Vivienda	Vivienda
Av. Insurgentes 1387	184	1			X			16	1152	1152	20-3	B	Comercio	Comercio
Av. Patriotismo 878	176	2			X			1	359	259	20-1	B	Vivienda	Comercio desocupado
Av. Revolución 884	122	7			X			2	317	154	20-1	B	Vivienda	Vivienda
Av. Revolución 906	176	1	X		X			2	722	0	20-1	R	Escuela	Escuela
Campana 17	191	9	X		X			1	781	473	20-1	B	Vivienda	Centro Educativo
Campana 33	191	13	X		X			1	1096	453	19 *	B	Convento	Residencia de prof. La Salle
Campana 46	178	9			X			1	404	151	20-1	B	Vivienda	Escuela S. Bolívar
Campana 47	191	3	X		X			2	3440	2187	19	B	Vivienda	Convento
Campana 51	191	1	X		X			1	5050	281	19 *	B	Vivienda.	Escuela S. Bolívar.
Campana 59	563	16	X		X			2	771	771	19	B	Oficina	Centro Cultural
Campana 63	563	17	X		X			1	792	329	19	B	Vivienda	Convento
Campana 73	563	20	X		X			1	751	426	19	B	Vivienda	Biblioteca UP
Campana 91	190	23	X		X			1	1058	379	20-1	B	Vivienda	Escuela UP
Goya 29	178	23			X			1	2451	616	20-1	B	Vivienda	Vivienda
Goya 34	120	11			X			1	3144	2124	20-1	B	Colegio	Esc. Secundaria
Goya 51	178	25	X		X			1	504	375	20-1	B	Vivienda	Oficina, escuela
Goya 54	120	9			X			1	2010	702	20-1	B	Vivienda	Desocupada
Goya 63	178		X		X			1	482	437	19	B	Vivienda	Oficina
Goya 67	178	1			X			1	448	233	20-1	B	Vivienda	Vivienda y taller
Goya 75	178	37			X			1	598	420	19 *	B	Comercio	Comercio
Plaza Jáuregui 2 (Capilla del Rosario)	181	7	X	X	X			2	9200	356	16 *	B	Templo	Templo
Plaza Jáuregui 2 (ex convento de Santo Domingo de Guzmán)	181	7	X	X	X			2	9200	1267	16 y 17*	B	Convento	Sacristía y oficinas
Plaza Jáuregui 2 (Templo de Santo Domingo de Guzmán)	181	7	X	X	X			1	9200	360	18 y 19*	B	Templo	Templo
Augusto Rodin 447	120	1	X		X			1	541	394	19 y 20-1	B	Vivienda comercio	Vivienda
Augusto Rodin 460	110	46			X			1	690	625	19	B	Vivienda	Educación
Augusto Rodin 468	110	13			X			1	688	688	19	B	Vivienda	Educación
Augusto Rodin 494	110	47				X		1	838	527	19	B	—	UP
Augusto Rodin 498	110	26	X		X			1	5688	943	17	B	Obraje textil	Centro educativo
Augusto Rodin 507	178	3	X		X			1	1639	720	20-1	B	Vivienda	Centro educativo
Santander-Valencia-Cádiz (Plaza Sevilla)	-	-			X			1	0	0	20-2	-	-	-

Notas: 1. manzana, 2. lote, 3. catalogada, 4. declarada, 5. valor arquitectónico, 6. valor ambiental, 7. valor testimonial, 8. número de niveles, 9. superficie de lote en m², 10. superficie de construcción, 11. época (siglo XX) de construcción (1-1900-1925, 2-1926-1950, 3-1951-1975: *= fecha de construcción comprobado), 12. estado de conservación, 13. uso original, 14. uso actual.

Finalmente, se carece de normatividad y de un programa de conservación y mejoramiento de predios con valor histórico y arquitectónico.

LOS TALLERES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El equipo consultor realizó un prediagnóstico y lo sometió a los vecinos para su modificación o ratificación en cada uno de los aspectos socioeconómicos y urbanos tratados en los talleres de participación ciudadana. Se realizaron cuatro talleres de planeación participativa a los que asistieron más de un centenar de ciudadanos de la colonia, donde se presentaron propuestas verbalmente y por escrito en formatos que se elaboraron para este fin.

En los talleres se dio una rica experiencia de participación vecinal y de los usuarios de la zona. Cabe señalar que, con anterioridad, la Universidad Panamericana había promovido un estudio sobre la colonia con la finalidad de aportar elementos para que se revisara el Programa Parcial, estudio que había sido rechazado por los vecinos porque se efectuó sin su participación. El conflicto entre algunos vecinos y las autoridades de esta universidad se originó desde años atrás y era evidente, por lo cual en un principio lo fundamental fue crear ciertas reglas del juego que permitieran crear un clima de respeto, avanzar explicitando los conflictos de intereses y buscar consensos básicos para modificar la normatividad vigente.

Cabe señalar que el número de participantes en las sesiones fue relativamente alto (entre 100 y 200 personas) y representativo, ya que acudieron los vecinos, las autoridades de la UP y también pequeños y medianos comerciantes de la zona. Los debates se realizaron en un clima de respeto, pero también con algunos momentos de tensión. Haber grabado las sesiones y tomado notas contribuyó a tipificar los problemas, territorializarlos y ordenarlos de acuerdo con el índice que debía tener el borrador del programa y en función de las seis zonas identificadas.

LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO Y LA CONSULTA PÚBLICA

Entre el 25 de febrero y el 5 de abril del 2000, se expuso a la ciudadanía de Insurgentes Mixcoac y de la ciudad de México el proyecto del programa, y se dedicó cada sesión a analizar cada una de las seis zonas de la colonia. Como en todo espacio urbano, en este territorio se pueden identificar zonas cuya lógica de ocupación del uso del suelo es bastante diferente a las de otras, y por lo tanto impide su asimilación. Si no se les reconoce y se expli-

can sus problemáticas diferenciales, no se pueden lograr acuerdos entre los directamente involucrados y se permite que participen otros actores que no siempre tienen una comprensión clara de lo que ocurre en una zona que no es la suya.

La Asamblea Legislativa recibió un documento que expresa los principales acuerdos y los puntos de coincidencia a los que se llegó, a pesar de las diferencias, por parte de la comunidad de esta colonia para mejorar sus condiciones de vida.

Todo ese trabajo colectivo está documentado en libros, listados de asistencia, minutas, reseñas y filmaciones. Pero además es el sustento del documento del programa parcial, el cual condensa una valiosa e inédita experiencia de planeación urbana, producto de un proceso en el que el conocimiento técnico y el apego a la legislación y normatividad en la materia se confrontaron permanentemente con las demandas de los ciudadanos. Éstos expresaron, muchas veces, sus intereses contrapuestos, pero coincidieron en lo fundamental con la necesidad de actualizar su programa parcial y de ampliar los alcances de este instrumento de planeación que adjudica derechos o impone restricciones al libre uso de sus bienes inmuebles.

Pero más allá del documento, queda una nueva experiencia, un ejercicio de planeación, de participación democrática de la ciudadanía, que supuso muchas horas de trabajo colectivo, que logró vencer las tensiones y la falta de credibilidad de algunos, los cambios en las ideas y en las demandas iniciales, todo lo cual indica que se dieron los primeros pasos en el camino para compartir una cultura de la aceptación y de la tolerancia.

Por ello, en el documento se dejan señalados proyectos específicos que atienden demandas puntuales sobre las que la comunidad ha manifestado posiciones contrapuestas, opiniones que la dividen, y que la autoridad deberá resolver apelando a criterios técnicos y con apego a la legalidad vigente. Tal es el caso del proyecto de apertura del callejón de Valencia, actualmente rentado por el antiguo DDF a la Universidad Panamericana.

No es fácil evaluar esta experiencia, pero en el intento de realizar un primer balance podemos decir que hoy esta colonia cuenta con un conocimiento mucho más profundo y fundamentado de sus problemas, de las posibles vías de solución y de sus probabilidades de estar más cerca de las autoridades y de incidir en las decisiones que le atañen a su vida y a su patrimonio. También es posible que se hayan creado diferentes bases para iniciar una nueva convivencia vecinal.

El equipo consultor realizó una primera versión del documento del programa, la cual fue aprobada por la delegación y la Seduvi para ser sometida

a la consulta pública de acuerdo con los lineamientos que establece la Ley de Desarrollo Urbano de la ciudad de México.

En cuanto a los objetivos que quedaron plasmados en el documento debe decirse que, al igual que los demás 31 programas parciales que promovió la Seduvi durante el primer gobierno del PRD (1997-2000), el mismo pretende algo tan legítimo como es mejorar la calidad de vida de la población de esta colonia, ordenar el espacio y sentar nuevas bases de relación entre el gobierno y la ciudadanía. Pero los objetivos generales del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Insurgentes Mixcoac son:

- Mejorar la imagen urbana y los espacios públicos para facilitar la convivencia ciudadana. Se propone mejorar la calidad de los espacios abiertos; principalmente la plaza Agustín Jáuregui, la plaza Sevilla, el jardín de la parroquia de Santo Domingo, la glorieta Álvaro Obregón y el jardín Goya; garantizar la existencia de los árboles y dar mantenimiento a las áreas con vegetación. Se mejorará el mobiliario y se regularán la señalización y los anuncios en la zona. También se propone regular la arquitectura existente y la nueva para mantener en la zona los valores arquitectónicos prevalecientes que en el tiempo garantizan el valor patrimonial, el atractivo y la identidad de la colonia.
- Garantizar el arraigo de sus habitantes, para lo cual se propone una estrategia que garantice el predominio del uso habitacional —unifamiliar y plurifamiliar— y el arraigo de la población, constituida principalmente por la clase media, con la finalidad de evitar el desdoblamiento del área y la sustitución de este uso por otros. Se trata de revalorizar el potencial económico que encierra el patrimonio familiar en un entorno en que existe una fuerte demanda de servicios relacionados con la educación y la cultura. Se revisará, actualizará y flexibilizará la normatividad vigente con respecto del uso del suelo con el objeto de hacerla congruente con las transformaciones de la economía local, las necesidades de incrementar el ingreso de las familias que habitan en la colonia y la regulación de las transformaciones urbanísticas que estos procesos generan.
- Proteger y conservar el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico a través de la preservación, conservación y restauración de los monumentos, sitios y edificios con valor histórico, arquitectónico o ambiental, en tanto que son el sustento de la identidad de los habitantes de la colonia y de la ciudad. Se trata de asumir la responsabilidad que implica legar este patrimonio a las futuras generaciones de mexicanos.
- Regular el uso del suelo y las intensas actividades que desarrollan las instituciones educativas, religiosas y culturales, ordenar su expansión y

disminuir los efectos que genera la población flotante en la colonia. Se trata de lograr una situación de equilibrio entre las necesidades de la ciudad de incrementar la oferta educacional de nivel superior y la preservación de la calidad de vida de la población residente.

- Mejorar la eficiencia de las vialidades y de otros servicios urbanos a partir de un programa de vialidad, transporte y estacionamiento para atender los problemas de saturación y congestión vial, al localizar los estacionamientos en las calles perimetrales. Se mejorará el estado actual de las banquetas y la vegetación para promover el uso de la calle por los vecinos y visitantes y desestimular el uso del automóvil en el interior de la colonia. Los restaurantes, comercios e instituciones educativas, culturales y religiosas deberán ofrecer una mayor oferta de estacionamiento a fin de liberar la vía pública. Se regulará la actividad que desarrollan los cuidadores y lavacoches en las calles, para evitar que las propiedades de los vecinos y los espacios públicos se vean afectados por las mismas. Además, se garantizará que la colonia mantenga y mejore el nivel de dotación de agua, las instalaciones de drenaje y el suministro de energía eléctrica, al reforzar las labores de mantenimiento. También mejorar el alumbrado público, los servicios de vigilancia y seguridad pública.
- Hacer compatible el desarrollo de algunas actividades económicas con la vivienda. Se propone establecer normas específicas para la autorización de algunos giros comerciales y de servicios compatibles con la vivienda y para la introducción regulada de vivienda plurifamiliar de renta o venta para la población nueva. También se propone regular el comercio establecido en lo relacionado con los horarios, el ruido, la basura y los estacionamientos o *valet parking* y los demás impactos que genera la creciente población flotante que trabaja o consume en el área, así como la carga y descarga de mercancías que estas actividades suponen. Además, se ofrecen opciones de relocalización adecuadas al comercio informal existente en espacios y con mobiliario adecuado, para impedir su proliferación y el deterioro ambiental que ocasiona.

A fin de generar credibilidad en la población se diseñó un conjunto de acciones inmediatas, las más importantes de las cuales fueron: constituir un comité integrado por autoridades del gobierno de la ciudad y vecinos interesados en la preservación del patrimonio histórico de Insurgentes Mixcoac y en mejorar las condiciones ambientales de seguridad y de convivencia entre los vecinos (véase Programa Parcial de la Colonia Insurgentes Mixcoac, 2000).

Pero lo fundamental es haber diseñado una nueva estrategia que intenta el arraigo de la población e integra la zona al ámbito metropolitano en el sentido de permitir que las transformaciones que experimenta la economía de la ciudad; y que se expresan en su espacio por el incremento del sector terciario —comercio y servicios—, se localicen en las vialidades perimetrales. De igual forma, se trata de aceptar y regular los cambios de usos habitacional-unifamiliar y multifamiliar a usos mixtos a fin de redensificar una zona que goza de una excelente localización y está bien dotada de equipamientos y servicios con una fácil accesibilidad a las más importantes vías de comunicación (Periférico, Circuito Interior, Insurgentes, Patriotismo, Revolución).

En materia de mejoramiento de la calidad ambiental, se requiere actuar en diferentes frentes, principalmente en los relacionados con el ahorro de agua potable, la recolección de basura y la reforestación urbana.

En cuanto a los usos del suelo, se propone reordenar la estructura urbana de la colonia Insurgentes Mixcoac a partir de políticas y programas que impidan el despoblamiento de la zona y los cambios de usos del suelo de habitacional a otros usos. Para ello este programa revisa la normatividad vigente en materia de uso del suelo, haciéndola más flexible al incorporar usos mixtos, vivienda con oficinas y/o comercios de un determinado tipo de giros expresamente señalados por este programa.

Esto se combinó con una propuesta, para resolver los graves congestionamientos que presenta la estructura vial, consistente en realizar un programa de vialidad que sea de responsabilidad compartida entre las autoridades del gobierno de la ciudad, los representantes de las empresas comerciales e instituciones educativas, y del comité vecinal. Este programa integral promoverá: el escalamiento en la entrada y salida de los escolares, el ordenamiento de los coches que recogen a escolares y de los de estudiantes que entran a los estacionamientos de las universidades, la regulación de las actividades que desempeñan los lavacoches y cuidadores que trabajan en las calles, la regulación de los semáforos y el sentido del trolebús. De igual forma, el programa revisará el estado de las banquetas para mejorar su estado y la vegetación de las mismas.

Otra de las propuestas fundamentales fue autorizar la construcción de estacionamientos de vehículos, ya que eran muy insuficientes para la demanda que existe por parte de trabajadores, estudiantes y visitantes. También se establecieron lineamientos para la regulación de estacionamientos en vía pública, en terrenos baldíos y en edificios autorizados; la construcción de un nuevo estacionamiento y/o ampliación de los disponibles en las insti-

tuciones educativas, de salud, de cultura y de oficinas de gobierno localizadas en la colonia; y la evaluación de la factibilidad de construir y operar estacionamientos subterráneos en los ejes perimetrales (por ejemplo, un túnel en Patriotismo y Revolución a la altura de la plaza Goya, o en Cánova esquina Río Mixcoac).

En materia de agua potable, la estrategia consiste en resolver los problemas de baja presión y escasez que han reportado los vecinos. El drenaje requiere de acciones de mantenimiento permanente, reparación y renovación de la red.

En cuanto al equipamiento urbano, particularmente educativo en todos los niveles de enseñanza, se propuso que conjuntamente las autoridades del gobierno de la ciudad, de las instituciones educativas y culturales y el comité de vecinos coordinen la programación de actividades públicas para la colonia. Asimismo, se establece el diseño y operación de un programa de conservación, mantenimiento y remodelación de los planteles de las escuelas públicas de la colonia y el aprovechamiento eficiente de sus instalaciones de acuerdo con su capacidad.

Para el comercio establecido, que ha crecido en los últimos años, principalmente en las calles perimetrales, se propuso la reordenación de las actividades comerciales, de operación, de carga y descarga, estacionamiento, recolección y disposición de basura. También deberán regularse las futuras actividades que desarrollen sus habitantes al autorizarse usos mixtos con sus viviendas. Asimismo, se propuso la relocalización de comerciantes en la vía pública y la aplicación de normas de uso de la misma a fin de evitar que los comerciantes utilicen las banquetas.

En materia de vivienda, la colonia tiene un parque habitacional consolidado y no aplica la norma 26 para vivienda de interés social. El principal programa que se propuso es de crédito para ampliación y/o remodelación de viviendas unifamiliares para que sus propietarios puedan desarrollar actividades comerciales o de servicios y/o rentar cuartos para alojamiento, oficina y comercio. En el mismo se incluirá la renovación de viviendas deterioradas en edificios antiguos, como son las vecindades, particularmente en la zona patrimonial. También se trató de estimular el reciclamiento y revitalización de los inmuebles subutilizados por las limitaciones que impone la normatividad, fomentar el mejoramiento de la vivienda existente y promover la vivienda en renta.

En cuanto a los sitios patrimoniales, se integró a este programa parcial uno de los programas más importantes y se basa en los estudios y propuestas realizados por el área de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. El mismo se propone recuperar la idea de corredor cultural para referirse al espacio contenido en la zona I de este programa, el cual está vinculado históricamente con el existente en la colonia vecina de San Juan. La estrategia consiste en la recuperación de la imagen urbana histórica, la limpieza y mantenimiento de fachadas, el cuidado de la vegetación en jardines y, en particular, en la plaza Jáuregui; además de propiciar el tránsito peatonal, para lo cual se recuperarán vialidades como el callejón de Valencia y el callejón del Diablo, para convertir éste último en un espacio abierto y visitable con posibilidad de exposiciones temporales, así como de comercio de tipo educativo y/o artesanal; la restauración de algunos inmuebles con valor patrimonial y su uso potencial para actividades culturales (Goya 54, Algeciras 83); y el mejoramiento del mobiliario urbano de puestos de periódicos, flores, paradas, etcétera.

En materia de fisonomía urbana, se propuso reglamentar y controlar la propaganda mural y la señalización comercial, así como desarrollar un programa de mejoramiento integral de la imagen urbana para cada una de las seis zonas identificadas en este programa en materia de acciones como limpieza y mantenimiento de fachadas (limpieza, pintura, etc.) en ejes y zonas prioritarios.

La estrategia para el espacio público contempla promover la circulación peatonal en toda la zona. En este sentido, uno de los temas de mayor conflicto entre los vecinos está relacionado con la existencia de varias solicitudes para abrir el callejón de Valencia a la circulación peatonal, y otras tantas de vecinos que no están de acuerdo con ello. Por esto, se propuso realizar un proyecto urbanístico que fundamente la decisión que deberá tomar la autoridad competente, fundada en la consideración de criterios técnicos y sociales, la cual deberá ser sometida a la aprobación de la ciudadanía.

También se propuso mejorar los espacios públicos de la plaza Jáuregui, la plaza Sevilla (donde se localiza la fuente ArtDecó, que es un símbolo de la expansión de la colonia), la plaza Álvaro Obregón y la visibilidad interna del jardín Goya colocando una vegetación e iluminación adecuadas.

Los objetivos generales y específicos de la estrategia urbana, social y económica, y los programas para lograrlos, se presentan en el cuadro 4.

En cuanto a la zonificación, el programa modificó sustancialmente la normatividad creada por la Zedec original, en lo fundamental al crear nuevas categorías de uso mixto del suelo de acuerdo con la realidad particular de la colonia y al identificar en su interior zonas como: habitacional (H), habitacional con comercio en planta baja (HC), habitacional con servicios relacio-

CUADRO 4

ESTRATEGIA URBANA, SOCIAL Y ECONÓMICA

<i>Objetivos específicos y programas</i>	<i>Subprogramas</i>	<i>EP</i>	<i>Objetivos generales</i>				
			<i>AP</i>	<i>PH</i>	<i>OT</i>	<i>SP</i>	<i>DE</i>
1. <i>Uso de suelo</i> Revisar, actualizar y flexibilizar la normatividad vigente para arraigar a la población e incrementar sus ingresos	1. Revisar la zonificación y normas de ordenamiento territorial del programa parcial anterior.		•	•	•		•
	2. Verificación y regularización de usos comerciales y de servicios en función de normas, capacidades e impactos urbanos					•	•
	3. Transferencia de potenciales				•	•	•
2. <i>Vialidad</i> Atender los problemas de saturación y congestión vial y de banquetas	1. Mejorar banquetas, sus árboles y la vegetación	•					•
	2. Controlar entradas y salidas de las escuelas en Galicia, Río Mixcoac, Extremadura	•					
	3. Semaforización y sentidos de calles.	•					•
	4. Señalización de ruta de la Av. Empresa, explorar cambio a Extremadura.	•					•
	5. Regular circulación trolebús en contraflujo en Extremadura	•					•
3. <i>Estacionamiento</i> Incrementar la oferta de estacionamientos públicos para restaurantes, comercios e instituciones educativas con el fin de impedir el uso inadecuado de la vía pública	1. Verificar y regularizar estacionamientos de equipamientos educativos a fin de que se construya el número de cajones que demanda la población estudiantil						•
	2. Realizar estacionamientos subterráneos en la zona					•	•
	3. Regular la operación de estacionamientos en terrenos baldíos					•	•
	4. Regular estacionamientos en vía pública y maniobras de personas y mercancías	•	•				•
4. <i>Infraestructura y servicios</i> Mantenimiento y mejoramiento del suministro de servicios públicos	1. Mejorar la presión y caudal del agua						•
	2. Realizar obras de mantenimiento al drenaje						•
	3. Controlar suministro de energía						•
	4. Mejorar el alumbrado público en zonas específicas						•
	5. Garantizar la seguridad pública, vigilancia y prevención de daños y delitos a personas y propiedades		•				•
	6. Mejorar la recolección de residuos sólidos	•					•
5. <i>Equipamiento</i> Regular y disminuir el impacto que genera el creciente desarrollo de los equipamientos educativos y la población flotante que genera	1. Verificación y regularización de usos y permisos						•
	2. Campañas para mejorar las relaciones entre la comunidad y las instituciones educativas, en particular a través de una campaña de educación vial a estudiantes y padres de familia	•	•				•

Objetivos específicos y programas	Subprogramas	Objetivos generales					
		EP	AP	PH	OT	SP	DE
6. Comercio establecido Regular el comercio establecido (horarios, ruido, basura, estacionamientos y valet parking)	1. Revisión de reglamentación específica de giros comerciales						•
	2. Control y aplicación de normas de uso del suelo	•	•				•
7. Comercio en vía pública Reordenar comercio en vía pública y ofrecer opciones de relocalización	1. Proyecto de relocalización	•					•
	2. Bazar del Domingo en el callejón del Diablo.	•	•				•
8. Vivienda Garantizar el arraigo de la población para evitar el desdoblamiento	1. Fondo de crédito para subdivisión, remodelación y ampliación de viviendas; cuartos en renta/hospedaje a estudiantes y profesores, con locales para comercio básico, oficina, talleres (según giros autorizados)		•				•
	2. Verificar y regularizar ampliaciones y subdivisiones de vivienda plurifamiliar						•
9. Sitios patrimoniales e imagen urbana Proteger y conservar el patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de la zona	1. Proyecto de la Dirección de Sitios y Monumentos Patrimoniales para zona cultural				•		
	2. Comisión de vecinos de la zona cultural de Mixcoac, en especial de la plaza Jáuregui				•		
10. Espacio abierto y medio ambiente Renovar y mejorar los espacios públicos	1. Mantenimiento y renovación de espacios públicos, en especial la plaza Jáuregui, la plaza Sevilla, el jardín Goya, la glorieta Álvaro Obregón y el callejón del Diablo	•	•	•			
	2. Mejorar banquetas y pasos peatonales en vialidades primarias	•					•
	3. Reforestación, inventario y mantenimiento de árboles y vegetación	•	•	•			
	4. Mejoramiento del mobiliario urbano	•	•	•			
	5. Control de ruido, emisiones y desechos						

FUENTE: Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Colonia Insurgentes Mixcoac, 2000.

Notas: Objetivos generales. EP: mejorar la imagen urbana y el espacio público para facilitar la convivencia ciudadana; AP: garantizar el arraigo de la población y el predominio de la vivienda; PH: proteger y recrear el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; OT: ordenar los usos del suelo y los equipamientos educativos; SP: mejorar la vialidad y otros servicios públicos (seguridad, basura, agua, etc.) y DE: hacer compatible la actividad económica con la vivienda.

nados con la educación y la cultura en planta baja (HS), habitacional y oficinas (HO), habitacional mixta (HM), equipamiento y servicios (E), equipamiento educativo (ES), espacios abiertos (EZ) (véase Tabla de usos del suelo en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Colonia Insurgentes Mixcoac, 2000).

Al mismo tiempo, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en sus artículos 19 (fracción IV), 29 y 33, en este programa parcial de desarrollo urbano se establecieron normas de ordenación generales y particulares que permite el ordenamiento territorial con base en la estrategia de desarrollo urbano propuesta.

En cuanto a la estrategia económica del programa parcial Insurgentes Mixcoac, consiste en valorizar los predios y por ende el patrimonio familiar de los vecinos de la colonia al revisar y actualizar la normatividad que rige en materia de usos de suelo. Se trata de incrementar el ingreso de las familias que habitan en la colonia a través de la habilitación de actividades económicas y de extensión de servicios educativos, como actividades por cuenta propia, que se desarrollan en las casas habitación o en ampliaciones que se efectúen en las mismas tales como: renta de cuartos a estudiantes extranjeros, o construcción y renta de locales para oficinas y comercios de los giros que se autorizan en este programa. Se regularán las intensas actividades comerciales y de servicios que se realizan en la colonia, particularmente en la zona de la avenida de los Insurgentes y en los ejes perimetrales, aceptando el importante papel que juegan para la economía de la ciudad e interviniendo para que las mismas no ocasionen el deterioro del entorno ni afecten la calidad de vida de la población. Se promoverá la venta de obras de arte y artesanías en el Bazar del Domingo, que funcionará en el callejón del Diablo, proyecto que se propone en este programa. También se propone otorgar estímulos fiscales a los propietarios en predios de valor patrimonial y arquitectónico, a fin de que esos recursos se destinen al mantenimiento y conservación de los mismos.

Los recursos para alcanzar los objetivos que se propone este programa deberán generarse a partir de un conjunto de acciones, las cuales deberán ser financiadas con el presupuesto de la delegación a través del Programa Operativo Anual (POA) y del gobierno del Distrito Federal. Al mismo tiempo, se impulsará la cooperación público-privada. Se trata de proveer una política compensatoria a través de la cual quienes desarrollan actividades económicas y/o educativas privadas y obtienen beneficios por su localización, aporten recursos para el mantenimiento y mejoramiento de la misma. Esto se puede lograr a través de la figura del fideicomiso de la Delegación

Benito Juárez, cuyos recursos pueden destinarse a esa finalidad. Para los espacios públicos, el programa deberá apegarse a lo que señala el artículo 71 de dicha ley en cuanto a la suscripción de convenios de conservación en los que se definan las obligaciones de los particulares participantes y las acciones de apoyo a cargo de la administración pública del Distrito Federal, a través de la Delegación Benito Juárez, así como la figura de aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privada que constituya el particular, para el cumplimiento de los fines del fideicomiso o asociación en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 72 de la citada ley.

También como parte de la estrategia financiera, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Subsecretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal deberán aportar recursos para llevar a cabo el reordenamiento del comercio ambulante.

Con la participación de las empresas y entidades educativas de la zona se podrán concretar las mejoras previstas en los programas del medio ambiente, conservación del patrimonio, seguridad y espacios públicos.

Un mecanismo financiero importante con que contarán los vecinos es el Sistema de Transferencia de Potencialidad, por medio del cual se captan recursos del desarrollo inmobiliario de las zonas más dinámicas, como Insurgentes, Revolución y Patriotismo, para aplicarlos en obras de interés comunitario. El potencial de desarrollo lo ceden los predios clasificados con valor patrimonial y sujetos a las normas específicas que establece la Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la Seduvi y los espacios públicos señalados en este programa parcial como emisores de potencial y que forman parte del proyecto de la zona cultural.

En relación con el programa de vivienda en renta o ampliación de vivienda para comercio u oficina, se promoverá una línea de crédito específica en Banobras, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (Invi) y el Fondo de Operación de la Vivienda (Fovi). También puede operarse un sistema solidario de co-financiamiento de vivienda, en el que el Instituto de Vivienda y una caja de ahorro popular puedan aportar recursos para que los propietarios realicen las ampliaciones que les permitan desarrollar una actividad remunerada.

También se propuso un esquema financiero de estímulos a los propietarios, para el mantenimiento y la conservación de vivienda con valor patrimonial.

El programa incluye una estrategia de administración urbana basada en la acción coordinada entre las diferentes instancias del gobierno de la ciu-

dad, en la cual las autoridades de la delegación deberán cumplir un papel central dada su responsabilidad local y su proximidad con la ciudadanía. Los recursos deberán provenir tanto del presupuesto del gobierno del Distrito Federal como de la delegación, particularmente a través del Programa Operativo Anual (POA). También se otorga particular importancia al papel que pueden desempeñar las diferentes instancia de vinculación públicas-privadas, como es el fideicomiso que funciona en la Delegación Benito Juárez y la aportación de las entidades privadas que actúan en la zona —restaurantes, bares, instituciones educativas, etc.— para financiar proyectos de beneficio comunitario con la participación y supervisión del comité vecinal y de las autoridades delegacionales.

Pero sin duda, la aplicación del programa y su seguimiento dependen en gran medida de la participación de la ciudadanía. En este sentido, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se conformó en la colonia Insurgentes Mixcoac un comité vecinal que representa a los ciudadanos del área ante las instancias de gobierno y tiene amplias facultades para actuar en relación con las acciones de este programa. En el mismo participaron representantes de los diferentes grupos de vecinos de la colonia.

Además, como se dijo, existen en la colonia asociaciones de residentes, entre las que pueden mencionarse: la Asociación de Colonos de Insurgentes Mixcoac, A.C., la Asociación de Vecinos de la Plaza Agustín Jáuregui, A.C. y la Asociación de Residentes de la calle de Cánova en la Colonia Insurgentes Mixcoac, A.C.

El comité vecinal de Insurgentes Mixcoac está constituido por 11 miembros, uno de los cuales cumple la función de coordinador. Asimismo se propuso en este programa la creación de una comisión o comité de protección del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la colonia, el cual estará integrado por vecinos y representantes del Área de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Durante cinco semanas, el documento estuvo a disposición de los ciudadanos, no sólo de la Delegación Benito Juárez, sino de la ciudadanía en general. Los consultores organizaron audiencias públicas semanales para discutir en profundidad las propuestas para las cinco subzonas y por temas: cambios en el uso del suelo, vialidades, patrimonio histórico, calidad de vida, transporte y estacionamientos, etcétera.

Las sesiones se prolongaban durante varias horas y se llevaba un registro de asistencia y de participación. Los vecinos, los usuarios y los comerciantes no siempre habían leído el documento antes de participar, lo cual era un

obstáculo para lograr un debate bien fundamentado, aunque algunos vecinos, particularmente los miembros del comité vecinal, mostraron ser profundos conocedores de la normatividad e hicieron señalamientos muy importantes para modificar el borrador.

Por otra parte, se presentó por escrito un elevado número de reconsideraciones, las cuales fueron respondidas por Seduvi aun cuando en su mayoría no eran pertinentes.

LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA POR LA ALDF

Una vez incorporadas las correcciones señaladas, el documento se turnó a la ALDF a fin de que los diputados locales lo revisaran y, si era pertinente, lo aprobaran. El equipo consultor debió realizar las presentaciones que se consideraron necesarias para informar a los representantes sobre los alcances del programa. Algunos vecinos manifestaron a los legisladores su interés en que el documento pudiera ser considerado en la sesión destinada a la aprobación de los programas parciales concluidos. Pero debe decirse que fue difícil involucrar a los legisladores en el proceso de realización y aprobación del programa. A pesar de ello, el documento se aprobó entre los ocho primeros, lo cual permite suponer que es uno de los programas que se realizaron en el menor tiempo posible.

Sin duda, a la experiencia que había adquirido el equipo en la realización de otros programas se sumaron el consenso logrado por un grupo importante de vecinos respecto a la necesidad de modificar el programa vigente y el decidido apoyo del gobierno local para la realización del mismo. El resultado fue lograr una experiencia de planeación participativa en los procesos de transformación del uso del suelo y de los espacios públicos en un barrio de la ciudad de México, lo cual permitió superar los conflictos urbanos y sociales a partir de la construcción de acuerdos y propuestas consensadas entre quienes viven y usan este espacio.

BIBLIOGRAFÍA

- Garza, Gustavo (coord.), 2000, *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México/Gobierno de la ciudad de México, México.
- Gobierno del Distrito Federal, 1997, Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez.
- Gobierno del Distrito Federal, 1999, “Ley de Desarrollo Urbano del D.F.”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de febrero.
- Mier y Terán Arturo y A. Ziccardi, 1990, “La producción de vivienda del sector público (1980-1990)”, *Revista Vivienda*, nueva época, vol. L, núm. 1-2, enero-diciembre, México.
- Pensado, Patricia y Leonor Correa, 1996, *Mixcoac, un barrio en la memoria*, Instituto Mora, México.
- Preciat, Eduardo y Gerardo Hernández, 2000, “Delegación Benito Juárez”, en Gustavo Garza (coord.), 2000, *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México/Gobierno de la ciudad de México, México.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Á. Porrúa/IISUNAM, México.

Estimación de los efectos del proceso de poblamiento sobre la estructura urbana y los usos del suelo del Centro Histórico de Coyoacán

FERNANDO GREENE CASTILLO*
CÉSAR HERNÁNDEZ ALAVEZ**

PREÁMBULO

EL PROGRAMA UNIVERSITARIO de Estudios sobre la Ciudad, de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaboró por encargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal, varios programas parciales de desarrollo urbano, entre otros el denominado del "Centro Histórico de Coyoacán". El área de estudio de este programa comprende las colonias Coyoacán, Villa Coyoacán, Santa Catrina, Barrio de La Concepción, Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán. Es importante aclarar, sin embargo, que de acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, con fecha 19 de diciembre de 1990, el Centro Histórico de Coyoacán es un polígono que incluye únicamente las primeras cuatro colonias mencionadas.

Este programa fue desarrollado por la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Los trabajos realizados en esa facultad fueron dirigidos y coordinados por los autores de este artículo, donde se analiza de manera particular la relación que existe entre el proceso de poblamiento, los cambios en el uso del suelo y las densidades de población.

SUPERFICIE Y LÍMITES DEL ÁREA DE ESTUDIO

El Centro Histórico de Coyoacán tiene una superficie de 353.68 hectáreas que representan 5.86% de la superficie de la delegación y 0.236% de la su-

*Coordinador del Posgrado en Urbanismo de la UNAM.

**Profesor de la licenciatura en Urbanismo en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

perficie del Distrito Federal. Consta de 3 947 predios, distribuidos en 203 manzanas, que ocupan una superficie de 219.46 hectáreas. Sus límites están dados por la avenida Río Churubusco al norte, las avenidas División del Norte, Vicente García Torres y Asia al este, la avenida Miguel Ángel de Quevedo al sur y la avenida Universidad al oeste.

ASPECTOS SOCIALES

En 1990, el área de estudio contaba con 24 331 habitantes. Para 1995 su población había disminuido a 21 924 habitantes y se estima que para el año 2000 contaba con aproximadamente 20 000 residentes. Entre 1990 y 1995, la población disminuyó en 2 407 habitantes. Del decremento observado durante ese periodo, se estima que 21% correspondió a la población menor de cinco años; 49% a los habitantes entre cinco y 18 años y 30% a los habitantes de 18 años y más.

La alta proporción de niños y adolescentes en los 2 407 habitantes que conforman la diferencia entre 1990 y 1995 en el área de estudio, así como la alta concentración de usos no habitacionales, indica que la salida de población obedece, entre otras causas, a la venta o acondicionamiento de propiedades por parte de los jefes de familia o de poseedores, para destinarlas a los usos comercial o mixto, como consecuencia del incremento de las actividades económicas en la zona.

En 1990, la Población Económicamente Activa (PEA) del área de estudio ascendía a 9 986 personas (40% de la población residente), de las cuales 9 785 estaban ocupadas. De la PEA ocupada, aproximadamente 80% trabajaba en el sector de comercio y servicios, 75% estaba contratado como empleado u obrero y 14% trabajaba por su cuenta.

Por lo que respecta al salario en 1990, aproximadamente 19% de la PEA ocupada percibía menos de un salario mínimo, 27% entre uno y dos, otro 27% entre dos y cinco y el resto más de cinco salarios mínimos. En resumen, se estimó que 73% de la PEA ocupada percibía en ese entonces cinco salarios mínimos como máximo. Sin embargo, el trabajo de campo permitió detectar un mayor nivel socioeconómico en la población.

Las transformaciones en el uso del suelo llevan a que muy probablemente la población con más recursos económicos abandone paulatinamente esta zona en busca de otras opciones de vivienda, lo cual puede propiciar su deterioro inminente.

ESTRUCTURA URBANA

El Centro Histórico de Coyoacán se puede considerar como un área concentradora de actividades de administración pública, equipamiento e infraestructura, a nivel tanto metropolitano como delegacional. En ella se distinguen las siguientes zonas:

- Un centro de barrio, constituido por el Centro Histórico, en el que se localizan las oficinas de la delegación, la plaza Hidalgo y el jardín Centenario, el cual presenta una alta concentración de predios destinados al comercio y a los servicios, así como de flujos de rutas de transporte y de población flotante.
- Una zona concentradora de equipamiento urbano y de servicios principalmente destinados a la educación y a la salud, localizada al oriente y asentada en las manzanas comprendidas entre Tepalcatitla, Fernández Leal, San Pedro, Corina y las avenidas Río Churubusco y División del Norte.
- Una zona concentradora de áreas verdes y equipamiento urbano constituida por la manzana en la que se asientan los Viveros, el Instituto de Investigaciones Forestales y las oficinas de la subdelegación de Obras.
- Una zona habitacional, con predominio de la modalidad habitacional unifamiliar, distribuida en el resto del territorio del área, en la que se ubican algunas instalaciones destinadas al equipamiento urbano y los servicios.

Adicionalmente, se identifican tres corredores urbanos, el primero clasificado como corredor metropolitano y constituido por la avenida Río Churubusco; y dos corredores clasificados como de alta intensidad, localizados en las avenidas Miguel Ángel de Quevedo y División del Norte, ambos caracterizados por un predominio del uso del suelo mixto.

La vialidad primaria se estructura con los corredores urbanos antes señalados y la avenida Universidad, que comunica el Centro Histórico con el resto de la delegación así como con delegaciones vecinas; con dos vialidades secundarias, la avenida México y la avenida Centenario que comunican el centro de barrio con la avenida Río Churubusco; y con dos vialidades locales de alta intensidad, Felipe Carrillo Puerto y Tres Cruces, que comunican el centro del barrio con la avenida Miguel Ángel de Quevedo, caracterizadas por el predominio del uso de suelo mixto. Las avenidas que circundan el área de estudio, Miguel Ángel de Quevedo, Universidad, Río Churubusco y División del Norte, así como las vialidades

de la colonia Del Carmen, presentan secciones viales amplias; por esta razón, las afectaciones en la circulación, ocasionadas por los medios de transporte que transitan en ellas, son mínimas.

En términos generales, la eficiencia de la estructura vial del Centro Histórico se ha visto disminuida. Esta situación es atribuible, en primera instancia, a su diseño, que presenta secciones viales muy angostas en la mayor parte de las calles y avenidas y, en muchos casos, un trazo irregular. En segundo término contribuyen situaciones para las que no fue pensada, entre las que destacan los grandes volúmenes de tránsito —tanto de vehículos particulares como de transporte público— y el uso intensivo de sus vialidades como cajones de estacionamiento, básicamente en las calles Tres Cruces, Felipe Carrillo Puerto y Francisco Sosa.

La ubicación de las zonas, los corredores y las vialidades evidencia el comienzo de un proceso de distribución de los usos del suelo poco ordenado, en particular de aquellos que no son habitacionales, lo cual implicaría, en el corto plazo, la sustitución paulatina de la función y vocación originales de su territorio, sobre todo en la zona en donde se localiza el Centro Histórico.

SOBRE LOS USOS DEL SUELO

El Centro Histórico de Coyoacán es una zona muy visitada y presenta grandes flujos de rutas de transporte público y de vehículos particulares. Es el lugar de convergencia de importantes vialidades secundarias y locales, y presenta altas concentraciones de población flotante. Esto le confiere un gran potencial de rentabilidad para prácticamente cualquier actividad económica. Los usos del suelo más comunes de los predios se muestran en el cuadro 1.

El 80% de los predios es de uso habitacional unifamiliar. Los predios con vivienda plurifamiliar alcanzan poco más de 5%. Asimismo existen 115 predios destinados a equipamiento, 10 espacios abiertos, un área de valor ambiental localizada en los Viveros de Coyoacán, 21 predios baldíos y dos predios sin función, en uno de los cuales se ubican las instalaciones de la antigua fábrica de papel la cual, a pesar de que actualmente cuenta con normatividad específica para uso habitacional, aún no alberga ningún inmueble de ese tipo. Del resto de los predios, 176 (4.5% aproximadamente) poseen uso mixto y 305 (7.8% aproximadamente) están destinados a actividades económicas en general. La distribución de las frecuencias antes cita-

CUADRO 1

USOS DEL SUELO EN EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

<i>Uso del suelo</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional unifamiliar	3 102	78.57
Habitacional plurifamiliar	215	5.45
Habitacional/comercio	116	2.94
Habitacional/comercio/servicios	31	0.79
Habitacional/servicios	19	0.48
Habitacional/oficinas	10	0.25
Equipamiento	116	2.94
Espacios abiertos	10	0.25
Áreas de valor ambiental	1	0.03
Comercio	163	4.13
Oficinas	67	1.70
Servicios	44	1.11
Comercio/servicios	16	0.41
Oficinas/servicios	11	0.28
Industria	4	0.10
Baldío	21	0.53
Sin función	2	0.05
Total	3 948	100.00

FUENTE: Investigación propia, 1999-2000.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DEL USO DEL SUELO EN LAS COLONIAS SANTA CATARINA,
COYOACÁN, VILLA COYOACÁN Y BARRIO DE LA CONCEPCIÓN

<i>Uso del suelo</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional unifamiliar	1 486	73.06
Habitacional plurifamiliar	163	8.01
Habitacional/comercio	70	3.44
Habitacional/comercio servicios	30	1.47
Habitacional/servicios	13	0.64
Habitacional/oficinas	9	0.44
Equipamiento	56	2.75
Espacios abiertos	8	0.39
Comercio	81	3.98
Oficinas	51	2.51
Servicios	19	0.93
Comercio/servicios	16	0.79
Oficinas/servicios	8	0.39
Industria	3	0.15
Baldío	19	0.93
Sin función	2	0.10
Total	2 034	100.00

FUENTE: *Idem* cuadro 1.

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DEL USO DEL SUELO EN LAS COLONIAS DEL CARMEN,
AMPLIACIÓN DEL CARMEN Y VIVEROS DE COYOACÁN

<i>Uso del suelo</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional unifamiliar	1 616	84.43
Habitacional plurifamiliar	52	2.72
Habitacional/comercio	46	2.40
Habitacional/comercio/servicios	1	0.05
Habitacional/servicios	6	0.31
Habitacional/oficinas	1	0.05
Equipamiento	60	3.13
Espacios abiertos	2	0.10
Áreas de valor ambiental	1	0.05
Comercio	82	4.28
Oficinas	16	0.84
Servicios	25	1.31
Comercio/servicios		0.00
Oficinas/servicios	3	0.16
Industria	1	0.05
Baldío	2	0.10
Total	1 914	100.00

FUENTE: *Idem.*

CUADRO 4

USOS DEL SUELO DE LAS COLONIAS DEL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

<i>Uso del suelo</i>	<i>Porcentaje de predios en las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción</i>	<i>Porcentaje de predios en las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán</i>
Habitacional	49.71	50.28
Mixto	69.31	30.69
Equipamiento	48.27	51.72
Espacios abiertos	72.73	27.30
Actividades económicas	58.36	41.64
Sin función	91.30	8.70

FUENTE: *Idem.*

das, en los polígonos formados por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, y por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, se muestra en los cuadros 2 y 3.

La consideración de los usos del suelo en los dos polígonos que conforman el centro histórico se muestra en el cuadro 4.

En el uso del suelo habitacional se han considerado las viviendas unifamiliar y plurifamiliar en conjunto. En ambas modalidades, los polígonos contribuyen de la siguiente manera: colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, 47.88% unifamiliar y 76.16% plurifamiliar; colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, 52.11% unifamiliar y 23.84% plurifamiliar.

Esta cuantificación *no permite llegar a conclusiones definitivas*; sin embargo, permite conocer algunas tendencias. En cuanto al uso habitacional en conjunto, prácticamente no existe ninguna diferencia entre ambos polígonos. En Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción se localiza el parque habitacional plurifamiliar (en su mayoría en la colonia Villa Coyoacán) que es parte del Centro Histórico propiamente dicho. En cuanto al uso mixto, las mencionadas colonias cuentan con un poco más del doble que las del otro polígono. Por lo que respecta al equipamiento, las diferencias tampoco son grandes. Pero los espacios abiertos en estas colonias representan las dos terceras partes de los predios. Las actividades económicas también se desarrollan preferentemente en ellas y, finalmente, la proporción más alta de baldíos y predios sin función (prácticamente el total) se localiza en estas colonias.

Las diferencias anotadas permiten establecer que el polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción es el que está sujeto a una mayor presión para desarrollar actividades relacionadas con el comercio y los servicios. Asimismo, es el polígono en donde existen ocho de los 10 espacios abiertos, 163 de las 214 viviendas plurifamiliares, 19 de los 21 baldíos y los dos predios sin función; uno de ellos es la antigua Fábrica de Papel de Coyoacán. Todas estas características confirman lo que ya es sabido, en el sentido de que este polígono es una zona muy dinámica, y también indican que existe una cantidad considerable de predios de muy gran tamaño.

Por separado, cada uno de los polígonos exhibe un comportamiento, en las frecuencias de uso del suelo, similar al del área de estudio en su totalidad. Lo más destacable en este renglón es la alta proporción de predios destinados al uso habitacional, en sus dos modalidades: unifamiliar y plurifami-

liar (81.07% en las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción y 88.19% en las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán). En la mayoría de los usos restantes, como ya se hizo notar, el primer conjunto cuenta con más predios que el segundo, y cuando esto no es así, cuenta con cantidades similares a las de este último.

Con respecto al tamaño de los predios, se cuenta con una estimación gruesa del mismo, basada en las frecuencias de distribución por rangos de superficie. Estos datos se muestran en el cuadro 5.

CUADRO 5

PREDIOS DEL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN,
POR RANGOS DE SUPERFICIE Y NÚMERO

<i>Rangos de superficie (m²)</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Hasta 300	2 031	51.44
301-500	889	22.52
501-1 000	670	16.97
Más de 1 000	358	9.07
Total	3 948	100.00

FUENTE: *Idem*.

Los predios con superficie máxima de hasta 300 m² son la mayoría, y los predios con superficie entre 301 y 500 m² representan poco más de una quinta parte. Si se considera que un predio grande es aquel con más de 500 m², se confirma que en el área se ubica una cantidad considerable de predios grandes, aunque debe destacarse que poco menos de 10% poseen superficies mayores de 1 000 m². Se puede afirmar entonces que el área de estudio en su conjunto es heterogénea por lo que respecta al tamaño de sus predios.

Por otra parte, debido a las dimensiones que normalmente requiere una casa unifamiliar, si se compara la frecuencia registrada en el rango para predios con superficie menor o igual a 300 m² con la frecuencia registrada para el uso habitacional unifamiliar, resulta una diferencia de 1 072 predios. Si se toma en cuenta que no todos los predios de esas dimensiones tienen el citado uso, entonces es posible afirmar que, como mínimo, 1 072 predios con uso habitacional unifamiliar están distribuidos en los otros rangos, o de manera un poco más simple, son mayores de 300 m², una situación de sobra conocida y que se manifiesta sobre todo en la tipología de las residencias de las colonias Santa Catarina y Villa Coyoacán.

La contribución de cada polígono de colonias a las frecuencias de distribución de los predios por rangos de superficie se muestra en el cuadro 6.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN DE LOS PREDIOS POR TAMAÑO Y USO DEL SUELO								
Uso del suelo	Polígono 1				Polígono 2			
	<i>Sta. Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción</i>				<i>Col. del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán</i>			
	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1000 m ²	Más de 1000 m ²	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1000 m ²	Más de 1000 m ²
Habitacional	66.37	17.75	15.17	0.72	95.35	71.33	100.00	14.63
Mixto	100.00				4.65			
Equipamiento				100.00				73.17
Espacios abiertos				100.00				2.44
Actividades económicas		93.70		6.30		28.67		9.76

FUENTE: *Idem.*

Las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción son las que imponen el patrón de comportamiento del área de estudio, manifestado esta vez en la distribución homogénea de las frecuencias registradas en los rangos correspondientes a los predios con superficies mayores de 300 m². Como se puede apreciar, con excepción del rango correspondiente a superficies con valor máximo de 300 m², en el que el otro polígono la aventaja con aproximadamente 15%, en los otros tres su contribución es mayor; son notables las cifras registradas en los rangos correspondientes a los predios grandes.

Estos resultados evidencian las diferencias que presentan estos dos polígonos en cuanto a estructura urbana. Las frecuencias registradas para cada rango de superficie correspondientes a este polígono permiten ver esto de manera más clara.

En las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, 40% de los predios es menor a 300 m² y existe una cantidad considerable de predios con superficie mayor a los 1 000 m², los que, sumados a los que miden entre 501 y 1 000 m², representan un tercio del total de los predios.

CUADRO 7

PREDIOS DE LAS COLONIAS SANTA CATARINA, COYOACÁN, VILLA COYOACÁN Y BARRIO DE LA CONCEPCIÓN, SEGÚN RANGOS DE SUPERFICIE Y NÚMERO

<i>Rangos de superficie (m²)</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Hasta 300	870	42.77
301-500	466	22.91
501-1 000	425	20.89
Más de 1 000	273	13.42
Total	2 034	100.00

FUENTE: *Idem.*

CUADRO 8

PREDIOS DE LAS COLONIAS DEL CARMEN, AMPLIACIÓN DEL CARMEN Y VIVEROS DE COYOACÁN SEGÚN RANGOS DE SUPERFICIE Y NÚMERO

<i>Rangos de superficie (m²)</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>
Hasta 300	1 161	60.66
301-500	423	22.10
501-1 000	245	12.80
Más de 1 000	85	4.44
Total	1 914	100.00

FUENTE: *Idem.*

Por lo que hace al polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, es notable que los predios con superficie de hasta 300 m² sean 61% del total. Mientras que los predios de más de 500 m² representan sólo 17% del total.

El comportamiento diferencial observado en ambos polígonos se expresa en la estructura urbana, en el tipo de traza y en el uso de los predios. Por un lado, el predominio de predios con superficie de hasta 300 m² en el polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, indica una traza reticular en la mayor parte del territorio y el predominio del uso habitacional unifamiliar. El polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, en cambio, presenta diversidad en los usos de los predios mayores de 300 m² y una traza irregular; cuenta con 1 486 predios con uso habitacional

unifamiliar para una población con niveles socioeconómicos alto y muy alto, incluso si se excluyen los 163 predios con uso habitacional plurifamiliar. Dichos inmuebles no necesariamente están ocupados, ya sea por la vía del arrendamiento o por sus propietarios.

Los resultados anteriores evidencian dos zonas o polígonos diferentes en el área del Centro Histórico de Coyoacán. Si se analiza en conjunto, es claro que el polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción impone las condiciones de su comportamiento. En cambio, si se observan ambos polígonos por separado, se advierte una diversidad de usos y una traza irregular en una parte considerable de su territorio. La pérdida de la función habitacional y los problemas de la vialidad son condiciones que generan malestar entre los residentes. En el polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, se advierte un incremento de los predios destinados a las actividades económicas en las zonas habitacionales, lo cual indica la difusión de las tendencias observadas en el primer polígono.

Si bien el predominio del uso habitacional se presenta en ambos polígonos, sin embargo los rasgos sobresalientes de la estructura urbana surgen al considerar los usos con el tamaño y número de predios.

CUADRO 9

PREDIOS SEGÚN FUNCIÓN DEL TERRITORIO Y SUPERFICIE EN LAS COLONIAS SANTA CATARINA, COYOACÁN, VILLA COYOACÁN Y BARRIO DE LA CONCEPCIÓN

<i>Función del territorio</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional	1 649	81.07	87.46	65.10
Mixto	122	6.00	5.26	3.92
Equipamiento	56	2.75	19.33	14.39
Espacios abiertos	8	0.39	5.69	4.24
Actividades económicas	179	8.80	13.33	9.92
Sin función (baldíos y clausurados)	20	0.98	3.28	2.44
Total	2 034	100.00	134.35	100.00

FUENTE: *Idem.*

Como se puede apreciar, el polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, presenta una situación complicada. Si se contabiliza la superficie del territorio ocupado por los Viveros de Coyoacán, la función habitacional experimenta un descenso en su

CUADRO 10

PREDIOS POR FUNCIÓN DEL TERRITORIO Y SUPERFICIE EN LAS COLONIAS DEL CARMEN, AMPLIACIÓN DEL CARMEN Y VIVEROS DE COYOACÁN*

<i>Uso del suelo</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional	1 668	87.15	55.27	48.81
Mixto	54	2.82	1.52	1.34
Equipamiento urbano	60	3.13	21.47	18.96
Espacios abiertos	2	0.10	0.56	0.49
Áreas de valor ambiental	1	0.05	28.11	24.83
Actividades económicas	127	6.64	6.26	5.53
Sin función (baldíos y clausurados)	2	0.10	0.035	0.03
Total	1 914	100.00	113.225	100.00

* Incluye los Viveros de Coyoacán como área de valor ambiental.

FUENTE: *Idem.*

CUADRO 11

PREDIOS POR FUNCIÓN DEL TERRITORIO Y SUPERFICIE EN LAS COLONIAS DEL CARMEN, AMPLIACIÓN DEL CARMEN Y VIVEROS DE COYOACÁN*

<i>Uso del suelo</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional	1 668	87.15	55.27	64.94
Mixto	54	2.82	1.52	1.79
Equipamiento urbano	60	3.13	21.47	25.22
Espacios abiertos	2	0.10	0.56	0.66
Actividades económicas	127	6.64	6.26	7.35
Sin función (baldíos y clausurados)	2	0.10	0.035	0.04
Total	1 913	100.00	85.115	100.00

* No incluye los Viveros de Coyoacán.

FUENTE: *Idem.*

participación a poco menos de la mitad. Si se ignora el territorio ocupado por esta zona con el argumento de que, por ser área de valor ambiental, su utilidad para funciones urbanas es nula, entonces la participación del mencionado uso es aproximadamente de 65%, prácticamente la misma que observa la función habitacional en el polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción.

El contraste entre la distribución de frecuencias de predios destinados a cada función y la superficie que éstas ocupan en el área de estudio se muestra en el cuadro 12.

CUADRO 12

NÚMERO DE PREDIOS SEGÚN SUPERFICIE Y USO EN EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

<i>Función</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Porcentaje</i>
Habitacional	3 317	84.04	142.73	65.04
Mixto	176	4.46	6.78	3.09
Equipamiento	116	2.94	40.8	18.59
Espacios abiertos	10	0.25	6.25	2.85
Actividades económicas	306	7.75	19.59	8.93
Sin función	22	0.56	3.315	1.51
Total	3 947	100.00	219.465	100.00

FUENTE: *Idem.*

CUADRO 13

FUNCIONES DE LOS POLÍGONOS SEGÚN USO DEL SUELO DEL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

<i>Función del territorio</i>	<i>Contribución de las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción a la superficie ocupada por función</i>	<i>Contribución de las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán a la superficie ocupada por función</i>
Habitacional	39.85	25.19
Mixto	2.39	0.69
Equipamiento	8.80	9.78
Espacios abiertos	2.60	0.26
Actividades económicas	6.08	2.85
Sin función	1.49	0.016

FUENTE: *Idem.*

Por otra parte, la proporción de 65% que observa en ambos casos la función habitacional, en cuanto a territorio ocupado en cada polígono, indica que por cada 10 hectáreas de territorio, de 6 a 6.5 estarán destinadas al uso habitacional. Si a este resultado se agrega el hecho de que, cuando se hace

referencia a la ocupación del territorio por alguna función, se trata de dar a entender que dadas las condiciones en las que se encuentra la estructura urbana de ambos polígonos, dicha ocupación se refiere a la suma de las superficies de los predios en donde se desarrolla y no a la formación de grandes zonas, entonces se presume que una proporción considerable de esta magnitud indica que:

- el total de la superficie destinada al uso habitacional es sólo mayor que la destinada a otros usos;
- la distribución físico-territorial del uso habitacional se fragmenta cada vez más, por lo que no se puede caracterizar como una función predominante, y
- por fuerza ha habido una pérdida gradual no tanto del uso (pues la preponderancia de predios con el mismo es clara), sino del territorio. De aquí que el cambio en la estructura urbana de ambos polígonos deba ser estimado en este sentido.

En los cuadros 14, 15 y 16 se muestra la superficie promedio de los predios destinados a cada función.

CUADRO 14

SUPERFICIE PROMEDIO DE LOS PREDIOS SEGÚN FUNCIONES EN LOS POLÍGONOS 1 Y 2

Función	Superficie promedio por predio (m ²)	
	Polígono 1	Polígono 2
	Sta. Catarina, Coyoacán y Barrio de la Concepción	Colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán
Habitacional	530.38	331.35
Mixto	431.15	281.48
Equipamiento	3 451.79	3 578.33
Espacios abiertos	7 112.50	2 800.00
Actividades económicas	744.69	492.91

FUENTE: *Idem.*

El acomodo de la cantidad de predios registrada por cada función, si se toma como base la superficie promedio, permite una aproximación razonable a la distribución de las funciones según el tamaño de éstos. Esta distribución se presenta de dos maneras. Primero, la distribución de la función en cada ran-

go de superficie en cuanto a la proporción de predios; y segundo, la composición de los rangos de superficie en cuanto a las funciones. Estos indicadores se muestran en los cuadros 15 y 16.

CUADRO 15

FUNCIONES OBSERVADAS EN LAS COLONIAS SANTA CATARINA, COYOACÁN, VILLA COYOACÁN Y BARRIO DE LA CONCEPCIÓN POR RANGOS DE SUPERFICIE

Funciones	<u>Distribución del uso del suelo por rangos (porcentaje)</u>				<u>Composición de los rangos por uso del suelo (porcentaje)</u>			
	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²
Habitacional	51.55	20.86	16.43	11.16	100	74.45	63.17	67.40
Mixto		96.72		3.28		25.55		1.46
Equipamiento				100.00				20.51
Espacios abiertos				100.00				2.93
Actividades económicas			88.26	11.74			36.83	7.70

FUENTE: *Idem.*

CUADRO 16

DISTRIBUCIÓN APROXIMADA DE LAS FUNCIONES OBSERVADAS EN LAS COLONIAS DEL CARMEN, AMPLIACIÓN DEL CARMEN Y VIVEROS DE COYOACÁN, POR RANGOS DE SUPERFICIE

Funciones	<u>Distribución del uso del suelo por rangos (porcentaje)</u>				<u>Composición de los rangos por uso del suelo (porcentaje)</u>			
	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²
Habitacional	66.37	17.75	15.17	0.72	95.35	71.33	100.00	14.63
Mixto	100.00				4.65			
Equipamiento				100.00				73.17
Espacios abiertos				100.00				2.44
Actividades económicas		93.70		6.30		28.67		9.76

FUENTE: *Idem.*

La distribución de las funciones del territorio por rango de superficie es un indicador de la tendencia, en la asignación a un predio cuya superficie está comprendida en alguno de los rangos mostrados, de un uso del suelo perteneciente a alguna de dichas funciones. La composición de los rangos por función es otro indicador, pero referido a la concentración de determinadas funciones en ellos.

Por lo que concierne a la distribución de las funciones del territorio por rangos de superficie, en las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, un poco más de la mitad de la superficie del territorio que ocupa el uso habitacional es aportada por predios con superficie de hasta 300 m²; la aportación de superficie para este uso por parte de predios situados en los otros rangos observa un orden descendente, sin cambios drásticos, que llegan a un poco más de 11% en el correspondiente a las superficies mayores de 1 000 m². Dichos predios son, por supuesto, la mayoría de los que cuentan con inmuebles con uso habitacional plurifamiliar y los inmuebles con uso habitacional unifamiliar que se encuentran ubicados preferentemente en la colonia Santa Catarina.

La aportación del territorio para la función mixta es hecha prácticamente en su totalidad por los predios cuya superficie es mayor de 300, pero menor o igual a 500 m², con lo que se observa una pequeña proporción en el rango de superficies mayores a 1 000 m². De los predios ubicados en este último rango, casi todos se encuentran en la avenida Miguel Ángel de Quevedo. Por lo que respecta a equipamiento, se puede considerar que prácticamente toda la aportación de territorio la hacen los predios con superficie mayor de 1 000 m²; y en cuanto a los espacios abiertos, es innegable que todos ellos superan con mucho los 1 000 m² de extensión. La función "actividades económicas" recibe aportaciones de territorio mayoritariamente por parte de los predios con superficies mayores de 500, pero menores o iguales a 1 000 m² (más de 80%) y el resto (aproximadamente 10%) es proporcionado por predios con superficies mayores de 1 000 m². En números absolutos, estas proporciones representan aproximadamente 140 y 18 predios respectivamente; de estos últimos, tres corresponden al uso "industria", dos están localizados en la avenida Miguel Ángel de Quevedo, uno en la calle Ayuntamiento (a poca distancia de la mencionada avenida) y el resto se encuentra diseminado en las cuatro colonias que componen este polígono.

La localización y uso específicos de los predios con superficie mayor de 1 000 m² permite establecer que éste es un rango en el que se han observado pocos o ningún cambio en los usos del suelo que hayan afectado la composición y disposición originales de la estructura urbana del polígono formado

por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción. Esto es indudable por lo que respecta al uso habitacional, los espacios abiertos y el equipamiento, una función que, por las características de los inmuebles que tiene asignados, desde siempre ha contado con la mayoría de ellos. En cuanto a la función mixta, la mayor parte de los predios se localiza en la avenida Miguel Ángel de Quevedo, que es un corredor en el que se permiten los usos de esta función. Por lo que respecta a la función “actividades económicas”, todos los predios que han sido destinados al uso industrial se encuentran en la mencionada avenida, y el resto de los que se encuentran en el interior del mencionado polígono está destinado a servicios —gran parte de ellos son estacionamientos— y a oficinas, por lo que un cambio en el uso del suelo que redundara en esta función difícilmente hubiera pasado inadvertido por los habitantes de la zona (tómese como ejemplo la antigua fábrica de papel).

Si a las circunstancias antes descritas se agrega el hecho de que es posible afirmar, con un alto nivel de confiabilidad, que en el rango de superficies de hasta 300 m², prácticamente todos los predios están destinados al uso habitacional unifamiliar, entonces los cambios en la estructura urbana a los que se hizo referencia en el diagnóstico correspondiente se pueden atribuir a lo que sucede en los rangos de 301 a 500 m² y 501 a 1 000 m².

La composición de los rangos por uso del suelo muestra que aproximadamente una cuarta parte de los predios ubicados en el primero de estos rangos —un poco más de 100—, y entre 30 y 35% de los que están ubicados en el segundo —alrededor de 80 predios—, observan usos del suelo relacionados con las funciones “mixta” y de “actividades económicas”, respectivamente. El territorio que ocupan ambos conjuntos de predios es aproximadamente de cuatro hectáreas en los destinados a usos mixtos y de seis hectáreas en los destinados a actividades económicas. En total, alrededor de 10 hectáreas, que en una primera apreciación, para efectos de comparación, serían el equivalente a 10 manzanas de 100 x 100 metros.

De este territorio, el centro, que ocupa nueve manzanas y parte de las calles aledañas, y que además es la base de todas las funciones hasta ahora tratadas, cuenta con una sola manzana completa formada de predios con usos comercial, comercial con servicios y habitacional con comercio y servicios; dos manzanas en las que aproximadamente las tres cuartas partes de los predios están destinados a dichos usos; y los frentes, formados por las calles aledañas, descritos en el diagnóstico de estructura urbana, con predios con usos comercial en su mayoría, de servicios y habitacional con comercio y servicios. Como máximo, el territorio que ocupan estos predios es de cua-

tro hectáreas. Las otras seis hectáreas las forman los predios que están diseminados en las zonas habitacionales de las cuatro colonias. No se concentran en ninguna zona o corredor en particular; los predios de la calle Tres Cruces tienen en su mayoría un uso habitacional unifamiliar, y en la calle Felipe Carrillo Puerto, la proporción de los predios con uso habitacional unifamiliar es similar a la de los predios con usos mixto y de actividades económicas. Por esta razón, con toda probabilidad es en ellos en los que se ha gestado el cambio de usos habitacionales a usos mixtos y de actividades económicas y, por ende, la difusión que se observa en la estructura urbana de esta zona.

Lo que ocurre en el polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán no es más que una consecuencia del comportamiento antes descrito. También se identifica en él una estabilidad en el rango de superficies mayores a 1 000 m² en cuanto a la proporción de predios de cada función que cumplen con tal condición. Existen muy pocos predios con usos habitacionales cuya superficie supere los 1000 m², y la mayor parte de ellos son predios con uso habitacional plurifamiliar; en cambio, prácticamente todo el equipamiento e indudablemente todos los espacios abiertos se localizan en predios que la cumplen fácilmente. No se registra ningún predio con uso mixto que cumpla con dicha condición y los predios destinados a las actividades económicas, con excepción de dos predios con uso del suelo industrial ubicados en la zona habitacional que se encuentran en dicho rango, se ubican preferentemente en la avenida Universidad, en la manzana comprendida entre la avenida Río Churubusco y la calle Río Magdalena, y en el tramo de la avenida División del Norte que comprende este programa parcial. Dichos predios tienen en su mayoría un uso comercial que se permite en las vialidades antes mencionadas.

Los otros tres rangos agrupan predios localizados en zonas habitacionales; de ellos, únicamente el que corresponde a las superficies mayores de 500, pero menores o iguales a 1 000 m², parece no observar otro uso más que el habitacional, de modo que los cambios que experimenta la estructura urbana en este polígono pueden ser atribuidos a lo que sucede en los rangos de hasta 300 m² y de 301 a 500 m². En la composición de los rangos por uso del suelo, se identifican proporciones que se aproximan a 4.5% para la función mixta y a 28% para "actividades económicas". En números absolutos, dichas proporciones equivalen aproximadamente a tres predios con uso mixto y con superficies de hasta 300 m² y a 36 predios con usos relacionados con actividades económicas en el rango de superficies de 301 a 500 m². Una estimación gruesa de la superficie del territorio que ocupan dichos

predios estaría cerca de los 850 m² en el primer caso y de 1.77 hectáreas en el segundo, para totalizar aproximadamente 1.85 hectáreas en conjunto.

No se identifica una zona concentradora definida en la que se asienten estos predios, pues la parte del centro que se localiza dentro de este polígono está constituida principalmente por equipamientos urbanos, razón por la cual se puede considerar a tales equipamientos con toda probabilidad como la fuente del cambio que ha comenzado a sufrir la estructura urbana de las cuatro colonias. Cambio que, por otra parte, se ve incrementado considerablemente por el pseudoequipamiento, es decir, aquellas instalaciones destinadas sobre todo a la educación cuyos propietarios no hacen más que aprovechar el estatus de la zona, pues en estricto sentido, no contribuyen en absoluto a la mejora en la calidad y la cobertura de este servicio, ya que en comparación con las que ahí existen, son insignificantes y en algunos casos hasta superfluas.

El comportamiento en conjunto de los usos del suelo en los dos polígonos de colonias se resume en el cuadro 17.

CUADRO 17

FUNCIONES OBSERVADAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

Función	Distribución del uso del suelo por rangos (porcentaje)				Composición de los rangos por uso del suelo (porcentaje)			
	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²	Hasta 300 m ²	301 a 500 m ²	501 a 1 000 m ²	Más de 1 000 m ²
Habitacional	59.00	19.30	15.80	5.90	97.31	72.97	76.83	55.21
Mixto	30.68	67.04		2.28	2.69	13.45		1.12
Equipamiento				100.00				32.67
Espacios abiertos				100.00				2.81
Actividades económicas		38.88	51.63	9.49		13.58	23.17	8.19

FUENTE: *Idem.*

Como ha sido evidente en todos los análisis anteriores, la pauta del comportamiento ha sido impuesta por el polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción. Este análisis, que se podría considerar el resumen de todos los anteriores, no es la excepción.

Sin embargo, esto no quiere decir que fuera un resultado esperado; indica simplemente que el área que es objeto de este programa parcial no es una

zona homogénea, por lo menos en lo que se refiere a la estructura urbana y, por lo tanto, las cifras que se utilicen para acompañar cualquier explicación sobre algún presunto patrón de comportamiento, únicamente tienen carácter descriptivo.

En estas condiciones, el comportamiento global del área de estudio puede resumirse mediante dos resultados derivados del análisis particular de cada polígono de colonias. Éstos se refieren a que, si de los predios con usos del suelo pertenecientes a las funciones mixta y de actividades económicas son descontados aquellos que están ubicados en el centro y en los corredores que circundan el área de estudio, en donde sería natural permitirlos, el resto forma parte de las zonas habitacionales, lo cual permite presumir que con toda probabilidad son los que han cambiado el uso habitacional por cualesquiera de los que pertenezcan a alguna de las funciones ya mencionadas, cambio que representa aproximadamente 12 hectáreas de territorio y que redundará en el hecho de que la estructura urbana vaya adquiriendo un aspecto diferente.

Si bien se ha tratado de explicar la forma como se está gestando el cambio de la estructura urbana a partir del comportamiento de cada polígono, sus orígenes deben ser explicados desde la perspectiva del área que abarca el presente Programa Parcial. El aumento de la plusvalía y las expectativas de rentabilidad comercial han originado un juego de oferta y demanda de propiedades inmobiliarias que es notable, sobre todo en el centro, debido a la profusión de usos diferentes al habitacional y de giros poco comunes en un centro de barrio con la tradición e historia como tiene Coyoacán. Estos sucesos son indicios de un proceso de cambio de uso de suelo habitacional unifamiliar que ocurre de dos maneras. Una, por la venta de propiedades, la adaptación de las instalaciones y el posterior cambio de uso del suelo; y otra, por la adaptación de las instalaciones y el posterior cambio de uso del suelo. En ambos casos, el cambio es alentado por la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos para un uso diferente del habitacional, práctica que es reforzada por el deseo de los residentes de abandonar la zona en razón del uso indiscriminado del espacio público que se observa como consecuencia de la gran afluencia de visitantes.

La plusvalía, la rentabilidad y la consecuente invasión del espacio común observados en este centro se han hecho extensivos a toda el área y, por ende, también el juego de oferta y demanda de propiedades inmobiliarias y la aparición de usos no habitacionales. En el resto del territorio del Centro Histórico, esta tendencia se manifiesta y adquiere más intensidad en la avenida Centenario, en las calles Tres Cruces y Felipe Carrillo Puerto y en las man-

zanas comprendidas en los polígonos formados por las calles Melchor Ocampo, Belisario Domínguez, Tres Cruces y Presidente Venustiano Carranza al oeste y por las calles Moctezuma, Fernández Leal, Presidente Venustiano Carranza y Felipe Carrillo Puerto al este. Esta situación también comienza a ser evidente en las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, en las que han comenzado a aparecer, en zonas predominantemente habitacionales, diversos giros, que van desde los comerciales hasta los que en un momento dado podrían clasificarse como equipamiento.

La distribución espacial de estos elementos, en conjunto con el juego de oferta y demanda de propiedades inmobiliarias y la salida de población, indica el comienzo de un proceso en el que se dará un cambio paulatino de la función original del territorio, que es habitacional unifamiliar, con preferencia hacia los usos comerciales y de equipamiento; y hacia la vivienda plurifamiliar.

CONCLUSIONES

El problema más importante que se manifiesta en el Centro Histórico de Coyoacán es el cambio del uso del suelo habitacional a usos destinados a actividades económicas. Este proceso afecta el espacio público, la estructura vial, el medio ambiente, y repercute también en el bienestar de la población residente, pues genera un ambiente inapropiado para el desarrollo personal y alienta a los pobladores para que abandonen sus lugares de residencia. Otros aspectos relacionados con la actividad urbana observan en general una situación satisfactoria, o bien son producto de factores independientes a los cambios de uso del suelo y, en general, no revisten gravedad.

Sin duda, este proceso se manifiesta con mayor intensidad en el polígono formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, en donde se observó una disminución de 1 622 pobladores —casi 70% del total de emigración registrada en el área de estudio— en el periodo de 1990 a 1995, y una pérdida de aproximadamente seis hectáreas del territorio originalmente asignado a la función habitacional. De dichas colonias, Villa Coyoacán (que contiene el Centro Histórico) tuvo una disminución de 1 041 habitantes.

Dadas estas condiciones, el proceso de cambio del uso del suelo se vuelve un círculo vicioso, el cual es reforzado por el deseo que tiene parte de los residentes por salir del área o por incrementar sus ingresos al tratar

de aprovechar la plusvalía que han acumulado sus propiedades, poniéndolas a la venta, rentándolas o adaptándolas para giros comerciales, de servicios o de oficinas. Esta situación cobra evidencia si se tiene en cuenta que son los predios con uso habitacional, cuyas superficies están contenidas en el rango que abarca de los 501 a los 1 000 m², los que acusan la mayor proporción de cambios hacia actividades diferentes de la habitacional, dado que por su tamaño son los que revisten más dificultad para ser colocados con éxito en el mercado inmobiliario en un plazo corto.

Los cambios de uso del suelo tienen su manifestación directa sobre la homogeneidad de la estructura urbana debido a que propician una interferencia entre las zonas habitacionales y otras actividades económicas. El origen del problema es atribuible, en parte, a la actitud de los propietarios de los bienes inmuebles y, por ende, a la reconfiguración de la estructura urbana de la zona que resulta ser un ordenamiento del territorio en función de los intereses de los mismos.

Esta afirmación se sustenta en los elementos que intervienen en el citado círculo vicioso y en la forma en que interactúan. Se parte de la existencia de dos elementos que son los detonadores y que revisten tanta o mayor importancia que la invasión del espacio público (uso excesivo de la capacidad instalada del mismo, por exceso de población flotante, tráfico, vehículos estacionados y uso de plazas y banquetas en actividades comerciales). Estos detonadores son: la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos para el cambio del uso del suelo (oficiales o no oficiales) y la plusvalía acumulada de las propiedades. Ambos elementos quizás ejerzan un estímulo mucho mayor que la invasión del espacio público, porque de ser este último aspecto la verdadera razón para abandonar el área de estudio, los propietarios muy probablemente acabarían malbaratando sus inmuebles.

Con estas facilidades a su disposición, los propietarios cambian la función de su predio al recurrir a alguna de las formas antes mencionadas, y con ello incrementan la presencia de actividades económicas en las zonas habitacionales. Tales actividades, al ser más redituables, incrementan la plusvalía de la zona en general y estimulan el deseo de otros residentes por allegarse recursos económicos aprovechando las ventajas que les significa la ubicación de su inmueble.

Por lo que respecta a los aspectos demográficos y de vivienda, las consecuencias evidentes son la salida de familias y la disminución del parque habitacional en relación con los aspectos económicos. La rentabilidad de un negocio es directamente proporcional a la cantidad de clientes, usuarios o compradores, por lo que es de esperarse que ésta influya de manera

decisiva en el incremento no sólo de la demanda, sino de la población flotante. La consecuencia inmediata de la rentabilidad en una zona como el Centro Histórico de Coyoacán es la invasión permanente del espacio público, con todos los efectos que acarrea.

Cabe hacer notar, en las condiciones descritas, que la invasión del espacio público, de ser aparentemente la causa original o única del abandono y deterioro del área de estudio, ha pasado a ser una consecuencia de la búsqueda de beneficios económicos por parte de los propietarios de bienes inmuebles, que podría actuar como aliciente complementario para que tenga lugar el cambio de la función habitacional de un predio.

En resumen, el círculo vicioso es alentado por la discrecionalidad del gobierno del Distrito Federal en el otorgamiento de permisos para el cambio de uso del suelo y funciona según un esquema en que a mayor rentabilidad de un negocio en la zona hay mayor plusvalía y el refuerzo del deseo por obtener beneficios económicos con un cambio de función de predios habitacionales que producirá, por último, un incremento en la invasión del espacio público.

La disminución de población en el periodo de 1990 a 1995 probablemente se deba a que, en realidad, más que de individuos se trata de familias completas, ya que junto con la disminución de población se observa también una pérdida de viviendas y de superficie destinada a la función habitacional.

Independientemente de que el área de estudio se encuentre en alguna de las dos situaciones señaladas, por ahora los efectos son visibles en el despoblamiento y en la pérdida de superficie habitacional, por lo que, en términos cuantitativos, no parece adecuado proponer un escenario a futuro basado únicamente en una estimación de la población, y mucho menos si suponemos que ésta se comportará de acuerdo con la tasa de crecimiento medio anual, calculada a partir de los datos disponibles. Aún más, se trata de dos zonas completamente distintas; el polígono formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán, presenta una estructura urbana aún con bastante definición, pero que muestra síntomas de inicios del proceso ya descrito, y otra zona, formada por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, que ha sido objeto del anterior análisis y que, en consecuencia, es la fuente de dicho proceso. Por estas razones, el escenario que se propone como posible en términos cuantitativos se ha construido tomando como base la razón de cambio de los efectos observados, medida como una modificación en la distribución promedio de habitantes en el territorio con función habitacional.

Este indicador no es de ninguna manera la densidad de población en el territorio con función habitacional, pues como ya se hizo hincapié anteriormente, en sentido estricto, dicha función no se encuentra concentrada en ninguna zona en particular y la superficie obtenida del territorio con función habitacional es el resultado de sumar la superficie de cada uno de los predios que la cumplen y que, desde luego, se encuentran distribuidos de manera irregular en el área de estudio. Más bien, con este indicador se intenta relacionar la pérdida de población con la pérdida de superficie del territorio con función habitacional a través de una simple proporción. Los supuestos en los que se sustenta la construcción del mencionado indicador se presentan a continuación. Para facilitar la notación se identificará como Polígono A el formado por las colonias Santa Catarina, Coyoacán, Villa Coyoacán y Barrio de la Concepción, y como Polígono B el formado por las colonias Del Carmen, Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán.

- a) Se estiman decrementos en el territorio con función habitacional de seis hectáreas en el Polígono A y de aproximadamente 1.77 hectáreas en el Polígono B. La superficie actual del territorio con dicha función es de 87.46 hectáreas en el Polígono A y de 55.27 hectáreas en el Polígono B. Por lo tanto, se puede suponer una superficie inicial para el territorio con función habitacional de 93.46 y de 57 hectáreas, respectivamente.
- b) En 1990 y en 1995, las poblaciones registradas en el Polígono A fueron de 12 722 habitantes y de 11 100 habitantes, respectivamente, y en el Polígono B de 11 614 y 10 823 habitantes, respectivamente. La distribución de habitantes en el territorio formado por predios con función habitacional se puede calcular a partir de estos datos y las superficies iniciales estimadas. De esta manera, se tiene que para el Polígono A, dicha distribución para 1990 y 1995 fue de 136 y de 119 habitantes por hectárea, respectivamente, y para el Polígono B de 204 y de 190 habitantes por hectárea, respectivamente.
- c) La diferencia entre las distribuciones estimadas para 1990 y para 1995 es la razón de cambio en la población originada por el cambio de la función de predios habitacionales. Esta razón se estima en 17 habitantes por hectárea para el Polígono A y en 14 habitantes por hectárea en el Polígono B.
- d) Debido a que la medición de las superficies de los predios con función habitacional se hizo en el año 2000, se puede asumir una razón de cambio en la superficie con dicha función de seis hectáreas en 10 años o de 0.6 hectáreas por año para el Polígono A y de 0.177 hectáreas por año para el polígono B. En adición, puesto que la razón de cambio

PROGRAMA FEDERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN

DELEGACIÓN **COYOACÁN**

CLASE **PUNTO** ZONIFICACION Y **NORMAS DE ORDENACION**

SIMBOLOGIA DEL DISEÑO

	RESIDENCIAL
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD
	RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDAD

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

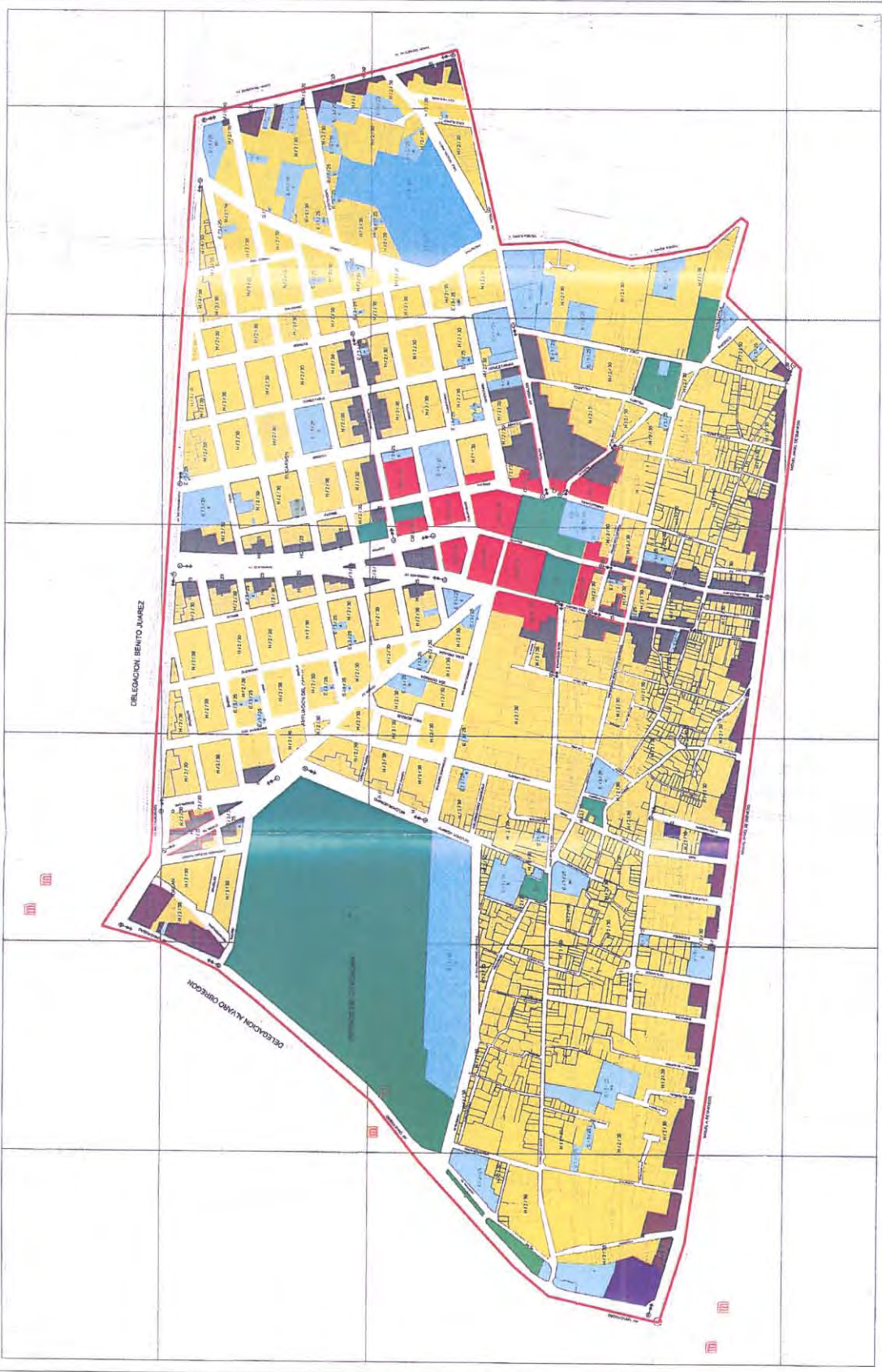
BASE DE DATOS

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

USOS ESPECIALES

CLASE DE VIVIENDA

BASE DE DATOS



NORMAS DE ORDENACION SOBRE VALDADES

VALDADES	INDICADOR	FECHA
USO DE TIERRAS	1-1	1973
USO DE TIERRAS	1-2	1973
USO DE TIERRAS	1-3	1973
USO DE TIERRAS	1-4	1973
USO DE TIERRAS	1-5	1973
USO DE TIERRAS	1-6	1973
USO DE TIERRAS	1-7	1973
USO DE TIERRAS	1-8	1973
USO DE TIERRAS	1-9	1973
USO DE TIERRAS	1-10	1973
USO DE TIERRAS	1-11	1973
USO DE TIERRAS	1-12	1973
USO DE TIERRAS	1-13	1973
USO DE TIERRAS	1-14	1973
USO DE TIERRAS	1-15	1973
USO DE TIERRAS	1-16	1973
USO DE TIERRAS	1-17	1973
USO DE TIERRAS	1-18	1973
USO DE TIERRAS	1-19	1973
USO DE TIERRAS	1-20	1973



estimada hace referencia al número de habitantes en que disminuyó la población distribuida en una hectárea formada con las aportaciones de predios con función habitacional en cinco años, se estima que en el año 2000 el Polígono A cuenta con 9 500 habitantes aproximadamente y el Polígono B con 10 000 habitantes aproximadamente.

La razón de cambio en la distribución de habitantes en el territorio formado por predios con función habitacional, de 1990 a 1995, fue extraordinariamente alta en ambos polígonos. No obstante, en el Polígono B el cambio de superficie fue casi la tercera parte del cambio registrado en el Polígono A, y además su razón de cambio es ligeramente menor a la de este último, por lo que se puede suponer que, en efecto, en el Polígono A los cambios de uso del suelo suceden con más frecuencia en predios grandes y que es un hecho el comienzo de la difusión de sus efectos en el Polígono B.

En estas condiciones, además del proceso que se prevé que estará operando en el área de estudio, los efectos que éste tendría, de continuar con su actual tendencia, en la población y en el territorio con función habitacional, se estiman hasta 2005. Este resultado y los anteriores se resumen en el cuadro 18.

CUADRO 18

PRONÓSTICO DEL COMPORTAMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DE LA SUPERFICIE
DEL TERRITORIO CON FUNCIÓN HABITACIONAL
EN EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN, 2000-2005

Zona	Población (habitantes)				Distribución (hab/ha)				Superficie (has)
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	2005
Polígono A	12 722	11 100	9 511	7 922	136.12	118.77	101.77	84.76	84.46
Polígono B	11 614	10 823	10 025	9 227	203.75	189.88	175.88	161.88	54.35

FUENTE: *Idem.*

Estas cifras son preliminares, ya que el escenario que componen es el menos optimista, puesto que se considera que se mantienen constantes las razones de cambio. Un motivo bastante poderoso que indica que ésta sería una forma acertada de pensar es la creciente oposición de los residentes a los cambios de función en los predios habitacionales para convertirlos a usos comerciales.

El Centro Histórico de Coyoacán. Sociedad local y problemas del orden urbano

PATRICIA RAMÍREZ KURI*

INTRODUCCIÓN

EL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN fue objeto de análisis para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de esta zona. El grupo de trabajo comprometido en esta tarea realizó el pre-diagnóstico y el diagnóstico que sirvieron de base para la elaboración de propuestas de ordenamiento territorial y para el diseño de un conjunto de estrategias de planeación urbana, contenidas en el documento final en versión amplia y en versión abreviada; sin embargo, por diversos motivos que se explicarán en este trabajo, no pasó a la etapa de la consulta pública ni a la presentación ante la Asamblea Legislativa para su aprobación y consecuente instrumentación a través de acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de este espacio urbano.

El presente texto tiene el propósito de hacer una reflexión del proceso de realización del programa con la presentación de los elementos que distinguieron esta experiencia de trabajo; en él se destacan algunos de los principales condicionamientos y problemas que se enfrentaron, los cuales tienen que ver con las características del orden social urbano, de la sociedad y las instituciones locales, y con el significado de introducir la planeación participativa en este espacio local.

EL PROCESO

El proceso de realización del Proyecto del Programa Parcial del Centro Histórico de Coyoacán permitió aproximarse a la problemática social y

* Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, y alumna de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

territorial del espacio urbano local de la ciudad desde una perspectiva interdisciplinaria. La experiencia representó un doble reto para el equipo técnico-social que se expresó, de una parte, en el ejercicio de la capacidad de desarrollar un trabajo compartido en sus distintas etapas que lograra conjugar en un producto colectivo distintas aproximaciones analíticas, metodologías y prácticas profesionales.

Esta tarea implicó enfrentar y resolver situaciones complejas que tuvieron que ver tanto con las diferentes formas de comunicación, coordinación, ritmos y estilos de trabajo entre las personas involucradas, como con el compromiso de responder a las dinámicas trazadas por el trabajo institucional. En estas últimas influyeron, entre otros factores condicionantes, los tiempos requeridos de entregas de información, materiales y productos integrados; la preparación de reuniones y presentaciones de avances, frente a las contingencias surgidas en el curso del proceso que tuvieron que ver con ajustes en los lineamientos generales; con la necesaria adecuación a los tiempos de vinculación, interacción y acuerdos con instancias locales, centrales y con la comunidad; así como diversas limitaciones.

De otra parte, asumimos el reto de responder al compromiso de avanzar en un proceso que desde su inicio hasta su conclusión implicó que el equipo técnico-social se orientara por el objetivo común de diseñar una estrategia integral de planeación participativa. En este sentido, tuvimos la oportunidad de profundizar en el conocimiento de la ciudad a nivel microgeográfico y de aplicarlo en la producción de un instrumento de planeación que hiciera posible, mediante proyectos y acciones en las que participaran instituciones, autoridades y ciudadanos, la conservación, reorganización y mejoramiento de la calidad de vida en este entorno urbano local. Ésta fue una característica innovadora en la experiencia de trabajo que, precisamente por inscribirse en el contexto de un gobierno elegido democráticamente y comprometido con la ciudadanía, presentaba posibilidades viables para los actores involucrados de incidir en las formas de gestión y de organización del espacio local y de impulsar transformaciones necesarias que dieran solución a los problemas existentes.

En este compromiso, la participación social se planteó como un proceso de transmisión de conocimiento acerca de los principales problemas de la zona con el propósito de que la ciudadanía organizada, las instituciones y los grupos de profesionales tomaran parte y se comprometieran en la definición de estrategias y propuestas viables orientadas a poner en práctica acciones de gobierno eficaces y legítimas. Para esto, se consideró fundamental la comunicación con representantes vecinales, organizaciones sociales y

ciudadanía en general. Se contempló además la consulta ciudadana abierta y, a partir de ésta, reuniones con los representantes políticos en la Asamblea Legislativa y colegios de profesionistas para la presentación y aprobación de las propuestas.

EL CONTEXTO

La especificidad de la experiencia estuvo definida por el conjunto de elementos que distinguen actualmente la microgeografía social de este Centro Histórico y que se inscriben en la historia urbana de Coyoacán. En ésta, ha sido fundamental el proceso de crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad de México, que provocó la transformación de la delegación en un espacio urbano geográfica y socialmente central en el Distrito Federal, de especial importancia en la estructura policéntrica de la metrópoli. Esto, tanto por las funciones, actividades económicas y socioculturales que se desarrollan en su territorio, como por el valor histórico-patrimonial y arquitectónico que distingue a las localidades preexistentes, en particular aquellas que integran el Centro Histórico.

En el orden urbano de la delegación y de su Centro Histórico destacan particularmente dos circunstancias que, en el curso de la segunda mitad del siglo pasado, provocaron transformaciones relevantes en la organización del espacio social. La primera está representada por el proceso de industrialización que, a partir de la década de los años cuarenta y hasta finales de los años setenta, impulsó un crecimiento urbano acelerado de la capital del país y marcó la pauta para la articulación socioterritorial de Coyoacán a la estructura, forma y función urbanas de la ciudad. El rápido incremento demográfico ocurrido en este periodo, asociado con la fuerte demanda de suelo y vivienda, de infraestructura y servicios, da lugar a la ocupación completa del territorio de la delegación, que se consolida como espacio urbano con usos y funciones predominantemente habitacionales.

La segunda está marcada por los efectos del proceso de terciarización económica ocurrido en la ciudad de México en el curso de las últimas dos décadas (1980-2000), que ha impulsado el desarrollo y la reproducción de actividades comerciales y de servicios de distinto género, las cuales se localizan en gran medida en los espacios centrales de la metrópoli. En la Delegación Coyoacán, este proceso ha tenido un impacto relevante que se expresa de manera particular en su Centro Histórico, a través de la fuerte expansión del comercio formal e informal, de cambios acelerados en el uso

habitacional del suelo, y del uso intensivo de los espacios públicos para actividades socioculturales y comerciales que se desarrollan de manera irregular y al margen de la normatividad establecida para la zona.

Estos fenómenos han generado tensiones sociales derivadas de los agudos problemas, urbanos y en la calidad de vida, que afectan a las localidades que integran la zona de estudio y que se expresan en el deterioro del medio ambiente local y de la imagen urbana; en la saturación vial, la inseguridad y la insalubridad. Esta situación que prevalece en el Centro Histórico de Coyoacán, ha planteado la necesidad de desarrollar políticas y estrategias de planeación urbana con el propósito de impulsar su regeneración, reordenamiento y conservación. En el logro de este propósito se ha considerado central la participación de la ciudadanía, de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

La zona comprendida en el Programa Parcial está localizada al norte de la delegación Coyoacán, en colindancia con la Delegación Benito Juárez. Esta microgeografía representa 6% de la superficie delegacional y ocupa 353.63 hectáreas (3.53 km²), en las cuales se distribuyen 203 manzanas y se ubican cuatro localidades: la Villa Coyoacán, el Barrio de la Concepción, Santa Catarina y la Colonia del Carmen. Los límites geográficos están definidos, al norte, por la avenida Río Churubusco; al sur, por Miguel Ángel de Quevedo y la calle Tepalcatlita; al poniente, por la avenida Universidad; y al oriente por la avenida División del Norte y las calles San Pedro, Vicente García Torres y Asia.¹

CONDICIONAMIENTOS INICIALES

Destacan tres hechos que desde el principio incidieron en la realización de este proyecto:

1. *La existencia de dos zonas especiales de desarrollo urbano controlado (Zedec)* que delimitan geográficamente este espacio y representan acuerdos establecidos previamente entre autoridades y organizaciones vecinales. Estas zonas integran las dos secciones del programa; la primera corresponde al Centro Histórico propiamente dicho que abarca tres locali-

¹ Para fines analíticos, en la realización del diagnóstico se consideraron los datos proporcionados por las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), correspondientes a superficie, población, ingresos, vivienda, infraestructura y servicios.

dades: Santa Catarina, La Concepción y la Villa Coyoacán; mientras que la segunda corresponde a la Colonia del Carmen, está localizada al norte de la anterior e incluye las localidades Ampliación del Carmen y Viveros de Coyoacán. Desde 1994, frente a los problemas urbanos y de calidad de vida, diversas organizaciones de residentes participaron activamente en la formulación de los Acuerdos Zedec para estas zonas.²

Si bien estos acuerdos fueron aprobados como programas parciales en 1997 por la Asamblea de Representantes, ante la complejidad de los problemas en el entorno local, la conflictividad social derivada de éstos y las solicitudes que recibió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) de algunos grupos de vecinos, en 1998 se sintió la necesidad de su revisión y actualización. El propósito fue el de crear un instrumento de planeación estratégica que incorporara propuestas urbanísticas de carácter integral y basadas en la participación ciudadana tanto de los residentes como de los distintos actores económicos y sociales que actúan en el espacio local.

2. *La institucionalidad local y las instancias del gobierno de la ciudad* jugaron un papel relevante en el proceso de realización del programa. De una parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno de la ciudad, instancia que, con base en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, convocó en julio de 1998 al proceso de elaboración de un amplio número de programas parciales en catorce de las dieciséis delegaciones políticas. Esta secretaría invitó a la UNAM, a través del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, a participar en este proceso. Para el Centro Histórico de Coyoacán, se formó un equipo técnico-social responsable de realizar el diagnóstico y la estrategia de planeación participativa en este espacio local. Por otra parte, participaron las instancias del gobierno de la delegación a través de la figura del delegado político y de su equipo de trabajo, representado por los subdelegados y coordinadores, particularmente en las áreas Jurídica, de Servicios Urbanos y Participación Ciudadana, de Obras, de Desarrollo Social, Administrativa, de Comunicación Social y Ventanilla Única, cada una con una estructura orgánica propia.

No obstante que al iniciarse el proceso las autoridades delegacionales mostraron interés y apertura para trabajar conjuntamente en el proyecto del

² El Acuerdo Zedec para la Colonia del Carmen se aprobó el 27 de enero de 1994, mientras que el correspondiente al Centro Histórico de Coyoacán fue aprobado el 18 de enero de 1995. *Diario Oficial*, Departamento del Distrito Federal.

programa, los alcances de la experiencia en el Centro Histórico de Coyoacán se vieron limitados, por una parte, por problemas en las formas de coordinación, integración y cooperación entre estas instancias. Por otra, por los elementos restrictivos preexistentes en las estructuras centralizadas de gobierno, entre los que se inscriben problemas de ineficiencia y corrupción cuyos efectos en las formas de gestión se expresan, entre otras cosas, en el debilitamiento de la confianza ciudadana ante las autoridades e instituciones. A estos factores se suma la diferente manera en que las instituciones de gobierno conciben tanto las relaciones entre las distintas instancias como la planeación democrática en el espacio local.

3. *Los actores y las organizaciones sociales identificados.* Ni en el Centro Histórico ni en ninguna parte del D.F. existían representaciones vecinales legalmente constituidas, ya que los consejos delegacionales habían expirado. No obstante, existían las organizaciones más tradicionales (en Zedec, profesionistas, etc.) que jugaban un papel activo en la defensa de distintos intereses inscritos en la problemática urbana local. Por esta razón, al iniciar los trabajos y establecer comunicación con las distintas asociaciones ciudadanas se propuso en las reuniones, celebradas en el cabildo, la creación de un comité ejecutivo integrado por el delegado, autoridades locales, vecinos y miembros de las organizaciones sociales y económicas existentes. Esto con el propósito de impulsar un trabajo conjunto que vinculara desde el comienzo del proceso a los actores clave y a las autoridades locales en las tareas de movilización ciudadana, comunicación y seguimiento de las etapas del programa.

Sin embargo, y no obstante el interés manifestado por distintos sectores de la ciudadanía local por tomar parte en este proceso, un grupo de vecinos miembros de distintas asociaciones se pronunció en contra de la creación y desarrollo de este mecanismo. Éstos, por una parte expresaron su rechazo tanto a las iniciativas institucionales y de las autoridades (a las que se atribuía responsabilidad en las irregularidades existentes asociadas con los cambios en el uso del suelo en la zona) como a la revisión y actualización de los instrumentos normativos existentes con el argumento de que éstos se transgredían sistemáticamente y, por lo tanto, debían aplicarse de manera efectiva antes del cuestionamiento de sus limitaciones y eficacia. Por otra, manifestaron una clara oposición a la inclusión en este proceso de actores sociales y miembros de organizaciones que, sin ser residentes, toman parte en la vida pública que tiene lugar en el entorno local y en los espacios públicos con el desarrollo diverso de distintas actividades sociales, culturales, comerciales y de servicios (por ejemplo, las asociaciones de artesanos y comerciantes).

Cuando se aprobó, en diciembre de 1998, la nueva Ley de Participación Ciudadana del D.F., se llevó a cabo, en la primera mitad del 2000, la elección de comités vecinales en el Centro Histórico. Los tres comités vecinales electos incorporaron a los liderazgos y a miembros de organizaciones de residentes previamente existentes y que hasta la fecha actúan como representaciones ciudadanas formalmente constituidas. Es decir, se dio un reforzamiento de los liderazgos más tradicionales; de manera paralela, continúan teniendo presencia múltiples organizaciones sociales que manifiestan demandas, intereses y valores en muchos casos opuestos a los que defienden las primeras. En este sentido, la presencia formal de comités vecinales, en lugar de modificar los condicionamientos del proceso, enfatizó las tendencias restrictivas trazadas por éstos.

La convergencia de estas tres condicionantes imprimió características particulares a esta experiencia de trabajo, la cual, sin embargo, continuó su desarrollo en la producción del prediagnóstico, el diagnóstico y las propuestas.

a) Elaboración del prediagnóstico

Esta etapa del proceso contempló la recopilación, revisión y análisis del material bibliográfico y documental existente, que incluyó el programa delegacional, el programa parcial, las leyes, reglamentos y normatividad local vigentes, así como estudios e investigaciones sobre Coyoacán y sobre la ciudad de México. Se sistematizaron los datos que aportan las variables estadísticas, a partir de la información disponible obtenida de las AGEB (Áreas Geoestadísticas Básicas) para conocer el perfil sociodemográfico y económico de la zona de estudio.

Paralelamente, se realizó el trabajo de campo y una primera etapa de identificación y aproximación a los actores sociales y a los problemas existentes. Participamos en reuniones del cabildo con la presencia de vecinos y funcionarios de la delegación y de Seduvi en calidad de observadores, y también con la presentación y explicación de los objetivos del proyecto del programa. Esto permitió avanzar en la realización del prediagnóstico, cuyo contenido incluyó, por un lado, una evaluación inicial de la problemática del Centro Histórico, y por el otro, una primera aproximación a las propuestas para esta zona.

Hay que subrayar que el trabajo de campo realizado incluyó recorridos en las localidades que integran el Centro Histórico para observar de manera directa la problemática local, las formas de uso de los espacios, los cambios

en el uso del suelo, las características de la imagen urbana, las condiciones del patrimonio histórico y arquitectónico que distinguen a la zona, y los problemas de vialidad y transporte. A esto se agrega el diseño y aplicación de entrevistas semidirigidas a residentes, miembros de asociaciones de comerciantes formales e informales, representantes políticos y dirigentes de las distintas asociaciones, así como encuestas a comerciantes y usuarios. Éstas se transcribieron, digitalizaron y codificaron para obtener frecuencias simples y producir las gráficas correspondientes, las cuales aportaron valiosa información cuantitativa y cualitativa que permitió distinguir los principales problemas y la manera como los perciben los actores involucrados, así como las opiniones y propuestas aportadas por éstos.

Entre los problemas enfrentados en esta etapa destacan las dificultades para sensibilizar al conjunto de la población objetivo, asociadas con actitudes de desconfianza e incluso de hostilidad por parte de algunos de los actores, quienes tenían trayectorias participativas previas caracterizadas tanto por el interés legítimo en revertir los procesos, fenómenos y acciones que afectan la zona, como por establecer relaciones de oposición y conflicto con las autoridades y con otros de los actores que intervienen en los problemas. De aquí que uno de los cuestionamientos planteados al comenzar el proceso fuera: ¿por qué realizar un programa para la zona si ya existe otro que no se aplica? Ante esto, las autoridades delegacionales, si bien expresaron su apoyo al proyecto, al considerar que la Seduvi lo planteaba como necesario, manifestaron que en Coyoacán existen zonas socialmente más desaventajadas y conflictivas, y que en comparación con el Centro Histórico, plantean la necesidad de una atención prioritaria.

b) La realización del diagnóstico con la comunidad

Con base en el prediagnóstico realizado, avanzamos en la elaboración e integración del diagnóstico, que representó una etapa intensa en la que se conjugaron el trabajo y los conocimientos del equipo técnico-social con la experiencia directa obtenida a partir de la relación entre éste y la ciudadanía, así como de la interpretación, análisis y recuperación de la información obtenida en el trabajo de campo. A continuación se exponen algunos de los aspectos centrales de este diagnóstico, asociados con la problemática específica que plantean.

MORFOLOGÍA FÍSICA Y SOCIAL

El Centro Histórico de Coyoacán se encuentra articulado a la delegación y a la ciudad, por un lado, a través de la estructura vial, de comunicaciones y transportes. Ésta, en el interior de la zona, hace posible el traslado y la movilidad cotidiana de población urbana y metropolitana por motivos de trabajo, estudio, recreación y uso de servicios. Por otro lado, a través de las funciones urbanas representadas por los usos habitacionales, las actividades económicas y la oferta comercial y sociocultural dirigida a comunidades locales, delegacionales y metropolitanas. La Villa Coyoacán es el núcleo central a partir del cual se estructura el entorno urbano local. Este espacio es sede de las instituciones del gobierno delegacional, espacio de residencia, lugar en donde se concentran servicios, funciones de gestión, actividades económicas y socioculturales. De aquí se extiende la red vial que, a través de calles y avenidas, conecta en el interior a las localidades que integran la zona y que la articulan con la delegación y con la ciudad a través de las vialidades primarias que lo delimitan.

La estructura y la fisonomía urbana actual del Centro Histórico de Coyoacán presenta elementos prehispánicos y coloniales que alternan con intervenciones urbanística del siglo XIX y con las sucesivas acciones producto del urbanismo del siglo XX. Estos elementos se expresan, por una parte, en la traza urbana reticular que alterna con la de plato roto y la irregular de calles estrechas. Por otra parte, en el acervo arquitectónico que se concentra en 86 manzanas, en las que se localizan al menos 50 edificios de valor artístico y patrimonial, construidos entre los siglos XVI y XIX. A estos edificios, en su mayoría de carácter cívico y en menor escala religioso, se agregan los espacios públicos representados principalmente por el jardín Hidalgo y el jardín Centenario, la plaza de La Concepción y la plaza Santa Catarina. En su conjunto, estos elementos que actualmente conjugan tradición y modernidad, han adquirido en el curso del tiempo importancia simbólica y cultural, y son la base de la identidad socioterritorial que identifica este Centro Histórico en Coyoacán y en la ciudad de México.

En el tejido urbano que articula las localidades, los espacios públicos y privados y las vialidades, se han configurado elementos geosimbólicos que actúan como referentes de legibilidad y percepción del espacio social. Entre éstos se distinguen bordos, hitos, sendas y nodos que, en su conjunto, representan los rasgos y elementos materiales y simbólicos de este espacio.

En las localidades que integran el Centro Histórico prevalece una imagen urbana que lo distingue de otras zonas por sus características patri-

moniales y arquitectónicas, que definen un perfil armónico en términos generales. Esto, no obstante las diferencias en altura de los edificios y los elementos que los vinculan con los espacios públicos, como son puertas, ventanas, materiales, texturas y colores. Sin embargo, alternando con las características generales señaladas, destaca un conjunto de elementos que obstruyen y afectan la calidad de la imagen urbana de la zona en su conjunto.

Entre ellos se pueden mencionar los siguientes como rasgos sobresalientes en el uso indiscriminado del espacio: los anuncios espectaculares; la abundante publicidad en mantas, la que se encuentra pegada a las paredes y la pintada en las bardas y muros; los grafitis; la ausencia de uniformidad en el diseño de toldos de los comercios formales y de los puestos informales que ocupan de forma irregular los espacios públicos; el deterioro del mobiliario urbano, pavimentos y vegetación, así como la proliferación de basura y desechos sólidos. A esto se agrega la falta de mantenimiento en una proporción importante de edificios, además de la existencia de vivienda en condiciones de precariedad y decaimiento, como ocurre en las vecindades.³

Las funciones y actividades económicas predominantemente comerciales son cotidianas y se intensifican los fines de semana. A éstas se suman las actividades inmobiliarias, de servicios financieros, administrativos, educativos y de salud, así como las culturales, recreativas y deportivas. Mientras que la industria es prácticamente inexistente (limitada a cuatro establecimientos), el comercio y los servicios formalmente establecidos (300 predios aproximadamente⁴) proliferan en toda la zona y se concentran en las vialidades de acceso y salida del núcleo central, así como en las calles aledañas a éste, en las plazas centrales y en el mercado de Coyoacán.⁵ De aquí, se extienden hacia la periferia y se desarrollan en las vialidades primarias que delimitan la zona. A esto se agrega el comercio informal que se asienta en los espacios públicos —principalmente en las plazas centrales—, en el jardín Centenario —en donde se han llegado a registrar más de 400 puestos— y en las calles que articulan estas zonas con el mercado de Coyoacán y sus alrededores.

³ Véase "Programa Parcial del Centro Histórico de Coyoacán" (s/f).

⁴ Esta cifra no considera los predios de uso mixto que combinan funciones habitacionales con comercio y servicios, y que suman aproximadamente 176 predios.

⁵ Principalmente en las calles de Tres Cruces, Carrillo Puerto, Caballocalco, Higuera, Allende, avenida Hidalgo, Xicoténcatl, avenida México-Coyoacán, Malintzin y Cuauhtémoc.

Morfología social

La morfología social de la zona en la última década muestra transformaciones relevantes que se expresan, por una parte, en la marcada tendencia al decremento de la población residente y su recomposición, asociada con el cada vez mayor predominio de población adulta y femenina. Por otra, en el incremento de la población flotante de usuarios y consumidores metropolitanos. Mientras que en 1990, de acuerdo con los datos censales, el Centro Histórico estaba habitado por 24 336 personas, para 1995 esta cifra disminuye a 21 923 habitantes, equivalentes a 3.3% del total en la delegación, con una densidad bruta de 62 hab./ha. En este mismo año, la proporción de población femenina ascendía a 56.8% de los habitantes y, no obstante que la población mayor de 18 años representaba cerca de las tres cuartas partes de los habitantes, es interesante notar que más de la mitad de la población total de la zona (54.82%) se ubicaba en grupos de edad mayores de 30 años. El cuadro siguiente permite observar esta tendencia en cada subzona:

CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN
SUBZONAS Y POBLACIÓN

AGEB	Subzonas	Superficie (hectáreas)	Población 1990	Población 1995
011-1		37.57	2 007	1 831
012-6		37.86	2 556	2 252
Subzona I	I Plaza de Santa Catarina	75.43	4 563	4 083
013-0		42.61	3 509	3 018
Subzona II	II Plaza Hidalgo y Jardín Centenario	42.61	3 509	3 018
014-5*		35.82	3 004	2 507
015-A*		13.28	1 327	1 225
Subzona III	III Plaza de la Concepción	47.95	4 330	3 732
001-8		70.53	1 894	1 869
002-2		26.55	2 041	1 830
003-7		29.82	1 829	1 759
004-1*		37.26	3 678	3 349
005-6*		22.49	2 172	2 016
Subzona IV	IV Colonia del Carmen	186.65	11 614	10 823
TOTAL		352.64	24 016	21 656

* El AGEB no está totalmente comprendido en el área de estudio.

FUENTE: INEGI, Censo 1990 y 1995. Elaboración propia en base al procesamiento del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Coyoacán, Delegación Coyoacán, 2000.

Asociado a lo anterior, hay que subrayar que el fenómeno decreciente en el periodo 1990-1995 se manifestó principalmente en la Villa Coyoacán, que absorbió 43% del total en la zona. Además, en las cuatro localidades, cerca de la mitad del decremento poblacional (49%) correspondió a grupos entre los cinco y los 17 años de edad, mientras que otro 30% correspondió a los de 18 años y más. Sin embargo, y como parte del mismo proceso, la población adulta entre los 30 y los 65 años se incrementó en 11%, en contraste con la proporción de jóvenes entre los 18 y los 34 años que disminuyó en 8.5 por ciento.

Merece especial atención mencionar que las estimaciones realizadas para el 2000 indican una población de 19 536 personas, cifra que muestra que la tendencia decreciente es marcada y registra una reducción de aproximadamente 20% respecto de 1990.⁶ Este proceso de recomposición de la población, en donde destaca el decremento en la población infantil y adolescente, plantea como tendencia principal el despoblamiento, expresado en la salida de familias principalmente del núcleo central.

Entre los problemas observados aquí, destaca el cambio en las necesidades de vivienda en relación a las transformaciones en la estructura familiar asociadas con el predominio de la población adulta. Esto plantea la necesidad de diseñar políticas flexibles que permitan a los residentes la subdivisión de sus predios para conservar el uso habitacional, sin que se vean obligados a vender o a rentar por razones económicas.

PERFIL SOCIOECONÓMICO

Por lo que respecta al perfil socioeconómico de la población residente, destaca, por una parte, la población económicamente activa, que representa 41% de los habitantes del Centro Histórico, en su mayoría (80%) dedicados a actividades terciarias —comercio y servicios— desarrolladas en localidades fuera de la delegación.⁷ Por otra, si bien el grado de polarización social no es elevado —comparado con el de otras localidades de la delegación—, existe una clara diferenciación social expresada en los niveles de ingreso, en el tipo de vivienda y en la calidad de vida de los residentes. No obstante

⁶ Véase “Análisis demográfico y socioeconómico”, en *Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano* (2000).

⁷ De acuerdo con las cifras censales para 1990, la PEA en el Centro Histórico ascendía a 9 986 personas, de las cuales 9 785 estaban ocupadas. INEGI, 1990.

que la cobertura en infraestructura básica —drenaje, energía eléctrica, agua— en las viviendas es de poco menos de 100%; en lo que se refiere a la construcción y características se registran mayores diferencias.

Cabe mencionar al respecto que 6% del acervo habitacional está construido con materiales perecederos y cerca de la cuarta parte del total aún conserva pisos de cemento. Además, entre la vivienda con mayor deterioro y en las vecindades destacan en particular 32 predios, la mayoría con características de hacinamiento, en donde existe un baño, un lavadero y una toma de agua compartidos por los habitantes. Estos predios están ocupados en renta o copropiedad por residentes con los niveles de ingreso más bajos.

De acuerdo con las cifras oficiales, la composición del ingreso por salarios mínimos (1990) muestra a 73% de la población ocupada con percepciones que abarcan desde menos de un salario mínimo hasta cinco salarios mínimos como máximo. Sin embargo, cabe señalar que cerca de la mitad de la PEA total de la zona (46%) se ubica en los niveles de ingresos más bajos que abarcan desde menos de uno y hasta dos salarios mínimos. Mientras que 27% percibía entre dos y cinco salarios mínimos, la población restante (27%) se ubica en los niveles mayores a los cinco salarios mínimos.

LA ESTRUCTURA URBANA Y SUS PROBLEMAS

Uso del suelo

La vocación habitacional del suelo es una característica del Centro Histórico de Coyoacán que ha prevalecido en el curso del tiempo y que continúa siendo predominante en la organización del espacio social. El análisis llevado a cabo con base en el levantamiento de campo en 3 947 predios que ocupan una superficie de 219.46 hectáreas —aproximadamente 60% del territorio del Centro Histórico— mostró, en términos generales, que 84.04% de los predios en promedio en las cuatro localidades cumple funciones habitacionales. La mayoría de éstos se destina a vivienda unifamiliar (78.57%) y en menor escala plurifamiliar (5.45%). A éstos se agregan los usos mixtos que ocupan 4.46% de los predios y combinan funciones habitacionales con comercio, servicios y/u oficinas. Alternando con las funciones anteriores, destacan los usos comerciales, de servicios y oficinas que ocupan 7.63% de los predios.

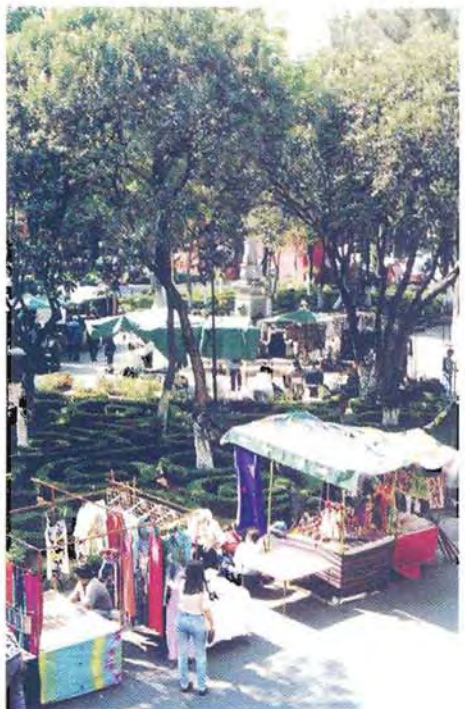
Al conjunto de los usos mencionados, corresponden formas de propiedad privada a través de la ocupación directa por los propietarios o bien de la

renta. La propiedad pública, federal o del gobierno de la ciudad comprende los usos destinados a equipamiento e infraestructura urbana que representan 4.33% de los predios. Éstos comprenden escuelas, instituciones de salud, oficinas administrativas, plazas, parques y áreas de valor ambiental, jardines y monumentos históricos y/o patrimoniales. Por lo que se refiere a terrenos baldíos, éstos ocupan 0.53% de los predios.

De acuerdo con el análisis de los usos del territorio en el centro histórico mencionados arriba, una característica fundamental de la zona en su conjunto es la heterogeneidad y diversidad en lo que se refiere al tamaño de los predios, y los géneros y niveles de las funciones que en éstos se desarrollan. Inscritos en esta característica se distinguen los siguientes aspectos:⁸

- En las cuatro localidades contempladas, en promedio poco más de la mitad de los predios (51.44%) tiene una superficie menor o igual a 300 m². En contraste, otro 22.52% de los predios presenta superficies entre los 301 y los 500 m². La cuarta parte restante (25.24%) corresponde a predios grandes, en su mayoría con superficies entre 501 y 1000 m² y a los predios con más de 1 000 metros cuadrados que representan 9.07% del total considerado.
- La dinámica urbana de las tres localidades que integran el polígono correspondiente a la primera sección del programa parcial (Santa Catarina, Villa Coyoacán y el Barrio de la Concepción) tiene un papel relevante en el comportamiento socioterritorial y en las tendencias de toda la zona de estudio. En éstas se localiza la mayor proporción de los predios más grandes y se concentra alrededor de 70% de los predios de uso mixto, de los de uso habitacional plurifamiliar y de los espacios abiertos, así como cerca de 60% de aquellos destinados a las actividades económicas. Es en estas localidades donde se presenta con mayor énfasis la tendencia demográfica decreciente asociada con la disminución de la función habitacional.
- En contraste con las localidades consideradas en el punto anterior, la Colonia del Carmen contribuye con cerca de la cuarta parte del total de predios en la zona al uso habitacional plurifamiliar y con 30% al uso mixto. En ésta se localiza la mayor proporción (57.16%) de los predios de menor tamaño, la tercera parte de los predios grandes y 23.7% de los de superficies mayores a 1 000 metros cuadrados. Sin embargo, se observa que el comportamiento del núcleo central, y de las tres

⁸ Véase "Uso del suelo", *Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano*, op. cit.



localidades que en este se articulan, tiende a diseminarse y reproducirse hacia la Colonia del Carmen.

La problemática en torno al uso de suelo

En las cuatro localidades es manifiesta la tendencia a la transformación en las formas de uso del suelo. En este proceso tiene que ver el desarrollo acelerado de actividades económicas, comerciales y de servicios ocurrido en las últimas dos décadas. Asociados a esta tendencia, se detectan los siguientes ejes problemáticos que se manifiestan de manera interrelacionada:

- El núcleo central, además de ser el espacio de mayor concentración de población flotante y de actividades, es el punto de convergencia de vialidades secundarias y locales, así como de flujos de transporte público y privado. Debido a esta condición, es un espacio estratégico de elevado potencial de rentabilidad para la localización y desarrollo de actividades económicas muy diversas.
- El valor del suelo se ha incrementado considerablemente. Este fenómeno genera cambios en los usos del suelo debido a que el elevado valor de éste hace incosteables las inversiones que se tienen que realizar para conservar el uso habitacional.
- La gran afluencia de población flotante proveniente de distintas localidades del Distrito Federal y de la zona metropolitana ha propiciado la proliferación de comerciantes ambulantes en los espacios públicos y la expansión, en predios con usos habitacionales, de comerciantes establecidos.
- La transformación del Centro Histórico en una zona comercial y de servicios no ha sido prevista en las políticas de planeación para la zona, lo que ha ocasionado problemas viales, de transporte, de servicios y de imagen urbana. No obstante que el programa delegacional y los programas parciales establecen usos de suelo permitidos, los mecanismos de control son insuficientes, por lo que las actividades comerciales y de servicios continúan incrementándose.
- La intensa actividad comercial y de servicios que se desarrolla en la zona se muestra incompatible con los usos habitacionales. En particular, la presencia de bares, que se presenta asociada con la existencia de actividades ilegales, como el tráfico de drogas y la delincuencia, genera problemas de inseguridad para residentes y visitantes.
- La generación de una gran afluencia de usuarios e inversionistas incrementa no sólo la demanda de servicios, sino también la oferta y el

valor del suelo, así como las dinámicas especulativas que se presentan asociadas con estos procesos.

- Resultado de acciones privadas directas, incompatibles con la normatividad existente, en muchos casos apoyadas en estrategias públicas, las inversiones en la zona han impulsado por una parte la sustitución de usos habitacionales por comerciales y de servicios. Por otra, han impulsado la transformación de la función habitacional misma a través de la reconversión de viviendas unifamiliares en plurifamiliares, como ocurre con los condominios horizontales.
- Las irregularidades en el cumplimiento de la normatividad establecida en los programas parciales preexistentes y expresadas en la existencia de giros y usos incompatibles con ésta, así como la circulación de licencias improcedentes para obras de construcción, se manifiestan asociadas con prácticas de corrupción que no se ha logrado erradicar.

El uso del espacio público

El territorio local del Centro Histórico de Coyoacán representa una microgeografía sociocultural compleja cuya problemática se expresa particularmente en el orden urbano que caracteriza los espacios públicos. Como se ha señalado, este centro histórico se ha transformado en lugar común para grupos sociales locales, de la delegación y de la ciudad de México. El proceso de articulación metropolitana impulsa profundos cambios en la vida pública y en las prácticas sociales que se desarrollan en las plazas, jardines, cafés, calles y espacios culturales. Estos lugares se distinguen actualmente por una mayor complejidad, asociada con la heterogeneidad sociocultural de los distintos grupos que usan y se apropian de los espacios.

Las actividades, las prácticas sociales y la vida pública que se desarrollan en estos espacios tienen un fuerte impacto tanto en el desarrollo urbano local como en el de la ciudad en su conjunto. De aquí que entre los aspectos centrales de las estrategias de planeación propuestas estuviese diseñado un programa de recuperación, reordenamiento y saneamiento de la zona que diferenciara las características históricas por barrio, y revisara y actualizara la normatividad vigente, en particular respecto del uso del espacio público.

Ha sido sobre todo en la última década cuando la dinámica urbana en el Centro Histórico desbordó la capacidad estructural de este territorio local para sostener el nivel de intensidad de usos y funciones e hizo patente la

forma de desarrollo urbano descontrolado que caracteriza la zona. En muchos casos al margen de la normatividad vigente, han proliferado múltiples actividades comerciales, sociales, culturales y de servicios que generan problemas urbanos, los cuales además de afectar la calidad de vida de los residentes, han provocado conflictos de intereses entre los distintos actores que participan en la vida pública de la localidad; todo ello ha hecho que disminuya la confianza de la ciudadanía hacia las autoridades. Entre estos problemas destacan cambios acelerados de usos de suelo, saturación de usos comerciales, comercio informal en los espacios públicos, problemas ambientales, saturación vial, inseguridad, insalubridad y deterioro de la imagen urbana y del patrimonio histórico y arquitectónico.

La problemática puso de manifiesto la polarización de actores sociales con intereses distintos. El espacio público se mostró como arena de confrontación de intereses contrapuestos y de conflictos entre actores. El uso del espacio público para actividades privadas por comerciantes formales e informales se mostró como uno de los problemas centrales y como la expresión de la confrontación de intereses. Entre las demandas principales de las organizaciones de residentes destaca el cumplimiento de la normatividad, la conservación del uso habitacional, soluciones a problemas de inseguridad e insalubridad, y la preservación del Centro Histórico como espacio de valor patrimonial. En contraste, los comerciantes informales, en defensa del derecho al trabajo, demandan servicios y respeto al desarrollo de sus actividades en los espacios públicos; los comerciantes formales demandan el reconocimiento, por parte de autoridades y residentes, para desarrollar legítimamente actividades comerciales en predios con usos habitacionales. Los usuarios provenientes de otras localidades defienden el acceso a un espacio público con una oferta cada vez mayor de actividades comerciales, culturales y de servicios, por lo que sus demandas tienen que ver sobre todo con el mejoramiento de estacionamientos, transporte, circulación vial, etcétera.

Las relaciones sociales y la participación

En el Centro Histórico de Coyoacán, la participación social se mostró como resultado de formas de relación en las que se inscriben tradiciones político-culturales locales entre los residentes y los antiguos comerciantes. Entre los nuevos comerciantes, los trabajadores informales y los ambulantes, se trata de formas participativas gremiales y/o partidistas que rebasan el ámbito local. Lo mismo ocurre con la participación activa de grupos inmobiliarios, financieros y de la pequeña y mediana empresa. Es interesante notar que en

un espacio local como éste, se identificaron 34 organizaciones vecinales: nueve de residentes, tres de comerciantes formales, dos de profesionales y veinte organizaciones de comerciantes informales.

Estas últimas están integradas por ambulantes y artesanos que ocupan las plazas centrales Hidalgo y Centenario y la vía pública. El acercamiento directo a la problemática se apoyó en entrevistas y encuestas de opinión aplicadas a distintos actores: miembros de organizaciones, comerciantes, usuarios, funcionarios y representantes locales. A través de todo esto se pudo observar la percepción que tienen los distintos grupos de vecinos de la problemática local y de la disposición de unos y otros a participar en propuestas y soluciones incluyentes, orientadas a lograr un ejercicio democrático de planeación que se tradujera en acciones de reordenamiento urbano de carácter integral.

EL FUTURO INMEDIATO

Si bien la problemática del Centro Histórico evidenció la importancia de impulsar estrategias integrales de reordenamiento urbano, las dificultades para llegar a propuestas consensuadas fueron manifiestas desde un inicio. En este sentido, el espacio local se mostró más como una arena de conflictos de intereses contrapuestos que como un espacio de negociación, de consenso y de participación democrática en asuntos públicos de interés común.

Frente a las relaciones de tensión entre los distintos actores —residentes, comerciantes, autoridades, usuarios y consumidores— ¿cómo lograr que las relaciones de confrontación se tornen relaciones de cooperación? En las instituciones locales aún prevalece una situación de fragilidad que se expresa a través de la dificultad de lograr una relación equilibrada entre demandas ciudadanas legítimas y acciones de gobierno que respondan a éstas y que den solución a los problemas urbanos desde una perspectiva integral. Esta tensión entre expectativas ciudadanas y capacidad de respuesta por parte del gobierno local es quizás una de las limitaciones centrales de la participación y la planeación democrática del espacio local.

En el Centro Histórico de Coyoacán habitan comunidades locales participativas que demandan acciones de gobierno tendientes a la preservación del patrimonio histórico y natural, al cumplimiento de la normatividad, al desarrollo de una gestión urbana eficiente en lo que se refiere al suministro de servicios y al mejoramiento de la calidad de vida. Si bien las demandas de estos grupos son legítimas, se considera importante reconocer, en las

iniciativas participativas y en las propuestas de conservación que impulsan, las transformaciones que inevitablemente condicionan el diseño de políticas urbanas, el reordenamiento del espacio local y las acciones de gobierno.

Ante a la situación expuesta, es importante preguntarse cómo lograr el equilibrio entre lo que demanda la ciudadanía y la capacidad del gobierno local para responder de manera eficaz, legítima e incluyente. El fortalecimiento del espacio público y la participación ciudadana se vuelven aquí elementos centrales para la planeación y la integración social. Hay que recordar que es en el espacio público donde se expresa la vida plural y las distintas realidades de participación que distinguen la ciudad.

La recuperación del sentido del lugar en donde se desarrollan formas de vida pública plurales requiere de estrategias de planeación que contrarresten la situación de deterioro de la imagen, uso indiscriminado e intensivo de los espacios, desbordamiento de actividades comerciales y falta de control sobre actividades ilegales. Aquí cabe pensar, por una parte, en el compromiso de la ciudadanía por respetar los acuerdos legales de participación, gestión y planeación. Por otra, en el fortalecimiento de las instituciones locales y de la autoridad local para cumplir con los compromisos legales y con la sociedad local. Un ejercicio integral de planeación democrática del espacio local enfrenta actualmente estos retos.

BIBLIOGRAFÍA

“Análisis demográfico y socio-económico”, en *Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano*, Centro Histórico de Coyoacán, 2000.

INEGI, 1990, *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

INEGI, 1995, *Conteo de Población y Vivienda*.

“Programa Parcial del Centro Histórico de Coyoacán”, *Imagen Urbana*, pp. 67-69, s/f.

Conflictividad social y disputa por el espacio en el centro de Coyoacán

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ*

INTRODUCCIÓN

EN LA SEGUNDA MITAD DEL siglo XX, y en particular en las tres últimas décadas, Coyoacán ha ocupado un sitio central en la ciudad de México, en el que se ha observado un proceso de transformación económica y urbana paralelo al que ha experimentado la metrópoli en su conjunto. Uno de los ejes que han identificado este proceso ha sido la definición de una marcada tendencia hacia la terciarización económica, lo cual ha dado lugar a importantes cambios en la dinámica local, tales como la expansión del sector servicios, la expansión de las actividades comerciales, formales e informales, y el desarrollo de las actividades financieras y turísticas.

Dentro de la delegación de Coyoacán, es particularmente en el Centro Histórico donde se ha advertido la proliferación de estas actividades, las cuales por lo general se han desarrollado al margen de la normatividad y de las reglamentaciones establecidas y han ocasionando en la zona numerosos problemas que dificultan el desarrollo urbano y alteran las condiciones de vida de sus habitantes. Esta situación se agrava en esta zona por tratarse del segundo centro histórico en importancia en la ciudad de México, portador de un alto valor patrimonial.

La llamada zona centro de Coyoacán, integrada por el Centro Histórico y la Colonia del Carmen, se localiza en el norte de la delegación. Ha sido y es actualmente el principal núcleo social, político y cultural de Coyoacán y uno de los más importantes en la ciudad de México. Su ubicación geográfica en el centro del Distrito Federal, sus funciones predominantemente habitacionales, y los elementos históricos y culturales que les son inheren-

* Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

tes, le han otorgado ventajas comparativas en lo que se refiere a la inversión y la demanda de vivienda de clases medias y altas.

Por otra parte, las actividades que se desarrollan en este espacio urbano han hecho de éste un importante centro de atracción para el conjunto de la población de la ciudad de México y constituyen un factor que ha provocado saturación y deterioro en el entorno del Centro Histórico. Esta circunstancia se agrava por tratarse de un espacio con una traza urbana de calles estrechas, distintivas de la estructura urbana prehispánica y colonial, que genera problemas viales de congestión de tránsito.

Particularmente, el desarrollo acelerado de actividades comerciales y de servicios en la zona ha tenido un impacto transformador notable en el ámbito local, por el incremento de la oferta de actividades económicas y sociales; la atracción de visitantes, usuarios e inversionistas; el incremento de la oferta y el valor del suelo, y el desarrollo de procesos especulativos en su interior.

Entre los principales problemas, generados por los efectos de la terciarización en esta zona destacan los cambios en el uso del suelo (de habitacional a comercial y de servicios), la expansión del comercio ambulante en espacios públicos, la saturación vial en las arterias centrales, el desarrollo de actividades culturales no reguladas y el deterioro del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la imagen urbana.

Un problema actual que merece especial atención es el generado por el desarrollo del comercio formal e informal, que ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años y ha generado numerosos conflictos en la zona, especialmente alrededor del mercado de Coyoacán, los Viveros y los jardines centrales: Hidalgo y Centenario. La saturación vial, la insuficiencia de servicios y el deterioro del entorno urbano del centro están asociados en gran medida con este fenómeno.

Todo lo anterior ha generado un fuerte malestar entre los vecinos y usuarios de la zona, ha dado lugar a importantes conflictos que han llevado a los actores locales a la confrontación y ha puesto en riesgo la calidad de vida y la preservación del patrimonio histórico. La definición de los usos del suelo y la disputa por el espacio público son los ejes principales de esta confrontación. En torno de estos ejes y de otros problemas relacionados con el patrimonio histórico, la vialidad y el deterioro ambiental se han constituido diversas organizaciones ciudadanas que actúan en este espacio territorial y exigen tomar parte en la gestión del mismo.

Los problemas urbanos y sociales que registra actualmente esta zona plantean la necesidad de hacer frente de manera colectiva a la tarea de

revertir la tendencia al deterioro, disminuir la conflictividad social y establecer una convivencia ciudadana corresponsable. La conservación de este espacio, el reordenamiento de sus actividades, la readecuación de la normatividad vigente y la regulación de las relaciones en su interior, constituyen poderosas razones que fundamentaron la necesidad de impulsar la revisión del Programa Parcial para el centro de Coyoacán, con el propósito de desarrollar en este espacio urbano un proceso de planeación en el que se logre articular la actuación gubernamental con la participación de la ciudadanía.

EL PROCESO

Acerca de las condiciones en las que se llevó a cabo el trabajo

Los problemas registrados en el centro de Coyoacán, identificados como causantes del deterioro de la calidad de vida de la población local, aunados a la relevancia de la zona por su valor histórico y patrimonial, a los fuertes conflictos entre los actores involucrados y a la solicitud urgente de algunos vecinos de revisar el Programa Parcial, constituyeron el móvil para desarrollar en este espacio una experiencia de planeación participativa, derivada de la política impulsada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en esta dirección.

La política propuesta por la Seduvi planteó una acción pública que implicaba poner en práctica un ejercicio de concertación entre los distintos actores que detentan intereses diversos y toman parte en la definición de la dinámica política local: autoridades delegacionales, vecinos, comerciantes y profesionales, con un equipo de consultores integrado por miembros de la Universidad Nacional Autónoma de México y la propia Seduvi.

El propósito era convocar la participación de los distintos actores, buscar consensos con respecto a la definición de las principales problemáticas latentes en la zona, elaborar propuestas concertadas para su solución, y dar lugar a la elaboración de un nuevo documento normativo que actualizara el diagnóstico, identificara los principales núcleos problemáticos y definiera normas, acciones y estrategias para abordarlos.

Para la realización de esta tarea, la coordinación del trabajo estuvo en manos del equipo de consultores de la UNAM, en donde la primera tarea para la elaboración del prediagnóstico fue la de tener un primer acercamiento con los grupos organizados, principalmente de vecinos, y un permanente contacto con las autoridades delegacionales.

Resultados de este primer acercamiento fueron la elaboración del prediagnóstico de la zona y la decisión de abordar el estudio y elaborar el diagnóstico a partir de un enfoque diferenciado con respecto al conjunto del área de trabajo. Este enfoque llevó a distinguir, en el interior del perímetro, la existencia de cuatro subzonas que, aunque participan de ciertas características homogéneas relativas al conjunto de la zona, presentan problemáticas distintas. Estas subzonas son: 1. Santa Catarina, 2. Jardines centrales: Hidalgo y Centenario, 3. La Concepción y 4. Colonia del Carmen. Bajo esta perspectiva, el diagnóstico y la elaboración de las propuestas consideraron siempre dos dimensiones: la general del centro de Coyoacán y la correspondiente a la particularidad de cada subzona.

La elaboración del diagnóstico

Ante la tarea de elaborar el prediagnóstico de la zona, vale la pena mencionar que desde las primeras reuniones con los grupos vecinales se tuvo que hacer frente a una serie de condicionamientos normativos y resistencias por parte de algunos vecinos, quienes de manera enfática manifestaron su oposición a la elaboración del Programa Parcial, bajo el argumento de que en dicha zona ya existía un documento normativo vigente. En efecto, uno de los principales obstáculos con los que se topó la iniciativa del Programa Parcial fue la vigencia de una normatividad reguladora del desarrollo urbano de la zona, emanada del acto de constitución del Centro Histórico y de la Colonia del Carmen en Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec), en el inicio de los años noventa.

La existencia de esta normatividad y la defensa de la misma, en la que se establece un perfil habitacional para la zona, constituyó desde el inicio, y de forma permanente, una poderosa bandera para que un importante grupo de vecinos mantuviera una postura decididamente opositora a la realización del programa, sin considerar que un Programa Parcial, de acuerdo con la legislación, implica planificar sobre todos los componentes de la estructura urbana y no sólo sobre el uso del suelo.

La relación con estos grupos de vecinos defensores de las Zedec tuvo un desarrollo siempre conflictivo, que dificultó considerablemente la discusión sobre los problemas del centro de Coyoacán e impidió llegar a acuerdos sustantivos respecto de las posibles soluciones para los mismos. Esta relación contrastó con la que el equipo de consultores logró entablar con otras agrupaciones de carácter local, principalmente con las de comerciantes, formales e informales, con las de vecinos no comprometidos con las Zedec

y con las de profesionistas (como fue el curso de Arquitectos de Coyoacán). De estas últimas derivaron señalamientos que sirvieron para la elaboración del diagnóstico, y posteriormente propuestas que fueron integradas a las estrategias programáticas incluidas en el documento del programa.

La relación con los distintos actores de la zona se desarrolló de manera irregular y los resultados fueron, por tanto, dispares. Se hizo notable la presencia de dos posturas claramente diferenciadas: una que reconocía la necesidad de actualizar la normatividad y regular los cambios experimentados en la zona en los últimos años; la otra, abiertamente opositora a la revisión del programa vigente (Zedec) y con una fuerte resistencia a aceptar y participar en la creación de una nueva normatividad.

Esta circunstancia dificultó las distintas etapas previstas dentro del ejercicio de planeación participativa; no obstante, tanto para la elaboración del diagnóstico como para la formulación de las estrategias programáticas, el equipo consultor recuperó, por una parte, la información y las propuestas emanadas de las distintas reuniones y entrevistas con los actores; por otra parte, la opinión y argumentos de los grupos de vecinos opuestos al programa. Esto último con la intención de incorporar las posiciones contrapuestas y articular, a partir de ahí, propuestas que consideraran en alguna medida los intereses de los distintos actores en disputa por el espacio y que tuvieran, por tanto, la posibilidad de hacerse viables.

Los actores

Entre los componentes del diagnóstico de la zona destaca la referencia a los distintos actores que toman parte en su problemática, así como la conflictividad social emanada de la relación entre éstos. Al respecto se puede mencionar que en el centro de Coyoacán se han identificado distintos actores sociales —públicos y privados— que plantean demandas y participan en las transformaciones del entorno urbano local, en la gestión y en la organización social del territorio.

Asimismo, estos actores formulan propuestas ante los problemas urbanos, mantienen una cierta vigilancia sobre la aplicación de la normatividad y la aplicación y ejecución de las políticas urbanas en la zona, y ponen de manifiesto su interés por participar en las decisiones que al respecto toman las autoridades locales. Entre los principales actores que toman parte en los asuntos públicos referidos al Centro Histórico se encuentran:

1. Las autoridades del gobierno local (delegación).
2. Las organizaciones civiles y la ciudadanía independiente (vecinos, ecologistas, conservación del patrimonio).

3. Los comités vecinales.
4. Los diputados y asambleístas que representan a la población local.
5. Los inversionistas y promotores inmobiliarios.
6. Las organizaciones de comerciantes (comercio establecido y comercio ambulante).

La mayor parte de estos actores ha mantenido una participación activa y sistemática en la defensa de intereses particulares (de grupo), en algunos casos contrapuestos, en relación con el desarrollo urbano local y la calidad de vida de los habitantes. Debido a la fuerte presencia que tienen en el centro de Coyoacán y a la participación manifiesta que han sostenido durante las últimas décadas, estos actores fueron considerados como piezas clave para la formulación del programa parcial planteado para la zona, y tomaron todos ellos parte en la consulta inicial que se desarrolló para la elaboración del diagnóstico y de las propuestas sustantivas.

En relación con los actores de la zona, otra parte sustantiva para el diagnóstico de la problemática la constituye el conjunto de organizaciones civiles, conformadas por los principales actores que toman parte en las definiciones de la vida política local mediante la participación en distintas áreas relacionadas con el desarrollo local.

Estas organizaciones se han articulado en torno de propósitos diversos y han desarrollado una serie de actividades y políticas que buscan incidir en la reglamentación de los asuntos de interés público local y en la toma de decisiones al respecto. Las principales organizaciones que existen en el centro de Coyoacán corresponden básicamente a vecinos, comerciantes (establecidos e informales) y profesionales (véase anexo).

En su mayor parte, estas sociedades son agrupaciones formalmente constituidas, que poseen figura jurídica como asociaciones civiles y reconocimiento ante las autoridades de la delegación. Se trata de organizaciones que cuentan con un considerable nivel de consolidación, en la medida en que tienen un promedio de 10 años de actividad, lo cual les ha permitido acumular una cierta experiencia y establecer mecanismos formales de diálogo con las autoridades locales.

Las organizaciones vecinales han formado parte del grupo de trabajo que participó en la creación de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec) de la colonia Del Carmen que se constituyó el 27 de enero de 1994, y la Zedec del Centro Histórico, que se constituyó en enero de 1995. Estas mismas asociaciones han participado activamente en los procesos de gestión del territorio —particularmente en lo referido a la regulación de los usos del suelo y la defensa del patrimonio histórico— y en cuestiones relacionadas

con la imagen urbana. Recientemente se constituyeron los comités vecinales para cada zona; su función principal era representar a los ciudadanos de su colonia ante las autoridades locales y gestionar sus demandas ante éstas.

Las organizaciones de comerciantes informales forman parte de un conjunto de alrededor de 18 grupos organizados, los cuales agrupan a artesanos y comerciantes que se instalan en las dos plazas centrales de la zona, el jardín Hidalgo y el jardín Centenario. Este amplio grupo defiende principalmente su derecho al trabajo en los espacios públicos y, en este sentido, su derecho al uso de estos espacios.

Las organizaciones de comerciantes establecidos tienen una fuerte presencia en la zona; algunas son de carácter local, pero otras son filiales de organizaciones con cobertura nacional, como la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), que agrupa a un elevado número de comercios formales ubicados dentro del perímetro, y la Asociación de Comerciantes Establecidos, a la que pertenecen 160 comerciantes del Centro Histórico. A través de estas agrupaciones, los comerciantes formales han tenido una participación relevante en el debate en torno a la solución de los principales problemas urbanos de la zona, entre los que destaca el reconocimiento de la importancia de la actividad comercial y la necesidad de regularizar y actualizar la normatividad con respecto de las funciones comerciales que se desarrollan en la zona.¹

A estas organizaciones se agregan otras, constituidas por vecinos y profesionales, cuyo interés primordial es la defensa del patrimonio histórico y arquitectónico, y la preservación del medio ambiente. En otro orden, es importante destacar también la presencia de los representantes de los partidos políticos que actúan en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y en la Cámara de Diputados de la nación.

La pluralidad de formas de representación de los grupos que viven y trabajan en la zona expresa la diversidad de intereses manifiestos en su interior. Actualmente se pueden percibir fuertes tensiones entre los distintos actores, referidas a las problemáticas centrales identificadas en el centro de Coyoacán. Entre los conflictos más notables se pueden mencionar:

- La tensión entre el crecimiento desbordado y sin planeación de las actividades comerciales, y las preocupaciones legítimas de los residentes por la conservación de las características habitacionales de la zona.

¹ Véase el documento del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro de Coyoacán, entregado a Seduvi en julio del 2000, pp. 41-42.

- La tensión entre la tendencia tangible al cambio de los usos del suelo y la vigencia de una normatividad que pretende circunscribir estos cambios, y que ha sido rebasada por la dinámica creada por los efectos de la terciarización.
- La tensión entre la necesidad y la pretensión de preservar los espacios públicos, y la tendencia manifiesta a su deterioro debida a la proliferación desregulada del comercio informal y a la saturación de visitantes.
- La tensión entre el desarrollo de la zona como área turística y de servicios, y la presión de los vecinos por mantener el carácter habitacional de la zona.
- La tensión entre el impulso de la zona como un polo de desarrollo turístico de la ciudad de México y la presión de los vecinos por mantener su perfil como barrio tradicional con funciones microlocales.
- La tensión entre el desarrollo de la zona como área turística y de servicios, y la necesidad de preservar su patrimonio histórico y monumental.
- La tensión entre la saturación vial y la resistencia de los vecinos a la construcción de estacionamientos públicos.

Los problemas de la zona

Los problemas emanados de esta consulta, que constituyen en buena medida los principales puntos de conflicto y fueron incorporados como elementos constitutivos del diagnóstico de la zona, fueron los siguientes:

Uso del suelo

- Cambios de uso del suelo de unifamiliar a plurifamiliar y comercial sin respeto de la normatividad vigente.
- Otorgamiento de permisos fuera de la normatividad.
- Corrupción, particularmente de inspectores en la vía pública.
- Falta de apego a la normatividad relacionada con densidades, alturas, etcétera.
- Problemas de regularización de usos.

Problemas específicos en el uso habitacional y de vivienda

- Limitaciones a residentes que han vivido toda su vida en la colonia y se les permite, o no, subdividir su predio y conservar el uso habitacional.
- Gran proporción de casas-habitación que han incorporado el uso de oficinas.
- Vecindades y vivienda deterioradas en calles identificadas.

Problemas específicos de uso comercial

- Proliferación del comercio establecido.
- Creciente población flotante que provoca estacionamiento en la vía pública en doble fila.
- Proliferación del comercio informal.
- Transformación del mercado de Coyoacán de mercado de abasto a mercado de comida, sin contar con la infraestructura adecuada (y aumento de la capacidad de gas instalada, lo que representa una situación de riesgo).

Uso del espacio público, principalmente en los parques, jardines centrales (Hidalgo y Centenario), calles y vías de circulación

- Proliferación del comercio ambulante, principalmente los fines de semana.
- Falta de regulación y aplicación de normas con respecto al comercio establecido.
- Apropiación de espacios públicos para actividades privadas sin los permisos correspondientes.
- Uso de los espacios públicos para actividades comerciales fuera de la normatividad vigente.
- Venta de droga en las plazas.
- Falta de regulación y ordenamiento del comercio ambulante.
- Población visitante que usa el espacio y que aumenta la demanda y el uso de los servicios públicos los fines de semana.
- Reordenación del espacio para las actividades recreativas que se ofrecen.
- Inseguridad que prevalece en un espacio física y humanamente saturado.
- Deterioro de la imagen urbana.

Vialidad

- Uso de la vía pública como estacionamiento principalmente en las calles contiguas al Centro Histórico y al mercado de Coyoacán, en donde circula, además, el transporte público.
- Tránsito excesivo y saturación vial en un entorno urbano estructurado con calles estrechas.
- Zona de tránsito interdelegacional (*i.e.* la ruta de microbús a Villa Coapa en Tres Cruces y Carrillo Puerto).

Estacionamientos

- Insuficientes estacionamientos públicos y privados.
- Estacionamiento de automóviles y vehículos de carga y descarga en la vía pública sin respetar áreas peatonales y banquetas.
- Estacionamiento en la vía pública sin regulación y controlado por cuida-coches.

Medio ambiente

- Deterioro del medio ambiente y destrucción del patrimonio histórico.
- Contaminación local por humos tóxicos producidos por saturación vial y contaminación por basura y ruido.
- Fauna nociva: plaga de ratas.

Seguridad

- Robo de autos y a casas habitación.
- No se permiten casetas de vigilancia.
- Deficiencia en vigilancia pública.

Limpia y recolección de basura

- Insuficiencia del servicio formal.
- Acumulación de basura por los vecinos en ciertas esquinas de la vía pública para que las colecte el camión.²

La consulta pública y la conflictiva relación con los vecinos

Debido a la conflictividad existente entre los distintos actores del centro de Coyoacán, la etapa de la consulta pública no se pudo realizar y el programa parcial ha quedado inconcluso. Esto se debe, entre otras razones, a que en el transcurso de su elaboración se suscitó un cambio de autoridades en la delegación, y esto detuvo por algún tiempo la interlocución y el trabajo conjunto con esta institución.

Cabe mencionar, sin embargo, que el ejercicio de consulta y participación de los distintos actores de la zona, aunado al trabajo técnico realizado por una parte del equipo de consultores, dio como resultado un documento amplio, borrador del Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, el cual fue entregado a las autoridades de la Seduvi y de la delegación para

² *Idem*, pp. 36-40.



su revisión y discusión. En ambas instancias se sostuvieron numerosas reuniones en las que fueron discutidas, revisadas y, en su caso, reformuladas de manera puntual, las estrategias diseñadas para esta zona.

ANEXO

ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIVILES DEL CENTRO HISTÓRICO

CUADRO 1

ORGANIZACIONES VECINALES

1. Asociación de Amigos y Residentes del Centro Histórico de Coyoacán, A.C.
 2. Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán, A.C.
 3. Asociación Pro-conservación del Barrio de la Conchita, A.C.
 4. Asociación de Residentes del Barrio de Santa Catarina y San Francisco Coyoacán, A.C.
 5. Asociación Pro-conservación de los Jardines y Monumentos de Coyoacán, A.C.
 6. Comité para la Defensa de la Colonia del Carmen, Coyoacán, A.C.
 7. Asociación Ecológica de Coyoacán del Perímetro del Centro Histórico, A.C.
 8. Unidad Coyoacanense, A.C.
 9. Asociación de Vecinos de Viveros de Coyoacán, A.C.
 10. Comité Vecinal Del Carmen-Viveros de Coyoacán
 11. Comité Vecinal Barrio de la Concepción
 12. Comité Vecinal Santa Catarina
-

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 2

ORGANIZACIONES DE COMERCIANTES ESTABLECIDOS

1. Asociación de Comerciantes Establecidos, A.C.
 2. Asociación de Comerciantes Establecidos del Centro Histórico de Coyoacán
 3. Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
 4. Asociación de Locatarios del Mercado de Coyoacán
-

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 3

ORGANIZACIONES DE COMERCIANTES INFORMALES (AMBULANTES Y ARTESANOS)

1. Artesanos Independientes “Movimiento Manos que Hablan”, A.C.
 2. Unión de Artesanos Otomíes Radicados en el D.F., A.C.
 3. Asociación de Desarrollo Artesanal, A.C.
 4. Unión de Comerciantes del Centro Histórico de Coyoacán, Jardines Hidalgo y Centenario, A.C.
 5. Alianza de Organizaciones Sociales
 6. Expositores de Artesanías y Alimentos Tradicionales de Coyoacán, A.C.
 7. Unión Nacional de Artesanos Independientes “Movimiento 15 de Mayo”, A.C.
 8. Asociación Nacional de Artesanos de Coyoacán, A.C.
 9. Unión Nacional de Artesanos Independientes “Movimiento 18 de Agosto”, A.C.
 10. Asociación Artesanal Tezcatlipoca, A.C.
 11. Ik’ Otik’, A.C.
 12. “Temaxtianime” Organización de Artesanos de la Cuenca del Río Balsas
 13. Comité de Derechos Humanos “Hermanos Flores Magón”
 14. Asociación Nacional de Artesanos Urbanos de la República Mexicana, A.C.
 15. Confederación de Comerciantes y Organizaciones Populares
 16. Organización “Grupo Político Coyiztla”
 17. Grupo de Artesanos Independientes
 18. Voladores de Papantla
-

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 4

ORGANIZACIONES PROFESIONALES

1. Asociación de Arquitectos de Coyoacán, A.C.
 2. Asociación de Historiadores y Cronistas, A.C.
-

FUENTE: Elaboración propia.

IV. La consolidación de la ciudad periférica: planeación de uso del suelo e infraestructura urbana

Análisis y evaluación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Cruz Acalpixa, Delegación Xochimilco

JORGE F. CERVANTES BORJA*

INTRODUCCIÓN

DENTRO DE LA VORÁGINE de cambios ocurridos en la estructura mundial después de la caída del muro de Berlín, los avances posmodernos se han venido manifestando en las sociedades del mundo, especialmente las urbanas, con esquemas de mayor participación ciudadana. En este aspecto sobresale el activismo de minorías politizadas que han impulsado formas con las que han ganado mayor articulación en los procesos políticos y han abierto el desarrollo de instrumentos más democráticos en las estructuras institucionales. Esta situación está llevando también a una progresiva revitalización del espíritu comunal para reconocer, mediante la práctica de la socialización, la fuerza de su cultura, la protección de sus derechos y la búsqueda de nuevas oportunidades de bienestar.

Nuestro país no ha sido ajeno a tales cambios y, en la pasada década, se ha logrado abrir un proceso de apertura democrática, en la que se viene incrementando la participación activa de la sociedad, en la medida en que el gobierno flexibiliza sus posiciones de fuerza y rigidez. En el ámbito urbano, la planeación dirigida ha aceptado y puesto de relieve la participación de la comunidad; esta situación pretende que los ciudadanos interesados conduzcan la búsqueda no sólo de su propio bienestar, sino incluso de que éste se logre y mantenga, participando para su gestión y control en una forma de cooperación activa con el gobierno, mediante estructuras y mecanismos de representación y acción ciudadana directa.

Naturalmente que la rapidez con la que se han venido logrando los cambios ha superado en muchos casos las posibilidades de lograr control sobre la eficiencia de los fenómenos, los cuales por su complejidad han enfrenta-

* Profesor del Posgrado en Urbanismo de la UNAM.

do al gobierno y a los ciudadanos con problemáticas nuevas que forman retos cuyas soluciones no son claras ni mucho menos simples. Así, resalta el hecho de que dentro de este proceso de apertura democrática, la falta de experiencia de ambos actores en procesos similares ha generado una interacción en que la regla ha sido la contradicción, el empirismo, el antagonismo y la descalificación mutua.¹

De acuerdo con lo anotado, en la gestión urbana la participación ciudadana requiere, para mejorar su efectividad, de una metodología no sólo de aprehensión empírica, sino también de su comprensión, en el contexto social y urbano, que le sirva de guía para una actuación coordinada, ordenada y racional, basada en el conocimiento básico de la problemática para lograr las mejores aproximaciones de entendimiento.² Es en este aspecto donde destaca como necesaria, la labor neutra de los “técnicos de la planificación”, que apoyan el conocimiento y la explicación de fenómenos y hechos urbanos a las comunidades, con el fin de que éstas reconozcan y construyan sus propios escenarios bajo las condicionantes de su propia realidad.

Es claro que, en el proceso de un estudio urbano, la gente expresa vivencias de su realidad que a menudo resultan chocantes y contradictorias para los técnicos y, por ello, a menudo las ignoran o las mediatizan, a veces sin comprenderlas ni mucho menos validarlas, con el fin de lograr ajustes a su modelo de investigación.

Esta situación es determinante para reconsiderar la modificación del esquema del “modelo de soluciones de planificación urbana” con el que se desarrollan los programas de desarrollo urbano aplicados por el gobierno del Distrito Federal, sustentados aún por esquemas rígidos de ejercicios de planificación, territorial o física, que los encasillan en marcos normativos rígidos, para establecer en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano el patrón espacial de los usos del suelo y las actividades territoriales conexas, que se definen por la ordenanza de criterios de planeación física basados en un modelo o paradigma general que soslaya, por ese solo hecho, la riqueza de las particularidades de las comunidades a las que se dirige.

En este contexto, la formulación y puesta en marcha del Programa Parcial de Desarrollo Urbano implica, para un poblado “suburbano” como Santa Cruz Acalpíxca, una seria contradicción, porque se trata de aplicar el esquema de un instrumento *ad hoc* para una estructura urbana, a otra que no se le asemeja ni funcional ni estructuralmente.

¹ Gutiérrez, 1999, pp. 40-46.

² Silva *et al.*, 2000, pp. 39-47.

Esta situación problemática pone de relieve la necesidad de que se reconsidere que en el ámbito territorial del Distrito Federal no se puede aplicar un mismo criterio ni para la planeación urbana ni para la planificación territorial; no se puede absolutizar el formalismo acartonado del modelo de planeación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Por el contrario, hace falta darse cuenta de que el estilo más coherente será el que sea capaz de entender los procesos reales, por paradójicos e imposibles que éstos parezcan.

Tales fueron en parte las experiencias y conclusiones resultantes de las mesas de participación ciudadana organizadas para buscar la participación y aquiescencia de la comunidad de Santa Cruz Acalpíxca dentro del Programa Parcial de Desarrollo Urbano que se llevó a cabo en 1999, para buscar, con un mejor ordenamiento territorial, la posibilidad de elevar la calidad de vida de dicha comunidad.

PERFIL DE LA ZONA

La dinámica de crecimiento y cambios políticos en el Distrito Federal ha generado espacios reactivos de conflicto que hoy se extienden hasta la zona “rural” periférica, en cuyas localidades la migración interna y el desdoblamiento de la población están presionando y ocupando los espacios agrícolas productivos, ante lo cual, los campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios, rebasados por las nuevas generaciones —cada vez menos interesadas en dedicarse a la labor agropecuaria— han tenido que ceder dichos espacios para la habitación de los hijos o, de plano, para incorporarlos al mercado especulativo del suelo.

Esto es lo que ocurre en el poblado de Santa Cruz Acalpíxca³, en la delegación Xochimilco, localidad que conserva pocos elementos de su imagen

³ Santa Cruz Acalpíxca presentó un patrón de crecimiento poblacional muy significativo entre 1990 y 1995. Según los AGEB que comprenden el polígono de este programa parcial, la población se incrementó en esos cinco años en casi 7 000 personas. Según el censo de 1990, la población era de 16 610 habitantes (6% del total de la delegación), mientras que el conteo de 1995 registró 23 095 habitantes que incrementaron el porcentaje con respecto a la población total de Xochimilco a 7%. Las estimaciones para 1998 aportaron 29 131 habitantes, es decir, 6 036 habitantes más que en 1995.

La densidad de población en 1995 era de 33 habitantes por hectárea; para 1998 fue de 42 hab./ha que ocupaban un total de 37 colonias, barrios y/o asentamientos irregulares, con una tasa de crecimiento promedio por AGEB de 8.86; si se mantuvo esta tendencia de crecimiento,

rural y acrecienta, a cambio, la imagen amorfa de un poblado “rural-urbano” en rápida expansión física, tanto por el crecimiento natural acelerado de la población como por procesos desbordantes de asentamientos irregulares que han venido ocupando el suelo agropecuario en las unidades geográficas de la chinampa y la montaña, con lo que influyeron en la degradación intensiva de los recursos de suelo, agua y vegetación en el sitio y áreas circunvecinas, sin que en ello importe que estén marcadas con estatus de “protección ecológica” e incluso de “zonas de riesgo”.

Además de lo anterior, estos asentamientos han generado espacios de conflicto, tensión y transformación; el primero, porque algunos de ellos, al no estar formados por vecinos originales del lugar, han creado fricciones por las actividades comerciales, modos de vida y formas de ocupación del sitio, que han presionado negativamente las potencialidades de los suelos agropecuarios y otros procesos productivos de la zona y la región; en segundo lugar, porque los nuevos vecinos han venido a ser competidores cada vez más importantes por su número y organización en la lucha por reivindicaciones de servicios y reconocimientos políticos ante las autoridades de la delegación de Xochimilco y finalmente, porque contienen ya un numeroso contingente de habitantes con los que hay que compartir los escasos servicios y equipamientos del poblado original, aspecto que ha provocado en los habitantes nativos la expectativa de que muchos de estos nuevos colonos invasores sean reubicados.

Finalmente, para todos los habitantes fue claro y conocido el hecho —según los resultados del diagnóstico del programa parcial— de que el territorio donde se hallan asentados aumenta geométricamente su vulnerabilidad a los peligros hidrometeorológicos, geológicos y sanitarios, en la medida en que aumenta y se densifica el área construida en terrenos de alto riesgo.

Toda esta situación justificó plenamente la necesidad de reordenar el espacio suburbano y rural del lugar mediante un Programa Parcial de Desarrollo Urbano que busca el control de los procesos de ocupación por asentamientos irregulares, al mismo tiempo que la viabilidad de actividades productivas, atractivas por su rentabilidad y necesarias para evitar la especulación con el suelo para asentamientos inadecuados. En todo lo anterior se buscó un marco de desarrollo que propiciara también la calidad ambiental, la ecológica y la paisajística, y con el tiempo tendiera a lograr un equilibrio de sustentabilidad viable para la localidad.

la población del año 2000 fue de más de 34 000 habitantes, con una densidad media mayor a 50 habitantes por hectárea.

El punto de partida para el estudio fue establecido por las deficiencias del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación de Xochimilco de 1997, en el cual las normas de zonificación de usos del suelo, que determinaron terrenos de ocupación y de conservación, fueron sobrepasadas, e ignorados los supuestos de su instauración legal. Por dicha razón, y ante la velocidad con la que se dieron los cambios físico-espaciales en el territorio del poblado, se impuso la necesidad de recuperar el control mediante un programa parcial que convocara y unificara las necesidades de todos los actores y permitiera, mediante la participación "neutra" de un cuerpo técnico (en este caso, con el peso moral de una entidad universitaria), recuperar la confianza de los habitantes en los dictámenes y propuestas de solución, lo que sin duda mejoraría el proceso de conducción y aceptación del estudio y su estructura formal como Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Cruz Acalpixca.

Con dichos objetivos, el avance del estudio mostró como deficiencia principal, entre otras, la falta de criterios para el tratamiento de zonas con alta ambigüedad urbana. En efecto, se pedía, en los términos de referencia, la elaboración detallada de aspectos que resultaban difíciles de cumplir, porque el tiempo de cuatro meses definido para la elaboración del estudio no correspondía con la complejidad requerida para su análisis y tratamiento completo. Tampoco existió la información geográfica, cartográfica y estadística básica, necesaria para fundamentar a profundidad el diagnóstico; las escalas de representación no tenían correspondencia con la presentación y definición de los problemas reales; también existían informes y datos contradictorios y, finalmente, las demandas y expectativas sociales, expresadas principalmente en los talleres de participación ciudadana, tenían escasa respuesta en los objetivos del programa.

Esta última situación motivó a los técnicos encargados del programa para que emplearan más tiempo en el logro de la participación activa de la ciudadanía, que ciertamente se mostró apática cuando se le informó que los alcances del programa no incluían acciones que repercutieran en beneficios inmediatos para ella.

Esta situación fue mejorada con la puesta en marcha de los talleres de participación ciudadana, en los cuales no sólo se escucharon las peticiones más sentidas, sino que éstas fueron racionalizadas y explicadas en el contexto de los alcances del programa, de manera que los vecinos fueran comprendiendo las limitaciones, ventajas y formas de solución propuestas para quedar incorporadas en el estudio.

DIAGNÓSTICO INTEGRADO

Santa Cruz Acalpíxca se localiza ocho kilómetros al sureste del centro de la plaza principal de Xochimilco, a una altitud de 2 240 msnm y al pie de las montañas de la sierra de Chichinautzin. Constituye un territorio rural-suburbano, de trascendental importancia para la zona metropolitana de la ciudad de México dado que:

- Contiene una extensión de más de 600 hectáreas de suelo de rescate ecológico y áreas verdes en donde aún se conservan canales y chinampas que son característicos de la región de Xochimilco.
- Es una de las principales zonas de recarga de los mantos acuíferos que aportan agua a la ciudad de México.
- Es un hito arqueológico, por ser sitio del primer asentamiento xochimilca, fundado en 919 d.C.
- Conserva en el casco urbano un valor histórico patrimonial.

El área de actuación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano es de 472 hectáreas y está constituida por tres unidades geográficas:

1. El valle tiene una superficie de 131.55 hectáreas y dentro de esta unidad se ubica el casco del poblado original, cuyo centro histórico está catalogado por la UNESCO como patrimonio de la humanidad con 11.99 hectáreas de superficie.
2. La chinampa, con 94.58 hectáreas, en las cuales existen aún canales y chinampas precoloniales.
3. La montaña, constituida por dos áreas: la primera y más baja, con una superficie de 66.29 hectáreas, de las cuales 6.026 hectáreas son de patrimonio arqueológico (cerro del Cuahilama); y la segunda, con una superficie de 179.65 hectáreas, constituye la montaña natural y el área de rescate ecológico, ocupada parcialmente por asentamientos irregulares en condiciones de riesgo.

Situación ambiental

Las principales formas de impacto en el medio son el crecimiento desordenado de los asentamientos, la disposición de basura; las descargas de aguas residuales —que afectan la calidad del agua de los canales con gran diversidad de agentes patógenos y metales pesados— y el desarrollo inadecuado de la infraestructura eléctrica en terrenos de riesgo o protección ecológica.

La localidad involucra dos polígonos de riesgo: el primero, con problemas de inundación en el área de la chinampa, tiene una superficie de 73.77 hectáreas que significan 78% del área total de la chinampa; el segundo, con afectación por derrumbes, de 154.49 hectáreas, significa 86% del área superior de la montaña.

Los recursos naturales, como el agua y el suelo, son escasos y su aprovechamiento está sobrepasado y mal empleado, lo que limita cualquier crecimiento del poblado.

Aspectos socioeconómicos

El crecimiento poblacional es muy significativo. El conteo del INEGI de 1995 registró 20 617 habitantes y la proyección para el año 2000 elaborada para el estudio fue de 34 685 habitantes (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO POR AGEB

AGEB	Censo 1990	Conteo 1995	Tasa de crecimiento total 1990-1995	Proyección real por AGEB 1998-2000	
				1998	2000
046-1/45%	2 232	2 478	2.11	2 638	2 751
115-4	4 632	5 310	2.77	5 764	6 087
116-9	4 313	6 342	8.02	7 993	9 326
135-1	697	2 162	25.41	4 264	6 707
136-6	2 471	3 774	8.84	4 866	5 764
137-0	2 265	3 029	5.98	3 606	4 050
Acalpixca	16 610	23 095	8.86	29 131	34 685

FUENTE: XI Censo general de Población y Vivienda 1990 y Conteo de Población y Vivienda, 1995. Cálculos del grupo consultor de la UNAM, 1998.

La media neta de habitantes por hectárea es de 66 hab./ha en la montaña, 80 hab./ha en el valle y 150 hab./ha en el casco urbano.⁴

⁴ Como puede observarse en el cuadro 1, el comportamiento de la dinámica de la población, según la tasa de crecimiento total por área geoestadística básica, es desigual; las AGEB 046-1 y 115-4, correspondientes a la zona del caso urbano, tienen una tasa menor que el promedio de la delegación Xochimilco, que es de 3.22, mientras que el resto, y particularmente la 135-1, que corresponde al área de la chinampa en reserva ecológica, mantienen una tasa

La población económicamente activa (PEA) para 1995 representó 25.87% de la población total del polígono, ligeramente menor de la PEA para el mismo año en la delegación de Xochimilco que fue de 26.44%. El nivel de ingreso de los acalpixquenses es de los más bajos del D.F., e incluso de la delegación Xochimilco. En 1995, 80% de la población apenas ganó dos salarios mínimos (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

NIVEL DE INGRESO DE LA PEA EN 1995

Entidad	PEA	<1 salario		Hasta 2		De 2 a 5	
		mínimo	%	salarios	%	salarios	%
				mínimos		mínimos	
Santa Cruz Acapulxca	5 976	1 573	26.32	3 156	52.81	1 064	17.80
Delegación Xochimilco	87 889	26 021	26.60	43 013	48.94	18 855	21.45

Nota: El 3.07% faltante en Santa Cruz Acapulxca, corresponde a datos no especificados en las AGEB registradas en el Censo de Población y Vivienda de 1990. La proyección para 1995 fue elaborada por el Grupo consultor de la UNAM, 1998.

En 1995, de la población económicamente activa (5 976), 427 estaban en el sector primario (7.25%); 1 295 (21.67) en el sector secundario y 4 254 en el terciario (71.18%). Entre 70 y 80% de la población del casco urbano combina su primera actividad con una modalidad artesanal de elaboración de dulce cristalizado.

Entre las actividades primarias que aún persisten, se tienen la ganadería vacuna extensiva y la producción de ganado porcino y avícola de traspatio.

de crecimiento total muy por arriba de la media de la Delegación Xochimilco. En este sentido, una tasa de crecimiento total de 25.41, como la del polígono que comprende la colonia Xicalhuacan, podría llegar a representar, en una tendencia moderada, un crecimiento absoluto para el año 2000 de un total de 4 545 personas que se sumarían a las 2 162 ya asentadas en suelo de conservación y con alto riesgo de inundación.

Asimismo, en una proyección al año 2010 en donde la tasa de crecimiento total promedio por AGEB fuera moderada, se alcanzaría una población de 40 531 habitantes con una densidad de 58 hab./ha, manteniéndose la zona de la chinampa como la de mayor crecimiento demográfico que, sumado a las tendencias históricas de incremento en la zona, aumentará los asentamientos irregulares y hará aparecer nuevas rutas de transporte, nuevos requerimientos de infraestructura, demanda de servicios como agua y drenaje, equipamientos que atiendan la matrícula de los escolares locales, servicios de salud, guarderías, etcétera.

Las actividades agrícolas se centran en el cultivo del maíz y del frijol y se dan principalmente en la zona de la montaña; de esta forma, algunos pobladores tienen como base económica y alimenticia el autoconsumo de productos agrícolas y ganaderos. En la zona chinampera, las actividades agrícolas se han restringido al cultivo de flores y algunas hortalizas por pobladores de otras comunidades, como la de San Gregorio Atlapulco.

Respecto de las actividades de la población, se tiene el siguiente perfil: 4% son campesinos, 7% son obreros, 22% son empleados, 13% estudiantes, 35% amas de casa; 14% son comerciantes, de los cuales, 87% tiene un comercio en casa y el 13% restante posee un taller. Los jubilados representan 2% de la población y sólo 1% está desempleado.

Con base en las actividades arriba descritas, podemos decir que la economía de los acalpixquenses no es muy alta, porque un gran porcentaje destina pocos recursos para la satisfacción de sus necesidades inmediatas. Por ejemplo, semanalmente, los porcentajes señalan que menos de 50% destina entre 200 y 400 pesos a gastos como alimentos, vivienda, transporte y recreación.

Por lo anterior, Santa Cruz muestra un comportamiento similar al de toda la delegación, en el sentido de que se está terciarizando la economía, disminuye el sector primario y el sector secundario se encuentra deprimido y enfrentado a fuertes situaciones de competencia.

En el valle, el modo de vida en Santa Cruz Acapulixca conserva características rurales, como el tamaño de los lotes (de 1 500 y 2 000 m²), que es herencia del parcelamiento agrícola. En el casco urbano, el promedio, sin considerar la unidad habitacional, es de 333 metros cuadrados.

Las casas se caracterizan porque 57% es de mampostería rústica; 25% tiene paredes de tabique y techo de lámina, y 18% se compone de una combinación de madera, láminas y tabique; 83% del total tiene menos 100 m² de construcción, de lo que se infiere que en las casas habitación se da un grado de hacinamiento importante.

La especulación de los propios habitantes de Santa Cruz ha propiciado que la tenencia de la tierra tenga lugar a través de la venta ilegal de terrenos, lo que ha provocado un crecimiento disperso y la ocupación de zonas no aptas para el crecimiento urbano. En toda la zona se han identificado 31 asentamientos irregulares —que representan 13.44% del total de la delegación—, entre los cuales destacan los de la unidad geográfica de la montaña y, en particular, los del área de las cañadas, que es una zona registrada como de alto riesgo. Hacia el sur del área urbana se ha rebasado la línea de conservación y rescate ecológico definida en el plan

de 1987, en la Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec) de 1992 y en el programa delegacional de 1997.

El desbordamiento del asentamiento humano ha afectado considerablemente los suelos agrícolas forestales y el sistema biótico de la región. La ocupación más representativa se ha dado en las áreas definidas por los programas anteriores como suelo de conservación de las tres unidades territoriales.

En los talleres de participación ciudadana, 85% de los vecinos aseguró que sus viviendas son propias y totalmente pagadas. Menos de 10% la está pagando y el 5% restante es inquilino o la comparte con familiares y amigos. Según ellos, 49% tiene más de 13 años de residencia en el pueblo, 33% de seis a 13 años y 18% de uno a cinco años.

Según la misma fuente, los principales problemas en Santa Cruz son la drogadicción que representa 40%; los conflictos vecinales (7%); los robos y la falta de vigilancia (2%); 51% de la población de Santa Cruz considera que no existen problemas de seguridad.

PARTICULARIDADES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA

El pueblo de Santa Cruz Acalpíxica es una de las comunidades más participativas de la delegación Xochimilco. Sus habitantes no sólo interactúan de manera individual, sino también en asociaciones conformadas por ellos mismos, con el fin de enfrentar la problemática que aqueja a cada zona de su poblado.

En 1998 existían 10 organizaciones sociales representadas por 60 líderes, algunos de ellos simpatizantes de partidos políticos y de grupos como Francisco Villa y Antorcha Campesina. Dado que el mayor número de sus integrantes se encuentra en asentamientos irregulares, sus principales demandas fueron enfatizadas dentro de la regularización y el cambio del uso del suelo.

Como una acción de integración democrática en los programas parciales, el gobierno del Distrito Federal ha propiciado la participación ciudadana activa; por dicha razón, dado que en el año en que se realizó el estudio (1998) ya no existía la figura de representaciones vecinales integradas en el consejo delegacional, se decidió promover la creación de un comité de vecinos, el cual tuvo como funciones dar seguimiento al estudio, apoyar y enriquecer el diagnóstico, y facilitar y validar las propuestas por establecer en la imagen objetivo y la estrategia de soluciones del programa parcial.

El comité se integró e instaló de manera abierta a la comunidad de Santa Cruz, y fue conformado por las autoridades de la delegación y del gobierno del Distrito Federal, representantes de la comunidad y representantes del cuerpo de apoyo técnico-académico.

El trabajo de este comité fue muy importante y participativo durante las primeras etapas del diagnóstico y particularmente para lograr el diagnóstico integrado, con la organización y realización de mesas y talleres de trabajo mixtos, en donde los responsables técnicos encargados de la elaboración del programa atendieron las diferentes demandas y opiniones de la comunidad sobre los aspectos sociales, económicos, administrativos, urbanos y de salud que para la población tenían mayor importancia. Además de que también se escucharon, evaluaron e incorporaron al programa diversas propuestas de solución.

Por lo anteriormente expresado, en los talleres se logró el objetivo de captar no sólo las demandas y propuestas, sino incluso la jerarquía con la que fueron manifestadas en reuniones particulares con cada una de las comunidades de las tres unidades geográficas:

En síntesis, los vecinos de la montaña y de la chinampa propusieron como demandas principales las siguientes:

1. Cambio de uso del suelo.
2. Regularización de la tenencia de la tierra.
3. Reubicación de familias en situación de alto riesgo.
4. Dotación de servicios.

Además, como planteamientos secundarios complementarios en cada uno de los tres asentamiento se perfilaron las demandas que se ilustran en los cuadros 3 y 4.

Para el casco urbano (véase el cuadro 5) las demandas principales se conjuntaron en:

1. Introducción, mejoramiento y ampliación del equipamiento existente.
2. Mejoramiento de la imagen urbana y control del comercio ambulante.
3. Ampliación, construcción y mejoramiento de la vialidad.

Una vez que fueron confrontadas y evaluadas de acuerdo con el "cliché" establecido por la Seduvi, las demandas ciudadanas fueron incorporadas al programa parcial y fueron adecuadas con las necesidades y posibilidades que en términos legales, económicos y de gestión urbana y ambiental, eran en su momento viables. El contenido del programa fue estructurado de acuerdo con una visión de imagen objetivo, que mejoraba los aspectos de calidad de vida al proponer soluciones a los problemas ambientales y de salud públicas; la introducción y corrección de servicios públicos, la aten-

ción de riesgos y emergencias, el desarrollo de nuevas actividades económicas y el mejoramiento de los usos del suelo y la imagen urbana. Esta propuesta fue conocida y evaluada por la comunidad del poblado, a partir de sus presentaciones tanto en los talleres de participación ciudadana como en la consulta pública.

CUADRO 3

UNIDAD GEOGRÁFICA DE LA MONTAÑA

<i>Asentamiento</i>	<i>Servicios</i>	<i>Riesgo</i>	<i>Regularización</i>
Tlacualleli	AD		X
San José Obrero	DPEA		X
Tecacalanco	ADEV		C
Los Pinos	ADE	R	
Atlixco	ADE	R	X
Las Flores	ADE	R	
Coayuca	ADE		X
La Tabla	ADEV		X

A= agua, D= drenaje, E= electricidad, V= vigilancia, C= corrección de procesos de regularización corruptos; R= riesgo/reubicación, P= pavimentación; X= inicio del proceso.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 4

UNIDAD GEOGRÁFICA DE LA CHINAMPA

<i>Asentamiento</i>	<i>Servicios</i>	<i>Riesgo</i>	<i>Regularización</i>
Xicalhuacan	ADPV	R	X
Barrio El Puente	DPA	R	X
Barrio La Nopalera	ADPV		X
Barrio Tetitla	ADV		
Barrio La Gallera	ADPV		X
Barrio El Puente	ADP	R	
Barrio La Planta	AD	R	X
Barrio Ojo de Agua	D	R	

A= agua, D= drenaje, E= electricidad, V= vigilancia, C= corrección de procesos de regularización corruptos; R= riesgo/reubicación, P= pavimentación; X= inicio del proceso.

FUENTE. *Idem.*

CUADRO 5

CASCO URBANO

<i>Barrio</i>	<i>Equipamiento</i>	<i>Imagen</i>	<i>Vialidad</i>
Santa Cruz	EGB	BL	V
Nahualapa	PGV	D	V
El Calvario	BLDV	D	V
El Huerto	BLDV	D	V
Cuahilama	BLDV	D	V

E = escuela; P = parque en el centro de barrio; G = guardería; B = recolección de basura; L = lavaderos públicos; D = drenaje; V = solución de vialidades.

FUENTE: *Idem*.

IMAGEN OBJETIVO

El Programa Parcial de Santa Cruz Acapulco tuvo como imagen objetivo la siguiente:

Conservar el “carácter tradicional de poblado típico”, dentro de la imagen suburbana-rural de Xochimilco, así como el establecimiento de tratamientos especiales y diferenciados para el suelo “urbano” y para el de conservación. En lo particular, para el suelo de conservación se establecieron los siguientes objetivos:

En lo ecológico

- Fortalecer y aplicar las políticas ambientales establecidas en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997, respetando la declaratoria de Xochimilco y en particular de Santa Cruz Acapulco, como Patrimonios de la Humanidad (decreto de la UNESCO).
- Restaurar el sistema de canales, principalmente los de Santa Cruz, Nacional y Caltongo, para favorecer las actividades agrícolas y turísticas; restaurar la ecología del sitio y disminuir el riesgo de inundaciones y el de agotamiento del recurso hídrico.
- Regular la actividad agrícola en la chinampa y prevenir la contaminación de los mantos freáticos por residuos de agroquímicos.

- Sanear el suelo y el agua con sistemas especiales para el tratamiento de excretas, adecuados para cada tipo de unidad geográfica.

En lo urbano

Suelo de conservación

- Evitar totalmente la construcción y asentamientos de población en las unidades geográficas de la chinampa y de la montaña, a partir de estrategias para la reubicación de asentamientos muy vulnerables por estar en alto riesgo; controlar el crecimiento de asentamientos irregulares en la unidad del valle, particularmente en la Nopalera, El Puente, La Gallería y Tetitla, y proceder en lo posible a su reubicación.
- Mejorar y desarrollar servicios, infraestructura y equipamiento en la unidad del casco urbano (todo ello valorado y dosificado de acuerdo con las previsiones y necesidades establecidas hasta el año 2005 como horizonte mediano).
- Cambiar el uso del suelo; regularizar la tenencia de la tierra y la densificación de la población favoreciendo construcciones de dos niveles en la unidad del valle con posibilidades para desarrollo urbano.
- Ubicar y proponer tres reservas territoriales con una superficie de 32 hectáreas en las zonas con posibilidades de desarrollo urbano. En un primer momento, estas reservas alojarían el asentamiento de los grupos desplazados de las áreas de alto riesgo.
- Garantizar, mediante convenio con las comunidades de asentamientos irregulares, el crecimiento cero, en tanto se negocia en diferentes instancias, y fuera de los tiempos de aprobación del programa, las posibilidades de reubicación.

Suelo urbano

- Aumentar la densificación del suelo urbano de 80 a 120 hab./ha en el casco urbano y en las nuevas zonas del valle incorporadas para su consolidación.
- En las calles principales se aceptó el uso mixto de comercio y habitación, con el fin de lograr un orden para el asentamiento del comercio callejero y, además, permitir actividades económicas que fortalezcan el desarrollo de la población.
- Mejorar servicios e imagen urbana, mediante programas *ad hoc*, para diseños, adecuaciones y construcciones de equipamientos, mobiliarios,

infraestructuras y señalizaciones en áreas verdes, vías públicas, jardines, mercados, lavaderos, callejones y sitios arqueológicos.

En lo económico

- Aprovechar con fines turísticos los valores patrimoniales, arqueológicos, ecológicos y culturales del poblado; diseñar un circuito turístico con alta probabilidad de éxito.
- Desarrollar unidades agroindustriales para aprovechamientos intensivos y de alto rendimiento económico en la unidad de la chinampa.
- Apoyar las actividades artesanales de dulce cristalizado y de pequeños talleres de maquila de ropa.

Estrategia financiera

La estrategia financiera debe orientarse a tratar de organizar y coordinar con eficiencia el apoyo económico a los diferentes programas del Plan de Desarrollo de la Delegación de Xochimilco, a través de los presupuestos operativos anuales (POA) de la delegación, el gobierno del Distrito Federal y la administración federal, ya que, hasta ahora, los recursos muchas veces se dilapidan por actividades que no se coordinan o son incongruentes o no hacen sinergia o no son útiles o no son aceptadas por la población.

No obstante, aún existe en la zona un alto potencial productivo que, en actividades como el ecoturismo y la plasticultura, harían posible capturar financiamiento privado nacional y posiblemente también ayuda internacional para proyectos relacionados con los ecosistemas de la zona, particularmente de las chinampas.

Los recursos que se canalicen hacia este poblado deben darle prioridad a las actividades productivas que generen empleo y mejoren el nivel de ingreso de los habitantes, así como a aquellas que tienen que ver con la salud pública.

Es deseable y aun posible desarrollar reservas territoriales a partir de proyectos específicos con alcance subregional, que permitan generar y capturar plusvalías en beneficio de la comunidad, que mejoren las condiciones de vida local, la vivienda y los servicios.

Se debe apoyar el desarrollo de organizaciones sociales locales para la captura de recursos y la administración de los proyectos, así como para obtener créditos institucionales destinados a infraestructura, servicios y vivienda.

Finalmente, esta imagen objetivo fue plasmada en diferentes programas, los cuales constituyen el marco instrumental y normativo del programa parcial. En este contexto, el esquema de los usos del suelo propuestos se puede ver en el cuadro 6.

CUADRO 6

USOS DEL SUELO PROPUESTOS

<i>U s o s</i>		
<i>Clave</i>	<i>Suelo urbano</i>	<i>Hectáreas</i>
H	Habitacional	87.75
HC	Habitacional con comercio	43.85
EB	Equipamiento básico (mercados y lavaderos)	3.82
EE	Equipamiento especial (planta de tratamiento de aguas negras)	0.86
AV	Áreas verdes	3.55
CB	Centro de barrio	3.40
<i>Clave</i>	<i>Suelo de conservación</i>	<i>Hectáreas</i>
HR	Habitacional rural (habitación mínima con servicios básicos de tipo ecotécnico)	59.29
HRC	Habitacional rural con comercio	7.37
ERB	Equipamiento rural básico (escuela básica, instalaciones de apoyo a la producción agropecuaria)	9.02
ERE	Equipamiento rural especial	6.00
RE	Rescate ecológico	57.23
PE	Preservación ecológica	189.93
TOTAL		472.07

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez estructurado el cuerpo del programa, se sometió a consulta pública por un periodo de 40 días naturales. En dicha consulta se volvieron a explicar a todos los interesados y representantes de organizaciones vecinales y políticas, incluyendo autoridades y legisladores de la asamblea de representantes, los fundamentos técnicos del programa y las formas como se adecuaron o rechazaron las diversas peticiones de la comunidad dentro del contexto de las políticas, programas y acciones que constituyeron la base legal del programa.

Este paso, que pudo haber sido crítico en otra situación, resultó relativamente de fácil aceptación por la comunidad, lo cual se dio por el hecho de la gran participación ciudadana que hubo en los talleres celebrados al inicio

del proyecto, cuando hubo la facilidad de que cada grupo vecinal, en lo individual, en conjunto y por zona, expusiera sus necesidades y las formas posibles de solucionarlas.

Además en estos talleres, hubo una interacción muy estrecha con los representantes técnicos, que pudieron exponer, también de manera directa a cada interesado, las dificultades, técnicas, económicas, legales, etc., que impedirían que algunas peticiones se solucionaran de la manera solicitada. Fue en este contexto donde se limaron las mayores asperezas y por ello, durante la exposición final a la consulta pública, el programa, con un camino ya muy consensado, fue aceptado de inmediato, con la recomendación de que se le diera celeridad en el trámite de aprobación final ante la Seduvi (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) y la ALDF.

INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

El marco jurídico de este Programa Parcial se fundamenta con normas específicas y contextualizadas *ad hoc*, en los preceptos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el programa incorpora áreas de conservación patrimonial, particularmente el centro del casco urbano y la zona arqueológica del cerro Cuauhilama en los que se determinan fuertes restricciones para los usos del suelo.

Da lugar a la constitución de reservas territoriales, las cuales recibieron el consentimiento de la comunidad en la consulta pública, y establece normas para la vía pública como espacios de uso común destinados al libre tránsito.

Determina asimismo las normas para el control del patrimonio cultural urbano y establece acciones mediante la ejecución de programas en las áreas de actuación. Así se plantea en forma explícita que, para la integración de las reservas territoriales, se proceda con apego a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en cuanto a la suscripción de un convenio de concertación en el que se definan las obligaciones para la aportación de los terrenos y la ejecución de acciones de apoyo a través de la Delegación de Xochimilco; propone también la aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privada que se constituya para el cumplimiento de los fines de este programa, cuyo propósito es establecer un proyecto de urbanización de las áreas señaladas como reservas, en las cuales se pueda contar con la disponibilidad de terrenos suficientes para la reubicación de la población que reside actualmente en las zonas de riesgo, de rescate ecológico

o de preservación ecológica; las áreas excedentes quedarían sujetas a los fines del fideicomiso, entre los cuales estará el de establecer zonas de vivienda popular en beneficio de los habitantes del Distrito Federal en cumplimiento de los compromisos que establece el artículo 72 de la citada ley.

Las zonas H-2/40 en las que ya exista comercio y servicios de bajo impacto, deberán dar cumplimiento al artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal los cambios al uso del suelo, en los casos contemplados.

El comité asesor establecido para la participación social y privada en el programa se consideró como la forma de asociación prevista por el título VI de la ley referida.

CONCLUSIÓN

Los nudos gordianos (la gestión para la formalización legal del programa)

a) La administración urbana

El proceso de revisión, evaluación y aceptación del programa por las autoridades de la Seduvi (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) constituyó un cuello de botella que lo detuvo durante un tiempo mayor del que tardó su elaboración. Lo anterior se debió a alguna o algunas de las siguientes causas:

1. Excesiva carga de trabajo del grupo revisor por parte de la Seduvi. Dicha situación se produjo porque al mismo tiempo que el programa en cuestión, también se desarrollaba otro grupo de programas que finalmente saturaron la capacidad de trabajo de los coordinadores de Seduvi, y tardaron más tiempo en ser aceptados para su entrega final.

2. Inadecuada coordinación entre políticas, líneas de acción y estrategias institucionales, acerca de las diferentes posiciones, propuestas y formulaciones establecidas en los programas General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de Desarrollo Urbano de la Delegación de Xochimilco 1997.

3. Cambios continuos del formato de presentación del programa parcial por la Seduvi. Esta situación emergente se produjo cuando se vio que no era posible unificar, en formatos geométricos rígidos, las presentaciones gráficas y cartográficas de los programas, ello debido tanto a los diferentes tamaños de las áreas de actuación, como a la disparidad de los objetos que se tenían que representar.

Una vez evaluado y aceptado por la Seduvi, el programa fue enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su aprobación, y ha sido en esta gestión donde tiene más de dos años detenido. En el periodo, el proyecto ha sido evaluado por dos comisiones de desarrollo urbano, la primera (durante la gestión que terminó en el 2000) lo aprobó, pero de acuerdo con la jerarquización política que le dieron, no hubo tiempo para su ratificación por la asamblea general. La segunda comisión, perteneciente a la actual legislatura, lo tenía, hasta marzo de 2001, aún en revisión.

No es preciso recalcar que ante la dinámica de cambio mostrada en el poblado por la presión de los asentamientos humanos, las problemáticas se han agudizado y han aumentado sus efectos negativos sobre la calidad de vida, los recursos ambientales y la infraestructura, los servicios y el equipamiento del poblado original. De manera que muchas de las acciones estratégicas del programa pueden resultar ahora ineficientes y hasta obsoletas, por lo que se hace necesaria la revisión profunda del mismo para su plena actualización.

b) La participación ciudadana

El comité de seguimiento del programa funcionó plenamente durante las etapas de elaboración y en las diversas reuniones de consulta pública de este programa parcial; no obstante, en el ínterin que se dio el cambio de autoridades centrales del gobierno del Distrito Federal y de la Delegación de Xochimilco, el tiempo y la falta de resultados claros, así como la salida de los responsables de Participación Ciudadana de la delegación, propiciaron el desmembramiento del comité vecinal integrado formalmente desde el inicio del estudio para darle seguimiento a la elaboración, instauración y aplicación del programa.

Hoy, la mayor parte de las comunidades ha decidido reiniciar sus actividades de lucha por el reconocimiento de la regularización de la propiedad y el cambio del uso del suelo en zonas de preservación ecológica; ello a partir de que se percataron de que el programa en el que cifraron sus esperanzas se atoraba en los vericuetos administrativos y finalmente ni siquiera se tomaba en cuenta para su aprobación por la legislatura anterior.

Además, la instauración de la nueva Ley de Participación Ciudadana del D. F., que determinó la elección de comités vecinales, terminó con el comité de seguimiento del programa y, dado que aquél fue orientado por acciones políticas diferentes, se terminó con los puentes de acuerdo logrados hasta entonces con los vecinos de asentamientos irregulares, en el sentido de acortar a cero el crecimiento de las comunidades y aceptar la tipología de asenta-

mientos rurales sin servicios, a cambio de la regularización de la propiedad del suelo y la reubicación de los que se encontraran en riesgo alto.

Ante tal situación, nuevamente cada grupo por barrio, colonia o asentamiento, ha retomado la lucha particular de hacer valer e imponer sus propios intereses, sin que haya una forma fácil de convencerlos para que retomen los acuerdos anteriores. De manera que ahora se ve difícil que, en el caso de ser aceptado por la asamblea, el programa tenga en la práctica la validez y fortaleza originales para cumplir, por otro lado, con objetivos que nuevamente han sido rebasados y requerirán de una necesaria actualización.

Finalmente, podemos decir que la aplicación abierta y socialmente incluyente con la que se manejó el Programa Parcial de Santa Cruz se podría inscribir dentro de las características a las que aspira el nuevo estado democrático, mismo que según Giddens⁵ busca la democratización de la democracia, mediante la transparencia y la eficiencia en la gestión rectora del sector público.

Estos aspectos se lograron en la elaboración del programa por la inclusión de un grupo técnico-académico que desempeñó un papel determinante para lograr el equilibrio de intereses confrontados entre los diferentes sectores de la comunidad del poblado y las autoridades, locales y centrales. El efecto es que desde el inicio del programa, y particularmente con la instauración del comité de seguimiento —que se creó a instancias de los actores académicos—, la comunidad de Santa Cruz encontró en dicha acción el primer elemento de confianza, por el que sintieron que sus opiniones tendrían cabida en el desarrollo del estudio y las formulaciones para las acciones concretas del mismo.

La conducción del estudio se mantuvo siempre abierta a las necesidades y deseos expresados por los diferentes representantes de barrios y asentamientos, actividad que fue muy notable en los “talleres de participación ciudadana”, en los cuales se presentaron grupos de acción política como Antorcha Campesina y Francisco Villa, que manifestaron sus críticas y demandas a las autoridades. Sin embargo, la actividad reflexiva y mediadora del cuerpo técnico-académico le ganó un peso “moral” que nunca perdió, y con ello pudo transitar con éxito en las diferentes etapas del programa, hasta su presentación final, en que fue motivo de una consulta pública de cuarenta días.

En las sesiones de la consulta se pudieron ponderar y aprovechar, para el desarrollo del programa, valores ciudadanos como la búsqueda de la

⁵ Giddens, 1998, pp. 62-66.

igualdad social, la revalorización de la cultura autóctona, el interés por la protección del patrimonio cultural, la búsqueda del ejercicio de la libertad como autonomía civil, la cancelación de derechos de posesión en terrenos de riesgo, la aceptación de la diversidad cultural en la búsqueda del bienestar común, y la exigencia de buscar y dirigir sus propios proyectos de bienestar. Finalmente, la aceptación de la posibilidad de que no todas las exigencias pudieran ser incorporadas o satisfechas ni totalmente ni a un mismo tiempo.

BIBLIOGRAFIA

- Giddens, Anthony, 1998, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, Massachusetts.
- Gutiérrez Chong, Natividad, 1999, "Posmodernismo en las ciencias sociales", *Ciencia*, vol. 50, núm. 4, Academia Mexicana de Ciencias, México, pp. 40-46.
- PUEC/Gobierno del Distrito Federal, 2000, "Programa parcial de desarrollo urbano de Santa Cruz Acalpixca. Delegación de Xochimilco", Seduvi-Dirección General de Desarrollo Urbano, documentos anexos de la versión preliminar, sin validez oficial.
- Silva Rodríguez, A. y E. L. Aragón Borja, 2000, "Hacia una tecnología social en las ciencias humanas y de la conducta", *Ciencia y Desarrollo* (XXVI), 154, México.

La expansión urbana en la periferia y la participación ciudadana: el caso de Santa Cruz Acalpíxca

SERGIO MÉNDEZ CÁRDENAS*

INTRODUCCIÓN

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO irrumpe, en el escenario mundial, con mayor influencia a inicios de los años ochenta. En el mundo se plantean cuestiones cruciales, como el redimensionamiento estatal, la eficiencia, la eficacia, el adelgazamiento del aparato público, la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana. No obstante, el rediseño de la administración pública de los gobiernos nacionales se mueve a un ritmo menor que el de las transformaciones sociales, políticas y económicas; esto se acentúa aún más en países como México.

Uno de los elementos centrales de esta transformación ha sido el replanteamiento y ajuste de las relaciones entre sociedad y gobierno; en ellas el municipio, como forma política y organizativa de la vida colectiva, es el componente básico que constituye las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia de los gobiernos actuales.

Después de 70 años, los habitantes de la ciudad de México recobramos la capacidad de decidir qué autoridad nos gobierna. Hasta 1997, los criterios fueron centralistas; la gran mayoría de la población no participó en la elaboración, diseño e instrumentación de las políticas públicas para el desarrollo urbano. Cuando se planeaba la ciudad, se negociaba con los grupos políticos de presión y las obras que se desarrollaban respondían a los más fuertes.

En el caso particular de la tenencia de la tierra y los usos del suelo, se acumularon muchas irregularidades. No obstante, en 1996 se iniciaba un proceso de planeación urbana que iba a dar respuesta a la irregularidad de la tenencia de la tierra tanto privada como social. Se elaboraron de manera

* Profesor de la UAM-Xochimilco y alumno del Doctorado en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

más abierta, por primera vez, los programas delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal; les tocó a los consejeros ciudadanos, aunque de manera restringida, discutir y sugerir modificaciones ante los gobiernos delegacionales.

En 1998 se echaron a andar los programas parciales de desarrollo urbano, como un compromiso normativo derivado de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y como respuesta de planeación a la dinámica tan cambiante de la estructura demográfica y socioeconómica de los diferentes territorios de la ciudad de México. La intención fue flexibilizar la aplicación de un esquema rígido normativo mediante el estudio urbano de las dinámicas demográfica, social, económica y política en espacios territoriales específicos de las delegaciones.

El Programa Parcial de Santa Cruz Acalpixca fue uno de los primeros que se impulsaron en el Distrito Federal y el primero de la Delegación Xochimilco. Su puesta en marcha se enfrentó con obstáculos que se relacionaban con la definición del objetivo y los alcances de los nuevos programas parciales. No siempre estaba clara para algunas autoridades delegacionales —como las de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi)— la utilidad del estudio socioeconómico y la inclusión de la participación ciudadana en el diseño del programa.

Se enfrentó, en un principio, el problema de definir los límites del polígono, ya que al iniciar el prediagnóstico del programa aún no se establecía claramente cuál era el área de estudio. Así, ante las demandas de organizaciones del Movimiento Urbano Popular (MUP) como Antorcha Popular, la Unión de Colonias Populares y el Consejo Delegacional de Participación y Defensa Ciudadana, se incluyeron asentamientos de la zona chinampera y de la montaña, con lo cual se definió el perímetro del programa.

Esta indefinición no sólo era un problema técnico, sino de planeación estratégica; surgían dudas sobre si deberían o no estar en el programa los asentamientos irregulares ubicados en suelo de conservación ecológica y si el Programa Parcial iba a tener o no la capacidad de responder a las demandas y problemas que planteaba la magnitud del número de asentamientos irregulares y de familias que los habitaban.

Otro obstáculo fue la idea tradicional que se tiene sobre los objetivos de los programas urbanos. Éstos son vistos por autoridades y ciudadanía como el momento en que el gobierno decide regularizar la tenencia de la tierra después de un proceso de negociación política con el MUP. El proceso se inicia con la compra, fraccionamiento y construcción de viviendas de forma ilegal y con la tolerancia del Estado, ante su incapacidad de facilitar el ac-

ceso a la vivienda para los sectores populares de la ciudad. Es decir, esta idea obedece, como lo señala Antonio Azuela (1989), a que los órganos gubernamentales, para enfrentar los problemas de tenencia de la tierra, son creados *ad hoc* para la conciliación y no para la aplicación de la ley.

Durante la elaboración del programa se avanzó de manera paralela en una definición más clara de su objetivo. En el momento de la consulta pública, se logró transmitir la idea de que lo que se estaba construyendo era un instrumento normativo para la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano que aportaba, entre otros productos, los elementos para la regularización de los usos del suelo y la promoción del desarrollo integral de zonas específicas en forma conjunta con la participación ciudadana. Tal instrumento proponía polígonos de aplicación susceptibles de regular su situación normativa dentro de la jurisdicción del polígono del programa y tomaba en cuenta los aspectos físico-urbano, económico-social y ecológico-de riesgo.

Por otra parte, los programas parciales en pueblos del sur del D.F. tenían como contexto el Programa Único de Regularización Territorial que impulsó el gobierno perredista de Cuauhtémoc Cárdenas bajo el lema *Una ciudad para todos*, y posteriormente se apoyaron en el "Acuerdo por el que se otorgan subsidios y facilidades administrativas para la vivienda", publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 28 de enero de 1999. Este acuerdo es un instrumento técnico que permite la regularización de los asentamientos urbanos de origen privado o pertenecientes al gobierno del Distrito Federal y se supone que no regulariza los asentamientos en zonas de conservación ecológica.

Sin embargo, desde el inicio del Programa Parcial de Santa Cruz Acalpixca, los asentamientos irregulares ubicados dentro del Programa Parcial de la Zona Sur de Xochimilco y algunos de la chinampa que se localizaban en zonas de conservación ecológica, se encontraban en proceso de regularización; incluso la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) responsable del Programa Único, ya estaba escriturando predios como fueron los de Guadalupita, Xochipilli, Tejomulco, Las Cruces y Rinconada Santa Cruz.

Esta situación se reportó a las autoridades delegacionales y de la Seduvi y se logró que, mientras no se aprobara el programa parcial, no se continuara el proceso de titulación de la DGRT, a quien, entre otras cosas, no le correspondía hacerlo en suelos de conservación ecológica.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
(EL PROCESO)

En 1998, cuando se inició el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Cruz Acalpixca, no existía una representación ciudadana. Se había finiquitado en la Asamblea Legislativa la figura de los consejeros ciudadanos delegacionales y aún no se constituían los comités vecinales. No obstante, en los momentos en que se elaboraba el prediagnóstico, se realizaron votaciones para elegir a los coordinadores territoriales de los pueblos.

Cabe señalar que esta figura de representación ciudadana no existía ni existe actualmente en la Ley de Participación Ciudadana; obedece a los usos y costumbres de algunas delegaciones del sur del Distrito Federal. Son entidades administrativas desconcentradas del gobierno delegacional y dependen orgánicamente de la Coordinación de Participación Ciudadana. Los coordinadores territoriales duran tres años y se consideran agentes administrativos que se encuentran en la estructura de la organización delegacional; reciben un sueldo como cualquier servidor público. Lo particular es que este gestor pasa por un proceso de elección de planillas que se define con el voto de los habitantes en las urnas que coloca el gobierno delegacional en los 14 pueblos de Xochimilco.

Sin embargo, el proceso de elección usualmente es cuestionado por las planillas derrotadas, regularmente por un estrecho margen, con el argumento de la intervención del gobierno delegacional en favor de algún candidato. Lo cierto es que el proceso electoral no está garantizado por una autoridad electoral que otorgue confiabilidad, neutralidad y transparencia al proceso.

Además, estos coordinadores territoriales son electos por un reducido número de vecinos y en particular por los considerados originarios de los pueblos, ya que del registro de candidatos son excluidos los avecindados recientes por no cubrir el requisito de tener una residencia en el poblado mayor de cinco años y comprobantes de domicilio como los recibos de predial, agua, luz o gas. Este elemento es relevante, ya que los coordinadores territoriales tienden a gestionar principalmente los intereses de los vecinos más antiguos, a atender las zonas más consolidadas en infraestructura y equipamiento urbano y a desatender los asentamientos irregulares donde vive la mayoría de la población. Esta desconfianza en la elección de los coordinadores territoriales se suma a la falta de capacidad para dar respuesta a las grandes necesidades y problemas de los pueblos de la montaña. Es por ello que la participación ciudadana en la elección es muy baja; no obstante, es un espacio de poder que los grupos locales pelean por ocupar.

En ese contexto de ausencia de representación ciudadana legalmente constituida y de conflicto local, los consultores elaboraron la metodología para desarrollar el programa parcial y establecieron, como base fundamental, la realización de talleres de planeación participativa que involucraran a la ciudadanía en la elaboración del diagnóstico y las estrategias del desarrollo urbano.

Uno de los casos más conflictivos y que se logró negociar fue el de la zona chinampera, y en particular de las colonias de Xicalhuacan y Ampliación Tetitla-La Gallera, en donde se localizan las organizaciones Antorcha Popular y Nueva Tenochtitlan, respectivamente. En esta zona era patente la pérdida no sólo de su vocación naturalmente agrícola, sino de su valor patrimonial y cultural —por lo que respecta a su sistema productivo— en detrimento del servicio ecológico e hidrológico que presta al área urbana de Xochimilco y a la ciudad de México.

En este sentido, el Programa Parcial es el instrumento para abordar los problemas propios de la dinámica socioecológica que la zonificación secundaria (rescate ecológico) destinaba a la chinampa en el Programa Delegacional de 1997. En el momento de la consulta pública, los diferentes actores estuvieron de acuerdo con la propuesta presentada, no obstante que los ritmos políticos hicieron que este programa no fuera aprobado en la Asamblea Legislativa. Esto ha propiciado en la actualidad que todos los actores (dirigentes de las organizaciones de estos asentamientos, diputados locales de diferentes partidos, especuladores en bienes raíces y propietarios) nuevamente actúen en función de sus intereses particulares, lo cual pone en duda las posibilidades de avanzar en el cambio urbano del uso del suelo.

LA SOCIEDAD LOCAL: EL CONFLICTO POR EL ESPACIO Y LOS TIEMPOS RITUALES

Xochimilco es una delegación con un paisaje de transición entre lo rural y lo urbano. Su población es de 368 798 habitantes para el año 2000, de los cuales se calcula que alrededor de 6 000 personas se dedican a las actividades agropecuarias. Por ello se considera el territorio más importante del Distrito Federal en el desarrollo de estas actividades, pues contiene 28% del total de la población agropecuaria del D.F.

La delegación tiene una extensión de 125.2 kilómetros cuadrados, que representan 8.4% del Distrito Federal, tiene la segunda área natural protegida de la ciudad de México con 2 657 hectáreas. Las tierras para uso agrícola

son principalmente propiedad privada (58%), le siguen las comunales (19%), las ejidales (5%) y las expropiadas para uso ecológico y forestal (18%). Posee 3.8 kilómetros de vialidad primaria y 4 284 733 metros cuadrados de carpeta asfáltica. Es la delegación con mayor número de asentamientos irregulares (197) de los cuales 70 se encuentran en suelo de conservación ecológica.

En este contexto, el pueblo de Santa Cruz Acalpíxca se localiza a ocho kilómetros al sureste del centro de Xochimilco, en las coordenadas geográficas 19° 15' 38" de latitud norte y 99° 05' 12" de longitud oeste, y a una altitud de 2 240 metros sobre el nivel del mar en la parte baja y hasta 2 400 msnm en la parte de la montaña. La Seduvi estableció un polígono irregular de aproximadamente 475.25 hectáreas de superficie, con 11 455 km lineales de perímetro, que está constituido por tres zonas geográficas:

1. El casco urbano, que tiene una superficie de 39.5 hectáreas con un centro histórico catalogado por la UNESCO, desde 1987, como patrimonio de la humanidad; contiene un polígono histórico (contemplado en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano en 1997) de conservación patrimonial de 9.8878 hectáreas de superficie.

2. La chinampa, que tiene una superficie de 145.068 hectáreas; este polígono está constituido por canales precolombinos en su mayoría ocupados por asentamientos irregulares.

3. La montaña tiene una superficie de 149.3037 hectáreas de asentamientos humanos y 360 de conservación.

Son relevantes los sitios arqueológicos ubicados en el cerro Cuahilama. En la actualidad estos monumentos han motivado la constitución de organizaciones civiles que reivindican los orígenes prehispánicos del lugar, principalmente como una forma en que los vecinos más antiguos se diferencian de los llamados "avecindados" y establecen un control en la elección de las autoridades del pueblo.

El problema entre avecindados y "nativos" se ha profundizado en los últimos cinco años, ya que el crecimiento de los asentamientos irregulares en Santa Cruz es el más grande en la delegación. Actualmente hay 31 asentamientos, de los cuales 11 se encuentran en suelo de conservación ecológica (en el polígono conocido como macro Zedec, hoy Programa Parcial del Sur de Xochimilco), 12 en la chinampa (bajo el proceso de regularización que establece el programa delegacional de 1997) y nueve en la zona de rescate ecológico de la chinampa. Reúnen 12 617 habitantes que se distribuyen así: 3 675 en la zona chinampera de rescate ecológico, 2 005 en la montaña y 1 257 en la zona de la chinampa que está en proceso de regularización.



El diagnóstico se elaboró con base en los talleres de planeación participativa y los estudios técnicos. Por otro lado, el equipo técnico consideró la naturaleza irregular de la ocupación de los asentamientos en Santa Cruz Acalpixca y estableció como método de levantamiento censal la observación de campo, que acota la comunicación con los habitantes únicamente si el registro no puede llevarse a cabo desde el exterior.

En relación con el ámbito natural se considera que es una zona en donde los ecosistemas están alterados en su flora y fauna silvestre, y la actividad agrícola se ve presionada por el crecimiento de los asentamientos irregulares.

En estos asentamientos humanos se enfrentan diferentes riesgos que, según la clasificación del atlas delegacional, son: hidrometeorológicos, sanitarios, físico-químicos y geológicos.¹ Según el Programa Parcial, varias colonias se encuentran en riesgo de deslaves e inundaciones.²

En cuanto a los aspectos socioeconómicos, el pueblo de Santa Cruz tiene una tasa promedio de crecimiento por AGEB de 8.86%, por lo que alcanza para el año 2000 una densidad de 50 hab./ha y una población de 34 686 habitantes. En este sentido, la colonia Xicalhuacan de la zona chinampera representa el lugar con mayor crecimiento y se calcula un total de 4 545 personas ya asentadas en suelo de conservación y con alto riesgo de inundación.

En los últimos años, el crecimiento es principalmente natural y no producto de la migración; de 1990 a 1995 se tuvo una tasa de crecimiento natural promedio de 6.65, mientras que la social fue de 2.22. La cifra es muy elevada con respecto al promedio de la delegación que fue de 3.41 en total para el mismo periodo. Es decir, el crecimiento de los asentamientos irregulares se debe principalmente al desdoblamiento de las familias xochimilcas en estos cinco años, y es mucho mayor que en la zona urbana. El mayor crecimiento se da en la zona de la chinampa (que representa casi 50% del pueblo) el cual, aunado a un ensanchamiento de la población entre 19 y 29 años de edad, incrementa la presión urbana sobre el suelo de conservación ecológica.

¹ En los primeros se localizan San José Obrero, Paraje Bosque de la Paz y Paraje Coatepexcalco; en el segundo, Xicalhuacan; en el tercero y el cuarto, el pueblo de Santa Cruz y la zona de la chinampa por los agrietamientos en el canal Santa Cruz y en zonas de inundación de Xicalhuacan.

² Éstas son La Planta, Tecacalanco, El Huerto, San José Obrero y La Cañada. Por derrumbes, Santa Cruz Acalpixca, Paraje la Tabla y Calle 2 de Abril. Por sismos, el pueblo de Santa Cruz Acalpixca y toda la chinampa, Ampliación Nopalera, Tecacalanco, El Carril, El

Por otra parte, los niveles de analfabetismo se han incrementado de 1990 a 1995 en las zonas de la chinampa (44%) y de la montaña (27%), donde destaca la falta de oportunidades de educación para la juventud, así como de empleo, ya que 2.6% de la PEA³ está desocupada, índice mayor al promedio de la delegación que es de 1.5%. El nivel de ingresos está por debajo del promedio de la delegación, ya que 80% de los acalpixquenses gana menos de dos salarios mínimos, y se concentran en 72% en las actividades de comercio y servicios.

En cuanto a las organizaciones sociales, existen 10, representadas por 60 líderes, algunos de ellos simpatizantes o militantes de partidos políticos.⁴

Se encontró que sus demandas están estrechamente relacionadas con la problemática de la localidad a la que pertenecen y el mayor número de organizaciones se encuentra en las zonas de asentamientos irregulares, donde los principales conflictos están relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra y la obtención de servicios.

Los intereses de las organizaciones sociales de Santa Cruz Acapulxica son muy diversos y en muchas ocasiones están confrontados. Existen asociaciones preocupadas por la problemática del transporte alternativo (Unión de Bicitaxis Cuahilama), particularmente en la zona urbana; y por la preservación de las tradiciones culturales, en particular las fiestas patronales que se disputan la Asociación Civil Cuahilama, con filiación perredista, y el Consejo Consultivo Acapulxicense, con filiación priísta. También hay organizaciones de deportistas que demandan apoyo financiero para sus eventos y comerciantes que buscan espacios en la vía pública para desarrollar su actividad económica.

Los conflictos por la disputa del espacio territorial y social se combinan con otros más generales, como son las demandas de equipamiento (un panteón y una escuela preparatoria) e infraestructura urbana (agua, drenaje y luz), además de las demandas de empleo y promoción a las actividades

Cuahilama, Las Cruces, La Planta, Atlaxco, Xicalhuacan, Ampliación Nopalera y Ampliación Tetitla. Y por incendios, el cerro Cuahilama.

³ La Población Económicamente Activa (PEA) está constituida por el total de personas en edad de trabajar (12 años o más) que se encuentran ocupadas o están desocupadas, pero buscan activamente un empleo. La PEA define la magnitud de la población en edad de trabajar o la fuerza de trabajo existente en un determinado espacio territorial. La proporción equivalente de desempleo para el Distrito Federal es de 1.7%. Generalmente, dicha proporción se conoce como *tasa de desempleo*.

⁴ Se logró conocer el universo mediante entrevistas a profundidad con dirigentes y autoridades locales, así como lo observado en los talleres de planeación participativa.

económicas (particularmente las del comercio del dulce cristalizado, que goza de prestigio nacional; y en Xochimilco, Santa Cruz Acapixca es la sede para su elaboración).

Por otro lado se encuentran personas preocupadas por conservar el patrimonio arqueológico de la zona, como la Asociación Xochicopalli Mizihua o los líderes Tiburcio Arias y Anáhuac González —este último es responsable del Foro Cultural Quetzalcóatl— que se disputan el prestigio que otorga el liderazgo en la difusión del patrimonio cultural.

En ese sentido, las organizaciones más consolidadas se constituyeron hace diez años, como el Consejo Consultivo Acapixquense y la Asociación Civil Cuahilama. Estas organizaciones obtienen recursos económicos del alquiler para fiestas y reuniones sociales de dos edificios públicos, la Biblioteca del Barrio de Nahualapa y el Centro de Bienestar Social “Ahuilapa”; el primero es utilizado por el consejo, que cuenta con mayor presencia; y el segundo por la asociación civil; es importante destacar que ambas organizaciones cuentan con registro.

Estas dos organizaciones se disputan cotidianamente los espacios públicos antes mencionados, ya que representan un ingreso económico importante y la posibilidad de mantener la estructura organizativa clientelar que se ha desarrollado dentro de la población nativa de Santa Cruz Acapixca.

La capacidad de convocatoria está concentrada en la zona del casco urbano y se diluye en los asentamientos humanos de la montaña y de la chinampa, donde crece la presencia de las organizaciones vecinales que demandan servicios y la regularización en la tenencia de la tierra.

La experiencia de los talleres permitió la elaboración del documento y los planos del programa, que se pusieron a discusión durante la consulta pública; destacan varios aspectos relacionados con la participación ciudadana en los pueblos de la periferia. Entre los más importantes está la convivencia entre la población tradicional y los “avecindados invasores” que, como destacara Scott Robinson (1998) cuando analizó el proceso de elección de los consejos ciudadanos, es el fondo del conflicto en la sociedad local. Por ello, durante la elaboración del programa constituyó un aspecto importante en la organización de las sesiones para la consulta con los vecinos.

El concepto de *mayordomo civil*, propuesto por Scott Robinson, nos da la pauta para explicar cómo pudieron reconciliarse los “nativos” con su autonomía previa, ahora erosionada por los intereses de los nuevos avecindados que comparten un espacio común sin respetar sus puntos sagrados y tiempos rituales, y cómo se negociaron los términos de una convivencia duradera y respetuosa.

Primeramente se definieron sesiones en donde confluyeran intereses comunes de los habitantes de la montaña, la chinampa y el casco urbano. Se comprobó, mediante un diagnóstico técnico neutral respecto de los intereses locales, que nativos y avecindados no están del todo polarizados y que tienen intereses comunes en cuanto a la planeación y el desarrollo urbano. En esa medida, nativos y avecindados reconocen tres circunstancias: 1) que es inconveniente seguir creciendo en suelo de conservación ecológica, ya que se agravarían los problemas de escasez de agua, el servicio de drenaje no sería suficiente para atender la demanda y, de continuar talando los bosques sin reforestar, los problemas de riesgo en las tres zonas serían los mismos para todos, 2) que tanto nativos como avecindados son responsables del crecimiento irregular, ya que unos venden y fraccionan ilegalmente y los otros compran por necesidad de vivienda, con el conocimiento de que el uso de suelo y las condiciones físico-geográficas no lo permiten, y 3) que la solución de los conflictos se da en diferentes tiempos y sólo se logrará mediante la participación y el compromiso de todos, en cuanto hagan a un lado sus diferencias.

Fue así como avecindados y nativos, diversas organizaciones sociales y diferentes instancias de gobierno, llegaron a una propuesta única. Es pertinente señalar que las reuniones de la consulta pública se realizaron del 25 de febrero al 9 de abril de 1999 en las oficinas de la Coordinación Territorial de Santa Cruz Acalpixca.

Las reuniones con los vecinos en los talleres fueron conducidas por el grupo consultor bajo la siguiente metodología:

1. Se realizaron en dos etapas: la primera tuvo como objetivo el análisis de la información que proporcionó el grupo de consultores a los vecinos para estructurar un diagnóstico sobre el desarrollo urbano en Santa Cruz Acalpixca; la segunda estableció las estrategias para el desarrollo urbano con la participación ciudadana.

2. Participaron todos los vecinos, representantes sociales y comunitarios. Se abordaron los siguientes temas:

1. Marco jurídico del desarrollo urbano:

- Antecedentes de la planeación urbana en el D.F., y limitaciones políticas y jurídicas de la participación ciudadana.
- La nueva Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y la obligatoriedad de elaborar los programas parciales de desarrollo urbano.
- Alcances y limitaciones de los programas parciales de desarrollo urbano. Aquí se destacó el nuevo carácter de planeación para el desarrollo terri-

torial que estos programas tienen y se establecieron las diferencias con los anteriores programas de ordenamiento territorial que se limitaban al cambio en los usos de suelo.

- Presentación del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 1997 (vigente) y explicación de la nomenclatura y codificación de los usos del suelo.
- Antecedentes (macro Zedec) y ubicación territorial del polígono para los programas parciales de desarrollo urbano.
- Explicación de los tiempos, procedimientos e instancias de gobierno que tienen que participar en la elaboración, consulta ciudadana, revisión y aprobación de los programas.

2. Los derechos y obligaciones que establece la Ley de Participación Ciudadana.

3. Diagnóstico socioeconómico y demográfico, nuevas necesidades de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano. Aquí se hizo una exposición de las tendencias históricas de crecimiento poblacional de 1960 al 2000 y su relación con el resto del D.F.; se destacó el incremento relativo y absoluto de la población con respecto al resto de las delegaciones del Distrito Federal.

4. Las nuevas necesidades de equipamiento (educativo y de salud), así como de infraestructura (redes de drenaje y agua potable), para atender a la nueva población.

5. Una pirámide de edades que tiende a ensancharse en la población joven (entre 18 y 29 años de edad) lo cual provoca una mayor demanda de suelo urbano y nuevas viviendas.

6. Sumado a las tendencias demográficas, el nivel de ingreso de Santa Cruz es bajo respecto de otras regiones: se ubica entre uno y dos salarios mínimos, lo cual representa un problema de accesibilidad de la población a programas de financiamiento de vivienda popular que propongan las autoridades locales o las del gobierno central.

7. Existe una tendencia a la terciarización de las actividades económicas de la población, aunque la actividad primaria agropecuaria y forestal continúa siendo de mucha importancia, si tomamos en cuenta que, del total de la población rural del D.F., Xochimilco aporta la mayor cantidad (28%), mientras que Milpa Alta, delegación que le sigue en importancia y cuya población todavía es principalmente agrícola, representa el 26% del total.

8. Vocación del suelo para la producción rural y de conservación ecológica.

Los participantes en los talleres intervinieron durante la exposición y aportaron datos, plantearon dudas sobre la información y explicaron cómo se imaginan el paisaje urbano.

Se pidió a los participantes que plantearan sus puntos de vista con respecto a las siguientes temáticas: uso del suelo; riesgos y vulnerabilidad; asentamientos irregulares; tenencia de la tierra; estructura vial, transporte y estacionamientos; equipamiento y servicios; infraestructura; imagen urbana y sitios patrimoniales; y espacio público.

En la segunda etapa, se pidió a los participantes que plantearan sus puntos de vista con respecto a las posibles estrategias de las temáticas propuestas.

En el proceso de la consulta pública, se amplió la participación ciudadana y se recibieron las propuestas de modificación a la primera versión del documento antes de pasar a la revisión de la Seduvi y que ésta lo turnara al jefe del Gobierno del Distrito Federal para que éste lo enviara a la comisión de Desarrollo Urbano y Reservas Territoriales de la Asamblea Legislativa.

LA PROPUESTA: SU CONTENIDO Y VIABILIDAD

En la propuesta planteada por el grupo consultor se establecieron tres ejes principales: 1) un proyecto integral para el desarrollo sustentable, que pretende potenciar las actividades artesanales y el comercio en una estrategia del desarrollo turístico; un turismo sustentado en las visitas culturales y de paisaje natural que permitan una derrama económica importante no sólo para Santa Cruz Acalpíxca, sino para el conjunto de la delegación; 2) la atención a los asentamientos irregulares según la evaluación técnica de riesgo y afectación ecológica que determine su control y reubicación total, y 3) el establecimiento de polígonos de actuación que se definieron de la siguiente forma:

- a) Para los asentamientos irregulares se aplicaron los criterios del Anexo 3 publicado en el *Diario Oficial*, referente al Programa Parcial de la Zona Sur en Suelo de Conservación Ecológica de la Delegación de Xochimilco y el Anexo "A" del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Xochimilco.
- b) En la zona cerril se aplicaron políticas de rescate y preservación ecológica, así como de reubicación de asentamientos irregulares a partir de los mandatos del programa y evaluaciones técnicas específicas; en

casos de excepción, se permitirá la permanencia parcial de edificaciones controladas rígidamente y sin derecho a dotación de servicios y equipamiento.

- c) En la zona de chinampa se aplicaron políticas de rescate y preservación ecológica, y restablecimiento de condiciones y actividades agropecuarias tradicionales, así como de reubicación de asentamientos irregulares con base en los mandatos de este programa y las evaluaciones técnicas específicas; como excepción, se permitirá la permanencia parcial de edificaciones rígidamente controladas y sin derecho a dotación de servicios y equipamiento. Se aplicaron los criterios y normas establecidos en el Anexo 3 del programa.
- d) En su carácter de “Poblado Típico en Zona de Conservación”, Santa Cruz Acalpixca tiene vocación habitacional de baja densidad, de rescate y preservación ecológica para la conservación y mejoramiento ambiental y la recarga de acuíferos, así como de actividad turística que será reforzada a partir de la integración funcional de un corredor que incluye la chinampa y los canales laguneros, el embarcadero y el Museo Arqueológico de Xochimilco, el Centro Histórico y la Zona Arqueológica Cuahilama, que complementados con instalaciones y espacios para la comercialización de productos locales tradicionales, permitirán el incremento significativo de esta actividad en la localidad y la derrama de los beneficios que de ella se deriven por la generación de empleos directos e indirectos. Para estructurar e impulsar este potencial, se propuso elaborar un proyecto específico para el Desarrollo Turístico de Santa Cruz Acalpixca.

El programa plantea como objetivo general:

- Conservar el carácter tradicional de Santa Cruz Acalpixca, dentro de la imagen suburbana-rural de Xochimilco.
- Conservar la reserva ecológica y mejorarla.
- Ordenar los usos del suelo acordes con las necesidades de elevación de la calidad de vida de sus habitantes.
- Mejorar y conservar los valores naturales y culturales ubicados dentro del suelo de conservación.

En lo particular, el programa propone:

1. Crecimiento espacial

- Evitar la expansión física del área urbana en el suelo de conservación.

- Regularizar la propiedad de la tierra sin consolidación urbana en zonas de alto valor ecológico (área de conservación ecológica, decreto del 2 de abril de 1994).
- Establecer un ordenamiento territorial que concilie las necesidades de suelo urbano con la vocación natural y los límites de riesgo dentro del área de consolidación urbana (decreto de 1992 y Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de 1997).
- Constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano en los barrios Nahualapa, El Huerto, el sur de La Planta y La Tabla con el propósito de destinar estas reservas para los asentamientos que se encuentran actualmente en alto riesgo y en zonas de suelo de conservación.

2. *Sitios patrimoniales*

- Acelerar el dinamismo económico mediante la promoción de las zonas con valor patrimonial dentro de un proyecto turístico integral que proteja y aproveche los siguientes valores patrimoniales:
 - a) Zona arqueológica del cerro Cuahilama.
 - b) Patrimonio Histórico de la Humanidad (UNESCO).
 - c) Canal y embarcadero de Santa Cruz Acapulxca.

3. *Vivienda*

- Diseñar un programa de construcción de vivienda popular dentro de las zonas que se identifiquen para reserva urbana que tome en cuenta las restricciones de dotación de servicios, el límite de conservación ecológica y los riesgos.

4. *Imagen urbana*

- Apoyar el rescate de la imagen y valores culturales de la población mediante la preservación de la imagen del poblado típico.

5. *Vialidad*

- Mejorar las vialidades primarias (Xochimilco-Tulyehualco y la avenida Nuevo León), con la supresión de topes, la adecuación de las señales, la incorporación de bahías de ascenso-descenso y la construcción de equipamiento en paradas.

6. *Desarrollo económico*

- Fomentar la actividad agroindustrial para el aprovechamiento óptimo de las chinampas mediante diversas acciones compatibles con la conservación ecológica, la calidad ambiental y la promoción turística.

7. *Contaminación ambiental y salud*

- Apoyar el proyecto para la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en el barrio Ampliación Nopalera, dentro de la zona de la chinampa, para tratar las aguas negras de la zona urbana.
- Impulsar el desarrollo de ecotécnicas para el manejo de los desechos sólidos que se descargan en los canales de la zona chinampera.
- Aplicar acciones de reforestación y sustitución de especies arbóreas nocivas para los ecosistemas que sirvan como barreras verdes al crecimiento de asentamientos; y mejorar la calidad ambiental y ecológica dentro de los siguientes colonias:
 - Chinampa: Xicalhuacan (paralelo al Canal Nacional), Ampliación Tetitla, Nopalera, Ampliación Nopalera y El Puente.
 - Montaña: Cuahilama oriente-poniente por la avenida Prolongación 2 de abril, Atlaxco y Tecacalanco.

Como acciones inmediatas se propuso:

1. Orientar el crecimiento urbano hacia los espacios más adecuados, sin menoscabo de las condiciones ecológicas y las funciones ambientales en la zona del programa; realizar investigaciones tendientes a conocer con mayor precisión los recursos potenciales del sitio, lo que redundará en una base científica que permita disponer de criterios para la toma de decisiones.

2. Promover la participación gradual de especialistas en ciencias naturales, principalmente fitopatólogos, para precisar tratamientos adecuados para la atención de enfermedades de las plantas.

3. Tomar en consideración que las plantas, en particular el ahuejote en la zona chinampera, son un gran atractivo estético y paisajístico; sin embargo están sujetas a fuertes presiones por la modificación del hábitat, la cual propicia plagas que afectan diferentes estructuras vegetales como follaje, ramas y nervaduras; su aprovechamiento con fines de reforestación debe hacerse mediante la selección de especies vigorosas y, de preferencia, el manejo por personal capacitado para el repoblamiento en la zona de canales, previa capacitación para el combate de las plagas malacosoma y muérdago.

4. Contemplar propuestas congruentes para la protección del ambiente, de forma que satisfagan y mejoren la calidad de vida. Para ello se requiere que la comunidad local esté ampliamente informada de las acciones que se van a realizar en materia de protección o mejoramiento ambiental y lograr su participación en los proyectos derivados del Programa Parcial.

5. Tener presente que, en acciones de sustitución de vegetación, particularmente de eucaliptos, no es recomendable el derribo masivo de arbustos y árboles, por el daño que causaría y el aspecto estético; para la sustitución se recomienda utilizar especies compatibles, que pueden crecer en ese medio y que se proponen en la paleta vegetal.

6. Considerar la conveniencia de que se reanuden las actividades agrícolas en las parcelas abandonadas en varios lugares de la chinampería, con las cuales se mantendrá una mayor infiltración del agua de lluvia, lo que permitirá, además, una recarga de los acuíferos subterráneos que se explotan. Si se efectúan riegos, procurar que sea con el agua de los canales menos contaminados. Lo anterior contribuye además a que se impida el ascenso capilar de agua contaminada que puede cambiar las condiciones del terreno agrícola.

- Asentamientos irregulares

La evaluación técnica de los asentamientos irregulares en suelo de conservación y rescate ecológico, particularmente en la zona de la montaña y la zona de la chinampa, determina su control y reubicación total. Ello, por la forma en que afectan el ambiente, la situación de riesgo a que están expuestos y la imposibilidad de dotación de servicios.

Se recomendó que, principalmente en los sitios afectados por los asentamientos irregulares, se estableciera un programa permanente de vigilancia para evitar su propagación y crecimiento y, en la medida de su abandono, se propicie la reforestación en el área de rescate y preservación ecológica al sur del área urbana, con el propósito de revertir la erosión y el deterioro, así como de propiciar una mayor recarga de los mantos acuíferos que preserve las condiciones climáticas de la región sur de Xochimilco.

La evaluación técnica de los asentamientos irregulares en la zona de la chinampa determinó la reubicación total de los mismos. En tanto se acuerda el proceso de desocupación, la eventual permanencia de estos asentamientos requiere de controles estrictos para detener y revertir el proceso de ocupación de dichas áreas. El propósito fundamental es rescatar y preservar las condiciones ambientales y de productividad, y evitar la contaminación de los canales y el manto de aguas freáticas con descargas y desechos domiciliarios y urbanos.

- El *impasse*

La viabilidad de estas propuestas se sustentaba en la participación ciudadana y el convencimiento de los diferentes actores para enfrentar los diversos problemas. No obstante, el programa parcial hasta febrero del 2001 no

había sido aprobado aún por los legisladores de la Asamblea Legislativa. A tres años de iniciado el proceso aún se encontraba en la comisión de Desarrollo Urbano y Reservas Territoriales de la Asamblea Legislativa. El principal argumento para detenerlo fue que la asamblea no aprobaría programas parciales en zonas de conservación, sin tomar en cuenta que este programa tiene justamente como objetivo evitar que este suelo de conservación sea invadido y/o transformado a usos urbanos de manera ilegal. A principios del 2001, fue revisado por los nuevos legisladores de la comisión de Desarrollo Urbano y Reservas Territoriales y al parecer existe la intención de aprobarlo en el siguiente periodo ordinario de la asamblea legislativa. Por otra parte, el Programa Parcial de Santa María Nativitas, un programa muy parecido que culminó su elaboración al mismo tiempo que el de Santa Cruz, aunque fue cuestionado por los vecinos durante la presentación que se hizo en la Sala de Cabildos de la Delegación Xochimilco, fue aprobado por la Asamblea Legislativa y publicado el 7 de julio del año 2000.

Lo cierto es que la presencia de los comités vecinales y los tiempos políticos de elección que se vivieron en el año 2000 motivaron viejas expectativas basada en la idea de regularizar la tenencia de la tierra y el cambio de los usos del suelo de preservación y rescate ecológico por habitacionales. En este sentido, los vecinos y representantes del paraje Xicalhuacan —también conocido como La Herencia— han hecho la solicitud de cambio de uso de suelo y algunos diputados se han comprometido con éste.

Es por ello que sobresale la necesidad de modificar los procedimientos de los programas parciales con el objetivo de garantizar su oportunidad y evitar que se mezclen con los tiempos políticos, en particular los electorales; de revalorar la consulta pública y la participación ciudadana como mecanismos para el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano; en una urgente necesidad de regular la Ley de Participación Ciudadana de tal suerte que la participación social o política no tengan un énfasis mayor que el de la ciudadana y no sean los intereses de un grupo particular los que se impongan.⁵ La propuesta del Programa Parcial de Desarrollo Urbano en Santa Cruz Acapulco fue decisión de más de 700 personas que participaron a lo largo de todo el proceso de planeación y que pertenecen, en su mayoría, a organizaciones sociales, comunitarias y partidos políticos.

⁵ Para un análisis de la participación ciudadana en la ciudad de México, véase Alicia Ziccardi, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio, 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 1997, “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco”, México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal, 28 de enero de 1999, “Programa Único de Regularización Territorial”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- Robinson, Scott, 1998, *Tradicón y oportunismo: las elecciones de consejeros ciudadanos en los pueblos del Distrito Federal*, USO, APN, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, colección: Sábado Distrito Federal, México.
- Sedesol, DDF y Edomex, 1997, “Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México”, México.
- Seduvi, versión 1996, “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, México.
- Seduvi, agosto 2000, “Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”, México.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

Una “nueva ruralidad”: transformaciones territoriales en San Andrés Totoltepec, Tlalpan

MARÍA DE LOURDES GARCÍA VÁZQUEZ*
GUSTAVO ROMERO FERNÁNDEZ**

INTRODUCCIÓN

EL TEMA QUE NOS OCUPA vincula dos ejes de reflexión conceptual: la “diferencia” entre lo rural, lo urbano y lo que denominamos “nueva ruralidad” por un lado, y las particularidades del proceso de construcción del Programa Parcial de Desarrollo Urbano 2000, por otro, en la zona de San Andrés Totoltepec, poblado rural ubicado al sur de la delegación Tlalpan, Distrito Federal, que ha experimentado importantes transformaciones territoriales durante las últimas décadas.

La vinculación entre la reflexión acerca de la diferencia urbano-rural y el análisis de la evolución reciente de un área consolidada a través de la dinámica agropecuaria, pero inmersa en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), parece no necesitar de mayores justificaciones.

Sí, en cambio, merece la pena hacer una breve explicación inicial de los motivos por los cuales la reflexión en torno al proceso de construcción del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de San Andrés Totoltepec cuyo eje principal fue la *participación*¹ aparece aquí como un tema pertinente.

* Profesora de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

** Profesor de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

¹ La participación social, en sus distintas vertientes y/o discursos validadores, está siendo muy reivindicada en América Latina, desde el compromiso social hasta el diseño de políticas y proyectos. Las motivaciones participacionistas son de variado espectro: hay quienes sostienen el protagonismo social como base de una de las formas tradicionales; otros interpretan la participación como integración social de sectores sociales marginados de las gestiones gubernamentales; también existe un discurso participativo que sostiene la eficacia técnica que la planificación implica en la confección de diagnósticos de situación cuando existe una escasa información formal y/o confiable en el análisis de jerarquías de necesidades sociales que son extremadamente difíciles de discernir y en el control de los proyectos de inversión. En todos los enfoques señalados, sin embargo, queda bien establecido que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos. Galilea, 1988, p. 127.

La iniciativa incluyó revisar y evaluar los objetivos y metas establecidos en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del poblado rural de San Andrés Totoltepec de 1995, localizado en el Área de Conservación Ecológica.

San Andrés Totoltepec forma parte de los denominados “ocho pueblos de Tlalpan”. La vida social en esta zona estaba organizada en torno a la tierra; los habitantes originarios del poblado pasaron a ser pequeños propietarios y ejidatarios. La actividad agrícola se desarrollaba en torno al cultivo de productos como haba, chícharo, chilacayote, maíz, frijol; asimismo se cultivaban flores, principalmente claveles, rayos, perros, alelias y posteriormente rosas. Otra parte del cultivo son especies frutícolas como capulín, pera, higo, manzana, durazno, ciruela y granada, que eran complemento para la economía familiar. Se tenían hatos de ganado vacuno y ovino; la producción de leche entre 1928 y 1938 se exportaba a Coyoacán y a Tlalpan.

Sin embargo, conforme el pueblo se volvió parte de la ciudad, se transformó el anterior sistema de relaciones; los campesinos fueron perdiendo su conexión directa con la tierra y pasaron a integrar un territorio urbano en expansión constante y a buscar nuevos modos de subsistencia material. Aparecieron nuevas necesidades que entraron en conflicto con las que eran propias de su modo de vida campesino. Ello implicó un proceso de transformación del espacio —donde lo más significativo fue un cambio muy rápido de lo rural a lo urbano— y una consecuente especulación urbana comercial con tierras antes dedicadas al cultivo.

Esta área ha estado sujeta a varios actos expropiatorios, en donde, a partir de la intervención directa del Estado, se redefinen tanto los usos del suelo como las formas sociales de apropiación. Con ello se le otorga una nueva funcionalidad al área, de manera que responda a las necesidades de expansión y modernización de la ciudad.

En 1990 había una población total en la zona de estudio de 19 235 habitantes, de los cuales 5 613 forman la población económicamente activa que se encuentra ocupada, lo que representa 29.18% del total, es decir, casi un tercio de la población sostiene al resto. Actualmente, esta área tiene características especiales ya que, si bien se ubica en suelo de conservación, el hecho de limitar con suelo urbano la convierte en una zona que sufre presiones por cambios en:

- Su estructura económica al pasar de agrícola (floricultura) y ganadera (ganado ovino y bovino) a servicios.
- La ocupación de su territorio, motivada por el desplazamiento de población procedente de las delegaciones centrales del Distrito Federal y, en menor medida, proveniente de estados como Oaxaca, Guerrero, Estado

de México y Michoacán, que llega a asentarse en esta parte de la delegación Tlalpan.

Esto ha acelerado la pérdida de sus características rurales y de tierras agrícolas al ser ocupadas por colonias y asentamientos, algunos sin la adecuada infraestructura ni servicios urbanos y otros con una "nueva forma de habitar lo urbano".

La importancia de preservar las características rurales-ambientales en San Andrés no se limita al área del poblado, sino que se extiende incluso más allá de la misma delegación Tlalpan. Se basa en su relación con el área metropolitana de la ciudad de México (AMCM), por su ubicación geográfica, en donde su papel estratégico es el de coadyuvar a la preservación de recursos naturales escasos como el agua, el suelo y el aire, además de su contribución al sistema hidrológico, ya que el área del programa parcial es una zona de recarga de los acuíferos del subsuelo y el abastecimiento de agua potable de San Andrés Totoltepec (y de la Delegación Tlalpan) proviene en 98% de aguas subterráneas y superficiales y sólo en 2% de fuentes externas de la cuenca del río Cutzamala (acuaférico).

El proceso de transformación de actividades rurales a urbanas secundarias y terciarias trae como consecuencia desplazamientos que requieren de infraestructura vial y transporte público o privado que relacione San Andrés Totoltepec con las actividades económicas, políticas y culturales que se realizan en el resto del AMCM. La carretera federal y la autopista México-Cuernavaca, vías de comunicación que atraviesan el poblado, constituyen los ejes que lo articulan con el resto del Distrito Federal y a éste con los estados del sur del país. Asimismo, su relativa cercanía con calzada de Tlalpan, viaducto Tlalpan y Anillo Periférico condicionan esta movilidad.

Estos procesos, alimentados por la atracción del sitio, no sólo han permitido una acentuada movilidad residencial y fuertes presiones sobre los recursos públicos, sino que han tenido importantes repercusiones ambientales, ya que han sido ocupados progresivamente terrenos periféricos vulnerables.

¿POBLADO RURAL, URBANO O QUÉ?

Podemos agrupar a los habitantes de San Andrés Totoltepec en tres grandes grupos:

1. Los originarios, que ocupan la parte patrimonial del poblado y son dueños de las tierras vacantes en el área del programa. Éstos descienden de los 62 jefes de familia fundadores.

2. La clase media profesional que habita sobre todo el área de San Buenaventura y Los Cipreses.

3. Los habitantes de las colonias populares como Axalco, Mirador del Valle, María Ester Zuno, etcétera.

Este análisis se centra en los habitantes originarios y en los "avecindados" de la clase media profesional. Para los habitantes que llegaron a San Andrés en la década de 1970 hay un primer neorruralismo² (San Buenaventura) identificado fuertemente con un componente ideológico, derivado de una oposición a los estilos de vida urbanos y reconecedor del campo como un sitio de "autenticidad". Sigue un segundo neorruralismo en el que ya no es posible identificar los factores ideológicos "ecologistas", sino que sus razones son más bien el tener acceso a una vida urbana con carácter privado (conjunto habitacional "Ara", conjuntos de vivienda de interés social, etcétera).

La imagen típica de los habitantes "originarios" de San Andrés Totoltepec sobre su poblado acumula rasgos definitorios de una realidad lindante con la irrealidad. Así, los "originarios" han elaborado todo un conjunto de *imaginarios*³ de origen, de fundación, de identidad, de destino y se han desarrollado así dos explicaciones diferentes de las "realidades" del poblado: la mitológica y la científica positivista.

Pero lo que preocupaba no son las luchas ideológicas, difícilmente identificables en sus sujetos activos (actores locales) y en sus consecuencias (deseadas o no deseadas), sino la fuerte fragmentación de las perspectivas desde las que se trata de construir los hechos como realidades.

² Es un término que se basa en lo siguiente: "En estos sectores el campo subsiste y los paisajes guardan a menudo el encanto de lo rural, pero las formas de vida son predominantemente urbanas. Nos encontramos pues, en la ciudad dispersa, dentro del medio 'rururbano', que cada vez se interpone más a menudo entre los centros urbanos y las zonas acusadamente rurales" (Claval, 1980:303).

³ El imaginario siempre se refiere a la realidad e irrealidad de un objeto. Un imaginario nos permite percibir algo como real en el contexto de nuestra experiencia cotidiana; de ahí su definitiva relevancia política para mantener el estado presente de dominación o para tratar de transformarlo. El entorno propio de los imaginarios sociales es evidentemente el de los universos simbólicos en cuanto constructores de la legitimidad social (Berger y Luckmann, 1966:120-163); el instrumento básico con el que los imaginarios construyen algo como real es el de la percepción diseñada desde una focalidad determinada que permite dejar "fuera de campo" determinados fenómenos y volver relevantes otros. Los imaginarios sociales serían aquellos esquemas contruidos socialmente que nos permiten percibir, explicar e intervenir en lo que cada sistema social considere como realidad.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA **Ciudad de México**
 DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO
 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE

SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC

DELEGACIÓN **TLALPAN**

CLASE **E-11** PLANO **ZONIFICACION Y NORMAS DE ORDENACION**

SIMBOLOGIA:
 SUELO DE CONSERVACION
 PRESERVACION ECOLOGICA (NO URBANIZABLE)
 PRODUCCION RURAL (NO URBANIZABLE)
 COMUNIDADES Y POBLADOS RURALES

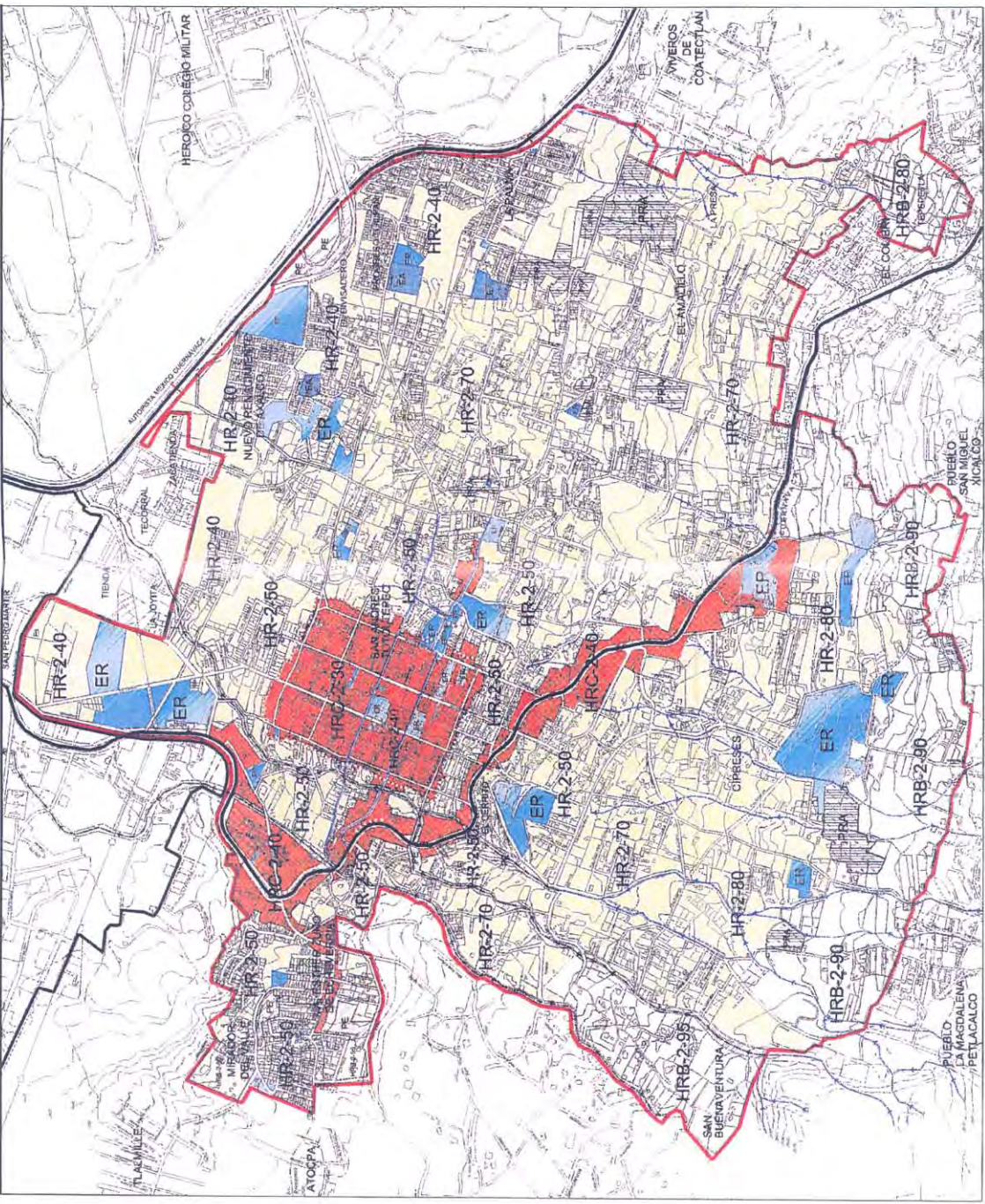
HRC-200 COMERCIO
 HR-200 HABITACIONAL RURAL
 HRB-200 BARRIO URBANO RURAL
 ER-200 ESPACIOS RESERVADOS
 EA-200 EQUIPAMIENTO RURAL
 ERS-200 EQUIPAMIENTO RURAL ACTUAL

CLAVE DE IDENTIFICACION
 UNO - NUMERO DE VIVIENDAS PERMITIDAS
 DOS - POSICION DE VIVIENDA
HR - 2 - 50

ESTRUCTURA VIAL
 VALORADO PRIMARIA
 VALORADO LOCAL
 BARRIO VIAL
 VALORADO REGIONAL
 VALORADO REGIONAL
 VALORADO REGIONAL
 FUENTE RACIONAL

SUBSECCION COMPLEMENTARIA
 LINDERO
 FASE DE OBRAS
 FASE DE OBRAS
 FASE DE OBRAS
 FASE DE OBRAS
 FASE DE OBRAS
 FASE DE OBRAS

COORDENADAS DE LOCALIZACION



Pero ¿sobre qué imaginarios se construye hoy la realidad de San Andrés Totoltepec y cómo? Frente a la antigua y tradicional dicotomía, que diferenciaba simplemente entre lo rural y lo urbano, debemos hoy aceptar una diversidad de situaciones caracterizadas por una complejidad creciente desde el punto de vista de la organización espacial. Distinguir entre áreas rurales y urbanas en el Distrito Federal presenta ciertas⁴ dificultades. Si se acude al criterio del INEGI, que define una comunidad rural como aquella menor a 2 500 habitantes, encontramos que San Andrés Totoltepec, según proyección para 1998, contaba con una población de 31 443 habitantes. Si lo definimos como rural por la población que labora principalmente en el sector agrícola y/o ganadero encontramos que del total de la PEA de San Andrés Totoltepec, sólo 9.47% trabaja en el sector primario. Como localidad, de acuerdo con el criterio de la OCDE, se define a las áreas rurales como comunidades con densidades de población debajo de 150 hab./km², y San Andrés Totoltepec tiene una densidad promedio de 115 hab./ha. (Éste sería el único indicador que lo validaría como poblado rural, pero es igual al de numerosas colonias periféricas del Distrito Federal.)

Es evidente que las funciones del área rural no son únicamente una clasificación de actividades y usos del suelo, sino el resultado de un proceso de integración, difusión e interrelación de los elementos característicos del área urbana con los de la rural. Es decir que el área rural no puede entenderse como una realidad aislada y "geoméricamente" definida, sino que debe ser considerada históricamente en el contexto de la polarización territorial entre áreas urbanas y el "resto" de la ciudad.

Actualmente, el área rural de San Andrés Totoltepec ha sido penetrada en grados diversos por lógicas urbanas y, en consecuencia, en esa trama de rela-

⁴ Como términos de una oposición conceptual, lo urbano y lo rural han resultado conceptos de difícil definición. Por un lado, aparece un conjunto de definiciones que busca delimitar lo rural a partir de ciertos criterios (porcentaje de población ocupada en labores agropecuarias, densidad de población, características sociales, etc.). Este conjunto de definiciones ha recibido diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las "objetivas" y las "teóricas". Más allá del nombre con que se individualicen, lo cierto es que estas definiciones pretenden dar cuenta de lo rural a partir de la observación de un conjunto de características esenciales. Frente a este conjunto, existe otro, muy difundido, de características normativas o estadísticas que determinan la existencia de cierto número mínimo de población a partir del cual una aglomeración se convertiría en urbana, mientras que todas aquellas entidades que no alcanzasen dicho monto pasarían a engrosar el conjunto de población rural. Este tipo de definiciones se convierte, generalmente, en criterios censales, dado que resultan sumamente operativas.

ciones éstas se han ido complementado a tal punto que las diferencias que las caracterizaban son cada vez menos agudas.

Estos cambios permitirían dar por terminada, en parte, esa dicotomía entre lo urbano y lo rural, e identificar espacios intermedios⁵ o lo que denominamos una “nueva ruralidad”. Este proceso se identifica, en principio, como el conjunto de políticas económicas y sociales mediante las cuales tiene lugar una serie de transformaciones en la existencia y dinámica de los territorios rurales. Esta situación se manifiesta cuando se vinculan elementos utilizados mayoritariamente por habitantes “neorrurales” cuyas características urbanas son apreciables aun a simple vista (tanto en lo referido a sus prácticas cotidianas como en lo referido a las representaciones territoriales con que operan habitualmente).

En este sentido, ¿qué es lo que define a San Andrés Totoltepec como un “poblado rural?” Dos elementos fundamentan esta posición:

1. Una sociedad local, integrada por habitantes “originarios”.
2. La reivindicación de lo rural gestada desde los habitantes urbanos, producto de una reconceptualización de este espacio, que responde a cambios de índole económica, política, social y a la pérdida de calidad de vida percibida por la población urbana y producto de múltiples factores.

Esta idea de revalorización de lo rural desde lo urbano se refiere a un proceso de redefinición del nuevo papel que debe jugar el medio rural, más allá de la producción y abastecimiento de elementos agrícolas (función principal atribuida a ellos); es, por un lado, el fomento de estrategias de desarrollo basadas en criterios socioeconómicos y/o ambientales y, por otro, el rescate de valores tradicionales del medio rural.

Los elementos que confluyen para que se constituya una sociedad local en San Andrés Totoltepec se expresan en los siguientes niveles:

1. Socioeconómico: nuevas formas y procesos productivos, nuevas relaciones sociales a partir de la producción de riqueza, generada en el territorio, objeto de negociaciones entre los diferentes grupos socioeconómicos. El suelo y el agua se convierten en los elementos principales de las relaciones

⁵ Ramón García, Tulla i Pujol y Valdovinos Perdices (1992) plantean seis categorías: el espacio urbano propiamente dicho, el espacio periurbano o áreas urbanas discontinuas, el espacio semiurbano (con alternancias de usos), el espacio semirural urbanizado, el espacio rural dominado por la actividad agraria con algunas influencias urbanas (como por ejemplo, las derivadas de la descentralización industrial) y por último el espacio rural “marginal”.

de poder. Específicamente en San Andrés también interviene la consanguinidad; los habitantes "originarios" son básicamente descendientes de las primeras familias propietarias de la tierra. Y se agrupan en "clanes" que definen sus intereses y aspiraciones específicas como grupo.

2. Cultural: cada individuo se reconoce a sí mismo como parte del pueblo de San Andrés Totoltepec. Muestra una manera de ser, es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros. Ser de San Andrés significa una historia de pertenencia a la ex hacienda de Xoco y el reconocimiento de 62 jefes de familia fundadores del poblado al momento de la compra de dicha hacienda. Implica también participar en las fiestas de San Andrés, del Día de Muertos, etc.; es luchar por conservar su entorno; es querer mejores condiciones de vida y exigir servicios; es enfrentar las nuevas circunstancias.

3. Territorial: estos procesos se producen en un territorio limitado y preciso; la identidad no se alimenta sólo por la transmisión de generación en generación, sino también por la pertenencia al territorio; a ello se agregan las nuevas formas en el uso y apropiación de los espacios.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DE TERCER NIVEL

La definición del polígono de aplicación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de San Andrés Totoltepec se determinó conjuntamente entre las autoridades de Seduvi, la delegación Tlalpan, los consultores y la Coordinadora de San Andrés, que representaba a la sociedad local. Se tomó como referencia el "mapa mental"⁶ que tenían sus habitantes, a partir de los linderos de la ex hacienda de Xoco, que definía los límites del poblado original.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Poblado Rural de San Andrés Totoltepec de 1995, localizado en área de conservación ecológica,

⁶ A la manera de los *mapas cognitivos*, que consisten en la información que guía al peatón urbano y sirve a su poseedor para la resolución de múltiples problemas espaciales; por consiguiente, es una información que posibilita la adopción de múltiples orientaciones en un entorno urbano. Esa información, que tiene su asiento en la mente, genera y establece relaciones en el espacio en que nos movemos y por ello se denomina mapa cognitivo. Los pasos que se siguieron son: delimitar el ámbito del entorno familiar, recoger un repertorio de hitos orientativos, recoger los desplazamientos recientemente efectuados, ubicarlos físicamente, proyectar desplazamientos no realizados por los pobladores. El método fue la observación participante en la realización de recorridos y la obtención de datos colectivos.

comprendía principalmente la parte histórica del poblado (287.5 hectáreas), por lo que se incorporaron 346.7 hectáreas al polígono de aplicación del programa.

Hay dos razones para hablar de *planeación urbana local*:

- La primera se refiere a que, en esta escala, lo que importa es la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza.
- La segunda razón tiene que ver con la participación de los actores locales,⁷ lo cual exige el conocimiento de las distintas realidades, que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales. Asimismo, supone la existencia de actores locales capaces de tener iniciativas.

La planeación urbana local es entonces pertinente por la escala en que se generan y se tratan los datos y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes.

Una de las principales categorías para pensar en procesos de construcción de identidades colectivas es la del "actor local".

El cuadro 1 muestra una clasificación en donde se señala la actividad predominante de cada actor local, la función que tiene en un territorio real cuando mantiene una continuidad en su actividad y logra una transformación.

La identidad de un grupo debe ser analizada, entonces, como un sistema de redes de relaciones significativas que permite, a través de un juego de espejos, fijar lo propio y distinguir lo "otro" en un proceso siempre cambiante.

Es en este sentido que trabajamos principalmente con organizaciones urbanas y asociaciones vecinales. Cada una de ellas estaba identificada con un lugar, cuyo significado se vincula con lo afectivo. La identidad no es necesariamente única y armónica, y puede reproducirse constantemente por medio de diferentes fuentes. De este modo, la especificidad de un lugar deriva del hecho de que éste es producto de cierta mezcla entre relaciones sociales amplias, cuyo origen se encuentra muchas veces fuera del mismo.

⁷ Una forma de definir un actor es en su relación con la escena social en la que desarrolla su acción. En este trabajo nos estamos refiriendo a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local o de un área rural determinada; pero también son actores locales quienes se organizan para mantener y reproducir una determinada situación que genera la destrucción de riquezas naturales y la desestructuración de tejidos sociales.

CUADRO 1

ACTORES LOCALES LIGADOS A LA REALIZACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DE SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC, 1998

<i>Actores locales ligados a:</i>	<i>Ámbito de desarrollo</i>	<i>Función</i>	<i>Participantes</i>
La toma de decisiones	Político-institucionales	Real	Funcionarios de la delegación Tlalpan, Seduvi, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Dirección General de Regularización Territorial, Comisión de Recursos Naturales, diputados locales y federales
Técnicas particulares	Expertos profesionales Académicos	Real Potencial	Consultores y funcionarios de las distintas secretarías, ONG, promotores inmobiliarios, Facultad de Arquitectura UNAM, UAM-A, UAM-X, IPN
La acción sobre el terreno	Población y sus expresiones activas	Real	Organizaciones urbanas, asociaciones de vecinos, líderes y/o representantes de la comunidad, religiosos

FUENTE: Elaboración propia con base en una clasificación de actores locales (Barreiro, 1988:145).

El uso del suelo

Existe un uso desigual del suelo; el habitacional es el que predomina en comparación con equipamiento, vialidad y áreas verdes. Como aún existen baldíos, éstos se destinarán para compensar la falta de espacios públicos.

Actualmente, en las 634.2 hectáreas de aplicación del programa se advierten cambios en el uso del suelo propuesto por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan 1997; sobre todo, es notorio el avance del poblamiento sobre suelos clasificados como de rescate ecológico.

En dicho programa, la distribución de usos del suelo en las 634.2 hectáreas es el siguiente: para asentamientos en suelo de conservación, 341.2 hectáreas (53.8% del total) y 293.0 corresponden a suelo de rescate ecológico.

San Andrés Totoltepec muestra, por una parte, el avance inexorable de la urbanización y encara la expansión de una población urbana consolidada que densifica esas áreas; y por otra, enfrenta situaciones típicas vinculadas con la urbanización rápida, que genera nuevos asentamientos.

El cuadro 2 muestra que el área es predominantemente de uso habitacional, el cual representa 49.94% del área total. Es decir, de 634.2 hectáreas, 316.6 corresponden a uso habitacional. En otras palabras, prevalece el espacio privado sobre el público.

CUADRO 2

ANÁLISIS DEL USO DEL SUELO EN SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC, 1998

<i>Uso del suelo</i>	<i>San Andrés Totoltepec</i>		<i>Observaciones</i>
	<i>Hectáreas</i>	<i>%</i>	
Habitacional	316.60	49.94	Uso predominante y tiende a aumentar
Equipamiento	20.22	3.18	Es el básico, no se conservan áreas para crecimiento futuro; es importante adquirir algunos predios para este fin
Áreas verdes	14.08	2.22	Área mínima, compensada por la existencia de lotes de gran superficie que albergan jardines; son áreas clasificadas con ese uso en programas parciales anteriores, pero que no se utilizan como tales y corren el riesgo de cambiar de uso
Agrícola	29.20	4.60	El área dedicada a este uso es mínima, la mayor parte es de cultivo de flores
Baldíos	216.10	34.07	En proceso de venta para viviendas, sin tomar en cuenta equipamiento necesario; de permitirse, a futuro no habría suelo para construir el equipamiento necesario para la población que albergaría el área
Vialidad	38.00	5.99	El área dedicada a este fin es mínima; hay que completarla por medio de la apertura y continuación de calles
TOTAL	634.2	100.00	

FUENTE: Elaboración propia con base en la fotografía aérea, trabajo de campo e investigación documental.

La actividad comercial y de servicios se desarrolla a lo largo de la carretera federal México-Cuernavaca (comercios, talleres y escuelas privadas; a una o dos calles de distancia de la carretera mencionada, se ubican la secundaria y el centro de salud). En la calle Reforma se desarrollan los festejos religiosos y se ubica el comercio básico (tiendas de comestibles, farmacias, tortillerías, fondas, etc.) para toda el área del programa parcial. También están situadas las oficinas de la delegación, que atienden a los ocho pueblos de Tlalpan.

Asimismo, en esa calle se encuentra el único espacio público, definido por un centro de barrio que integra los siguientes elementos: las oficinas de la subdelegación de San Andrés Totoltepec, la biblioteca, el módulo del IFE, un kiosco (cuyo espacio se utiliza para capacitación en actividades artísticas) y el vestíbulo de un jardín de niños. Lo que demuestra la necesidad de tener otros centros de barrio en el área del programa.

El cuadro 2 hace evidente la necesidad de intervenir en la definición de una vialidad que permita una circulación en función de la demanda.

El área para equipamiento también es mínima; los equipamientos se ubican en la parte central del poblado. Varios de ellos no sólo atienden a la población local, sino también a usuarios de la zona circundante, como las escuelas privadas, la Escuela de Educación Especial núm. 69, el centro de salud y el mercado.

Con respecto a las áreas verdes, en programas parciales anteriores se normaron predios con este uso. Sin embargo, dos de ellos (uno ubicado en la colonia Mirador del Valle y otro en La Palma) han sido ocupados con viviendas y en los restantes no se ha realizado ningún proceso jurídico o de obra urbana y/o arquitectónica que defina su uso. De no atenderse, corren el riesgo de ser vendidos para otros fines.

Espacio privado

Han surgido nuevos fenómenos en las áreas periurbanas, como el avance de "fraccionamientos cerrados" (San Buenaventura, "privadas", y el proyecto de conjuntos habitacionales). Estas nuevas urbanizaciones están ocupando un porcentaje de territorio cada vez mayor, de tal manera que, en forma casi paradójica y en proximidad física inminente, se desarrollan fraccionamientos para población de nivel socioeconómico medio-alto, en coexistencia con asentamientos precarios (por ejemplo, San Buenaventura con El Cerrito).

Estos fraccionamientos cerrados conforman verdaderas situaciones de enclave y evidencian un fenómeno de segregación social que parece una

de sus características indisociables. Los nuevos guetos se han ido convirtiendo en pequeños fragmentos urbanos, esparcidos en la periferia, que impiden la prolongación de la estructura urbana existente y que crecen de manera anárquica. Estos espacios⁸ surgen de ciertos sectores medios y profesionales que abandonan la ciudad central para refugiarse en un micro-mundo de *iguales*. Para ellos la ciudad es un espacio conflictivo, el otro es percibido como amenaza por lo que huyen ante los peligros que significa vivir ahí, y se ubican en zonas como San Andrés, en donde se aíslan mediante una barda, una pluma y personal de seguridad; esto les proporciona un “nosotros” construido tanto física como simbólicamente. El tema de la seguridad es recurrente para justificar su aislamiento y, en cierto sentido, para limitar su movilidad; la circulación queda restringida a los trayectos al trabajo o a la escuela. Los espacios arquitectónicos para vivienda son muy parecidos a los que propone el modelo cultural de los suburbios estadounidenses de las películas de los cincuenta, en donde el automóvil y las áreas verdes desempeñaban un papel importante. Y esto se convierte en un imaginario en donde se tratan de borrar las fronteras entre lo público y lo privado.

La ventaja que tienen estos fraccionamientos es que, al ser tan “cerrados”, algunos de ellos han impedido que se ocupen zonas limítrofes al Parque Ecológico de la ciudad de México. Conservan, por la dimensión del lote (de 600 a 4 000 m²), un área de recarga de los mantos acuíferos y han preservado la vegetación arbórea.

Mercado inmobiliario

Es importante destacar que la ocupación del suelo mediante la venta informal de terrenos continúa a pesar de que éstos no cuentan con la infraestructura y el equipamiento urbano necesarios son irregulares con respecto a la tenencia de la tierra, no se ajustan a los usos de suelo señalados en los programas de desarrollo urbano, etcétera.

Ante una pérdida constante del poder adquisitivo del salario, los grupos sociales acceden diferencialmente al mercado de la tierra, condicionados por su nivel de ingreso, así como por la valorización y especulación del suelo urbano. Así, en San Andrés Totoltepec se da una heterogeneidad en la ocupación del suelo.

⁸ Cambiaríamos de la *ciudad dual* del fordismo a la *ciudad con islas de riqueza* del pos-fordismo, lo que implica una transformación de la morfología urbana.

En 1998, los valores de los terrenos por metro cuadrado en el área del programa promediaban \$850.00. Si este precio se relaciona con el salario mínimo de ese año, se necesitarían 4.9 salarios mínimos para comprar un metro de terreno en la zona de más bajo costo; y para comprar un metro cuadrado de terreno en la zona de más alto costo, se requerirían 37.5 salarios mínimos. Esto indica que es muy difícil que accedan al mercado de suelo los sectores con ingresos menores a cinco salarios mínimos y que los potenciales ocupantes son los estratos socioeconómicos medios y medios-altos.

Los predios baldíos en el área son terrenos de propiedad privada, y el proceso de cambio de uso agrícola a urbano y su posterior regularización son más ágiles y flexibles que si fueran de propiedad ejidal y/o comunal, lo cual también resulta atractivo para los posibles compradores.

Espacio público

El espacio público lo podemos definir como el sistema de espacios en el territorio urbanizado que tiene una incidencia en la vida comunitaria, que implica un uso común para la mayoría de los pobladores y que constituye el sitio de su experiencia colectiva.

En la parte tradicional del poblado, el espacio público está dedicado a las festividades y al encuentro entre las personas por generaciones. En las otras zonas, en cambio, hay un uso más limitado del espacio público. Los espacios públicos en el área del programa parcial representan 9.19% del área total y son:

- Los que se destinan al tránsito: las calles, que son espacios de encuentro y que en algunas partes de la zona son los únicos espacios colectivos, como sucede en Los Cipreses, el Amalillo, etcétera.
- Los espacios para la recreación son el deportivo popular, en la esquina de las Palmas y Camino Real a Xicalco; el salón de actos "Tiburcio Montiel", en la calle de 5 de Mayo, entre Reforma y Juárez; la plaza, que está limitada por la subdelegación, la biblioteca, los consultorios y el módulo del IFE.
- Los espacios para la contemplación y disfrute del paisaje son el Parque Ecológico de la ciudad de México y las vistas que pueden observarse en días despejados hacia la ciudad, al caminar por las calles, de oriente a poniente.
- Los espacios reservados para los reconocimientos de la propia identidad son la calle Reforma y el templo de San Andrés Apóstol.

En términos de espacios públicos puede observarse que San Andrés Totoltepec presenta deficiencias. Sin embargo, en la percepción de los habitantes, ocuparon los últimos lugares en las demandas planteadas a la delegación Tlalpan. Esto puede atribuirse a que antes se requiere satisfacer otras necesidades más urgentes, como son la dotación de agua y drenaje, y los pobladores no los consideran necesarios por estar rodeados de espacios abiertos.

Nuestras propuestas en el programa parcial se organizan alrededor de la generación de proyectos urbanos como actuaciones estratégicas de escala variable (desde una plaza hasta grandes operaciones de varios centenares de hectáreas) que se caracterizan porque dan respuesta a demandas diversas o cumplen varias funciones (aunque originalmente fueran monofuncionales). Estos proyectos engendran dinámicas transformadoras sobre sus entornos, porque pueden incluir a la vez objetivos de competitividad y de cohesión social, por la combinación entre el rol iniciador o regulador del sector público y la participación de diversos actores privados en su desarrollo, y porque son susceptibles de promover un salto cualitativo en la calidad de vida que ofrece la ciudad.

La consideración de los espacios públicos en los grandes proyectos urbanos es un factor clave de su capacidad creadora de ciudad por lo menos por tres razones principales.

a) Porque el espacio público es un medio muy eficaz para facilitar la multifuncionalidad de los proyectos urbanos, pues permite diversidad de uso en el espacio y adaptabilidad en el tiempo.

b) El espacio público es, asimismo, el mecanismo idóneo para garantizar la cualidad relacional de un proyecto urbano, tanto para los residentes o usuarios como para el resto de los ciudadanos. Este potencial relacional debe ser obviamente confirmado por el diseño y luego verificado y desarrollado por su uso.

c) El espacio público es una posible respuesta al difícil y novedoso desafío de articular el barrio (o un conjunto urbano más o menos homogéneo): la ciudad-aglomeración y la región metropolitana. La continuidad de los grandes ejes de espacio público es una condición de visibilidad y de accesibilidad para cada uno de los fragmentos urbanos y un factor esencial de integración ciudadana.

En resumen, al espacio público se le pide ni más ni menos que contribuya a proporcionar sentido a nuestra vida urbana.

LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO: LOS ACTORES

Organizaciones tradicionales

El pueblo de San Andrés Totoltepec ha tenido un proceso de cambio. Las tierras se urbanizaron y en la comunidad ya no vive sólo la población originaria, sino también familias provenientes de otros lados. Sin embargo, para los "originarios" resulta importante mantener vivas las tradiciones locales, porque es la manera de compartir un pasado común y es lo que les da identidad. La identidad local que han generado a través de esos eventos ha sido un recurso útil en el proceso socioorganizativo necesario que les permite posteriormente articular una lucha popular por mejorar sus condiciones de vida.

En el análisis de esta lucha por preservar al pueblo de San Andrés Totoltepec se presenta lo siguiente:

- Las representaciones de la "identidad local" tienen un carácter restringido y excluyente, en la medida en que los "originarios" excluyen a los venidos de fuera, los "avecindados". En estos términos, la lucha por "preservar" al pueblo de San Andrés Totoltepec no tiene futuro, puesto que forma parte de los procesos y problemas de la ciudad en su conjunto, y las presiones sobre el territorio del pueblo se explican por las necesidades de la ciudad de espacios donde construir.
- El derecho a "preservar", desde esta perspectiva, supone el rechazo a que los terrenos sean ocupados por otros sectores populares que también demandan un lugar donde vivir. Asimismo llega una población de más altos ingresos que elige establecerse en el mismo pueblo, en la búsqueda de un lugar más tranquilo en la ciudad (los originarios no aceptan los "conjuntos habitacionales", pero venden terrenos en forma individual a precios sólo accesibles a los sectores medios-altos).

La participación de los pobladores del área se ha dado con referencia a dos niveles:

- Uno en el plano estrictamente político, entendido como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos o de los órganos de elección popular que representan los intereses globales de una comunidad política. En el área del programa, los partidos políticos que tienen mayor incidencia en el ámbito territorial son el Revolucionario Institucional (PRI) y el de la Revolución Democrática (PRD). Ambos promueven a integrantes de su partido para puestos de elección popular;

CUADRO 3

REDES DE BARRIO, TRADICIONES Y SU MANIFESTACIÓN EN EL ESPACIO URBANO, 1988

<i>Nombre</i>	<i>Tradiciones</i>	<i>Repercusiones territoriales</i>
Patronato de San Andrés Totoltepec	Organiza las fiestas de: San Andrés Apóstol (30 de nov.),* Corpus Christi,* Semana Santa,* Santa Cruz (3 de mayo), Día de Muertos (1° y 2 de nov.), Navidad (24 de dic.) y Año Nuevo (31 de dic.). Organiza torneos deportivos en las fiestas patrias (15 y 16 de sept. y 20 de nov.)	Determina la utilización de la calle Reforma, para procesiones religiosas, ferias, venta de antojitos y artesanías; selecciona rutas, calendarios de eventos y gestión de campos y deportivo; administra el Salón de Actos "Tiburcio Montiel"
Sistema de cargos (compleja estructura social-religiosa que ordena la vida comunitaria en su conjunto)	Está constituido por fiscales y mayordomos, complementado por asociaciones; el cargo de fiscal es voluntario, y cuenta con tareas específicas como obtener recursos para el mantenimiento de la iglesia y administrarlos	Mantenimiento de la parroquia; sirve de cohesión y organización entre los originarios de San Andrés Totoltepec
Mayordomías	Hay tantas como actividades hay en la fiesta patronal; de cirios, adornos, portada interior, portada exterior, vestido, música, salva, promesas, peregrinaciones, danzas, castillos, jaripeo, etc.	Refuerzan las diferencias de rango y prestigio en el interior de la comunidad, pero fundamentalmente las legitiman hacia el exterior; esto es lo que les da identidad simbólica de pueblo
Asociaciones y organizaciones de San Andrés Totoltepec	Asociación titular de la danza de los Santiagos o de los Moros y Cristianos, de los Arrieros, de los Chinelos y de los Voladores de Papantla; hay dos asociaciones de música, cada una formada por unos 80 miembros: los Carmelitas y los Rafaelistas	Colaboran con la organización de la fiesta patronal y en este punto son similares a las mayordomías
Subdelegado de San Andrés Totoltepec	Colabora con el patronato en el desarrollo de los eventos antes mencionados; se elige, hasta ahora, entre los originarios; su función principal es de gestor, ante la delegación, de obras que soliciten los pobladores y es un intermediario para evitar conflictos entre vecinos	Organiza brigadas de trabajo para el mejoramiento del poblado; actúa como "árbitro" en conflictos vecinales; solicita pequeñas obras urbanas a la delegación, p.e. bacheo, limpieza de barrancas, solución a encharcamientos

* Las fiestas se organizan con el sistema de cargos.

FUENTE: Elaboración propia.

por ejemplo, en su momento, el de consejero ciudadano, el de subdelegado de San Andrés Totoltepec y actualmente al comité vecinal.

- Otro en el plano de la gestión urbana, que es el que se vincula con un conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, a través de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales "urbanas" y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas sociales por parte de la Delegación Tlalpan, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Secretaría de Obras y Servicios Urbanos (SOYSU) la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGOH), etcétera.

En el cuadro 3 se señalan las organizaciones y asociaciones de vecinos más importantes en el área del Programa Parcial. Los ámbitos de participación ciudadana en torno a cuya obtención se desarrollan sus proyectos y prácticas socioorganizativas son:

- 1) Las asociaciones de colonos de sectores de clase media y media alta (Asociación de Vecinos Aledaños a la Casa Tlalpan, A.C. y Asociación de colonos San Buenaventura, Comunidad de Desarrollo Ecológico, A.C.), que se constituyen en asociaciones civiles con el objeto de tener representatividad jurídica para negociar directamente con las autoridades de la delegación de Tlalpan y/o del gobierno del Distrito Federal; y también, en su caso, ejercer un amparo o una demanda.

Estas asociaciones juegan un papel importante; por una parte, en el mantenimiento de los servicios públicos, en el ámbito de los conflictos generados por el cambio de usos del suelo; y por otra, en la definición de usos del suelo compatibles con sus intereses. Su actuación se vincula con los siguientes procesos:

- Frente al rezago en la dotación y mantenimiento de los servicios públicos —particularmente en lo que se refiere a áreas verdes, recolección de basura, pavimentación de calles y especialmente seguridad— la privatización ha aparecido como una alternativa viable. La Asociación de Colonos San Buenaventura, Comunidad de Desarrollo Ecológico, A.C., recurre a esta opción y privatiza no sólo la gestión de servicios, sino también el espacio, al cerrar las calles de la colonia y dejar únicamente ciertas entradas con vigilancia, con el argumento (desde luego) del problema de la inseguridad en la zona.
- La demanda de satisfactores básicos como agua potable, drenaje, luz eléctrica, equipamientos de salud, educación, recreación, cultura, etc., y la definición de usos del suelo compatibles con sus intereses. Las orga-

nizaciones sociales Pueblo en Lucha por la Tierra y Coordinadora de San Andrés Totoltepec trabajan en áreas consolidadas o en proceso de serlo. Con respecto a la gestión de servicios y equipamiento, no presentan contradicciones o conflictos con otros actores sociales tan agudos como los que se dan a partir de los cambios de uso del suelo.

- La regularización de la tenencia de la tierra. La Fundación de San Andrés Totoltepec, A.C., se encargó de realizar las gestiones ante la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), se volvió el enlace entre los poseedores de los predios sujetos al programa parcial susceptibles de ser regularizados, y el módulo Tlalpan de dicha dependencia.

2) Otros procesos socioorganizativos se articulan en torno a:

- El acceso al suelo urbano, que es un proceso vinculado con el contexto de expansión urbana, factor que moviliza a Barrio Unido de Santa Úrsula, A.C., organización de “solicitantes de vivienda” que ha enfrentado obstáculos de diversa índole para acceder al terreno sobre el cual desarrollar su proyecto habitacional (30 viviendas).

Estas organizaciones sociales y vecinales tienen diversas formas y métodos para incidir en el territorio que habitan, de acuerdo con los objetivos que pretenden. Lo que es necesario destacar es que siempre presentan propuestas para solucionar las demandas planteadas a las autoridades respectivas, con la idea de que, más que ser parte del problema, pueden aportar soluciones.

En este sentido, su participación es activa y mantienen un compromiso con su comunidad, lo que les da una base de apoyo sólida para que, en un trabajo conjunto entre autoridades y organizaciones, operen, vigilen y valoren la vigencia o actualización del programa parcial.

El mayor protagonismo de las organizaciones sociales y vecinales se da en la demanda de servicios públicos, por lo que, para las autoridades delegacionales, es una preocupación alcanzar los mejores resultados, porque de esto depende lograr en los ciudadanos una percepción positiva sobre su actuación.

De esta forma, el programa parcial es un instrumento de gestión participativa local que permite a las diferentes autoridades —delegacionales y del Distrito Federal— responder en forma eficiente y equitativa a las demandas de la población.

- Los promotores inmobiliarios (cuadro 5) obtuvieron los predios en el mercado informal de tierras, con una normatividad que no les permite

CUADRO 4

ORGANIZACIONES SOCIALES O CIUDADANAS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO, 1998

Nombre	*Grado de consolidación			**Potencialidad de actuación	Estructura jurídica	Estructura organizativa	Mecanismos de captación de recursos
	1	2	3				
Coordinadora de San Andrés Totoltepec				baja	No tiene registro jurídico, su reconocimiento es de hecho (organización social)	Organización horizontal por comisiones; son temporales y las integran los diferentes miembros de la organización	Sus integrantes aportan cuotas voluntarias
Pueblo en Lucha por la Tierra				media	No tiene registro jurídico, su reconocimiento es de hecho (organización social)	Organización horizontal por comisiones; son temporales y las integran los diferentes miembros de la organización	Sus integrantes aportan cuotas voluntarias
Fundación de San Andrés Totoltepec				alta	Asociación Civil (A.C.)	Consejo directivo: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales	Se señala una cuota a cubrir por los integrantes de la A.C.
Barrio Unido de Santa Úrsula				media	Asociación Civil (A.C.)	Consejo ejecutivo: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales	La asamblea general señala una cuota a cubrir por los integrantes de la A.C.
Asociación de vecinos aledaños a Casa Tlalpan				baja	Asociación Civil (A.C.)	Consejo directivo: presidente, vicepresidente, secretario y tesorero	Se señala una cuota a cubrir por los integrantes de la A.C.
Asociación de colonos San Buenaventura, Comunidad de desarrollo ecológico				baja	Asociación Civil (A.C.)	Consejo directivo: presidente, vicepresidente, secretario y tesorero	Se señala una cuota a cubrir por los integrantes de la A.C.

FUENTE: Talleres de participación ciudadana.

* Grado de consolidación: 1= poco consolidada, 2= medianamente consolidada, 3= muy consolidada.

** Potencialidad de actuación: se clasificó con base en la experiencia organizativa y la influencia territorial que tienen.

CUADRO 5

PROMOTORES INMOBILIARIOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO, 1998

<i>Promotor inmobiliario</i>	<i>Superficie del terreno y número de viviendas</i>	<i>Avances</i>
Consorcio ARA (vivienda residencial)	37 000 m ² en la calle de Herrería, 114 viviendas	Los dueños del terreno presentaron un estudio de impacto urbano y cuentan con licencia de construcción; el proyecto es realizar conjuntos de 20 viviendas; hay oposición por parte de un sector de la población
Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial (departamentos de interés social)	22 027 m ² en la zona de La Palma, 360 departamentos en edificios de tres niveles	Son dueños del terreno; han iniciado el trámite de solicitud de financiamiento al Instituto de Vivienda del D.F.; hay oposición por parte de un sector de la población
Barrio Unido de Santa Úrsula, A.C. integrante de la Asamblea de Barrios (vivienda de interés social)	2 500 m ² en la calle Camino Real a la Magdalena s/n, 30 viviendas	Son dueños del terreno y aseguran tener la promesa de financiamiento por parte del Instituto de Vivienda del D.F.; hay oposición por parte de un sector de la población
Venta informal de terrenos por propietarios locales (vivienda de todo tipo)	Varios terrenos, de una a 10 viviendas, se construirán con financiamiento propio	Son dueños de los terrenos; muchos de éstos son de dimensiones menores a las permitidas y/o no cumplen con la normatividad vigente

Nota: La inconformidad por parte de un sector de la población radica en el impacto sobre el equipamiento y la infraestructura actual; sin embargo, los vecinos de áreas circundantes aceptan el desarrollo urbano con ciertas condiciones, como: ampliación de la calle de Herrería, pavimentación, dotación equitativa de agua, captación de agua, y drenaje.

FUENTE: Elaboración propia.

construir con la densidad habitacional solicitada, sin opción a introducir infraestructura urbana y con el rechazo de los vecinos originales.

Hay oposición por parte de Pueblo en Lucha por la Tierra a la edificación de nuevos conjuntos; los argumentos de su negativa se centran en su impacto sobre los servicios de agua potable y transporte-vialidad, ya deficitarios actualmente, y que lo serían en mayor medida si se aprobaran los proyectos.

En reuniones con autoridades de la delegación, organizaciones sociales y Seduvi, representantes de la inmobiliaria denominada Consorcio ARA, del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial y de la Asamblea de Barrios han planteado algunas medidas para aminorar el impacto urbano/ambiental, como reducir el número original de acciones, utilizar captación y reciclaje de agua, ceder parte del terreno para obras de la comunidad, etcétera.⁹

Como se ha señalado, los promotores inmobiliarios locales que venden los terrenos individualmente, también causan impactos negativos, porque la construcción se realiza de manera informal, fuera de toda normatividad urbana y arquitectónica. Sin embargo, a pesar de la denuncia de los vecinos a la delegación, ésta ha sido incapaz de controlar dicho proceso.

Existe una dificultad para la articulación de los diferentes actores, y es el funcionamiento individual y fragmentario con que trabajan los aparatos administrativos (federal, del D.F. y de la delegación) encargados de la gestión urbana.

La participación de las organizaciones la analizaremos vinculada con los procesos políticos relacionados con la administración urbana, es decir, con los procesos a través de los cuales las autoridades de diferentes áreas del gobierno del Distrito Federal captan, definen y canalizan la demanda social de los bienes públicos (cuadro 6).

El trabajo sectorial y la falta de coordinación institucional tienen como consecuencia que se den soluciones parciales a las demandas urbanas de las diferentes organizaciones, propician la discrecionalidad de los diferentes empleados ante los ciudadanos y multiplican los procedimientos para tener acceso a lo solicitado.

⁹ Por el momento no ha habido una solución satisfactoria para las partes en conflicto sobre la construcción de 114 viviendas en el predio ubicado en la calle de Herrería, aun cuando se llegó a firmar un convenio entre vecinos, el Consorcio ARA y autoridades delegacionales, el cual fue desconocido por las representantes de Pueblo en Lucha por la Tierra; sin embargo, aún prosiguen las negociaciones y el seguimiento de los acuerdos. Hay que hacer notar que paradójicamente esta organización apoya la construcción, en un terreno de 200 m²

La conflictividad local por el espacio

Los conflictos estuvieron presentes en los diferentes actores; con una de las organizaciones urbanas más antiguas, cuyos métodos son autoritarios, no ha habido una comprensión de los cambios en el contexto.

Su movimiento se apoyó en un diputado federal, lo cual impidió que el Programa Parcial siguiera su proceso de manera fluida; en cada instancia se le detenía, hasta que no se cambiaba, a gusto de algunos/as vecinos/as, sin importar que 63 organizaciones vecinales estuvieran de acuerdo con él.

La participación de la ciudadanía en la planificación urbana y territorial constituye un tema de gran interés y complejidad, y se refiere al conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la construcción de consensos. La participación activa y directa de los ciudadanos en los procesos de decisión puede interferir en la supuesta autonomía técnico-científica de los planificadores y poner en discusión el papel del experto en el proceso de planificación y gestión de un territorio; por lo tanto, la participación en la toma de decisiones puede considerarse, dependiendo del contexto, como un elemento dinamizador o amenazador de las prácticas normales urbanísticas o de ordenamiento territorial. La participación pretende “planificar a través del debate”. Se trata de ir construyendo consensos mediante un proceso de diálogo-comunicación-negociación.

El proceso de realización del programa

Las circunstancias específicas que como Fosovi teníamos para la realización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano¹⁰ (PPDU), fueron las siguientes:

a) Éramos conocidos previamente en la zona.¹¹

b) Contábamos con la experiencia¹² de trabajar con organizaciones vecinales en el diseño y construcción de su hábitat con una *metodología participativa*.

en esa zona, de un centro de salud de cinco niveles, promovido por la Organización de Pueblos y Colonias del Sur de San Pedro Mártir, colindante con San Andrés Totoltepec.

¹⁰ Realizado en San Andrés Totoltepec delegación Tlalpan, localizado en los límites del suelo urbano y el suelo de conservación.

¹¹ Esto se dio en 1991, a partir de una organización vecinal que solicitó les proporcionáramos asesoría sobre la factibilidad de distribución equitativa del agua potable en el poblado de San Andrés Totoltepec.

¹² Porque además de ser académicos, nuestro trabajo se ha ido enriqueciendo con una práctica de más de 20 años con sectores populares. Ambos pertenecemos a una organización

AUTORIDADES LOCALES, DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y FEDERALES, 1998

Autoridad	Instancia	Area de Trabajo	**Nivel de participación				Observaciones
			1	2	3	4	
LOCAL	Delegación Tlalpan	Delegado		x			Entre las diferentes áreas de trabajo, existe poca experiencia de colaboración; sólo de noviembre de 1998 a la fecha se integró un equipo con un representante para cada una de las áreas marcadas con un asterisco(*), para dar respuesta en forma integral a las demandas urbanas.
		Participación ciudadana*				x	
		Enlace territorial*		x			
		Obras y Desarrollo Urbano*				x	
		Área jurídica*		x			
		Permisos y licencias		x			
ESTATAL	Seduvi	Dirección de Desarrollo Urbano			x		Entre las diferentes áreas de trabajo, existe poca experiencia de laborar coordinadamente; sin embargo, se ha dado respuesta a problemas concretos y puntuales, presentados por las diferentes organizaciones
		Coordinación de Programas Parciales	x			x	
		Gestión urbana					
		Sistema de información cartográfica	x				
FEDERAL	Comp. Luz y Fuerza del Centro	Planeación-representación gráfica		x			Su participación es marginal, a pesar del importante papel que tiene en la zona; los pobladores de asentamientos irregulares en el Parque Ecológico de la ciudad de México y 16 familias de Mirador del Valle son los que requieren respuesta de esta dependencia
		Área jurídica		x			
		Vialidad y alineamientos		x			
		Ordenamiento territorial		x			
		Módulo San Andrés Totoltepec		x			
FEDERAL	S. Comunicaciones y Transportes	Proyectos	x				Los programas de regularización se detuvieron hasta la terminación del Programa Parcial; sólo se inició en 1999 la regularización de La Cueva
		DGCOH		x			
FEDERAL	SoySU	Desarrollo Rural		x			Los programas que tienen no se adecuan a las necesidades de los pobladores
		Comp. Luz y Fuerza del Centro		x			
FEDERAL	S. Comunicaciones y Transportes	Proyectos		x			No ha dado respuesta a los problemas planteados por la población, sobre estructura vial local y carretera federal
		DGCOH		x			
FEDERAL	SoySU	Desarrollo Rural		x			Información mínima; lo del agua potable se ha gestionado en la delegación
		Comp. Luz y Fuerza del Centro		x			
FEDERAL	S. Comunicaciones y Transportes	Proyectos		x			Los programas que tienen no se adecuan a las necesidades de los pobladores
		DGCOH		x			
FEDERAL	SoySU	Desarrollo Rural		x			Se ha solicitado la colocación de medidores, y en dos años no han recibido respuesta
		Comp. Luz y Fuerza del Centro		x			
FEDERAL	SoySU	Desarrollo Rural		x			No se obtuvo ninguna información sobre lo solicitado del nuevo trazo de la carretera La Venta-Chalco; ni sobre los que recibieron pago por la expropiación del trazo anterior (Transmropolitana)
		Comp. Luz y Fuerza del Centro		x			

**Niveles de Participación. La clasificación se realizó en función de la experiencia de gestión de FOSovi, a lo largo de la elaboración del programa parcial y de las gestiones realizadas por las diferentes organizaciones y asociaciones en el mismo periodo. Así, tenemos que en el 1= se solicitó, pero no se concretó la entrevista y/o información, 2= relación solicitada sobre un tema en específico; 3= relación a lo largo de varias reuniones para solucionar una problemática; 4= relación a lo largo del proceso.

c) El reto de desarrollar un programa parcial con una metodología participativa significaba involucrarnos en un *proceso*, una forma de impulsar la democratización de la planeación y la gestión local e incorporar a los diferentes actores sociales asentados en un territorio en la solución de sus propios problemas.

d) El equipo consultor fue reducido.¹³ Estaba integrado por profesionales que, independientemente de su capacidad como conocedores de la planeación urbana, tuvieran adicionalmente capacidades para desarrollar este proceso.¹⁴

A pesar de que Seduvi introdujo cambios (como fue la utilización de la planeación participativa en la solución integral a las demandas urbanas) y de que existía una apertura al cambio por parte de los distintos niveles de gobierno, sin embargo, la complejidad del problema no permitió ir resolviendo los aspectos operativos que implicaba esta apertura a la participación, lo que al final impidió que concluyera la experiencia en los términos y tiempos que se había previsto.

Por ejemplo, no se adecuó la *institucionalidad* urbana a la nueva realidad que representaba la conjunción de diversos intereses sobre estos procesos; no hubo garantía de financiamiento para los programas y/o proyectos urbanos emergidos de estos consensos; la promoción del PPDU como un proceso a desarrollar en el territorio y para las diferentes acciones de la delegación fue escasa; se *politicizó*¹⁵ la definición del PPDU y las maneras de dirimir

civil (o bien organización no gubernamental, ONG) denominada Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi), A.C. Las ONG pretenden no sólo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo, etc.) sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estado, organismos internacionales, medios de difusión, etc.), tendientes a un cambio social basado en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad. Bombarolo, Pérez, Stein, 1992, pp. 32-33.

¹³ Cuatro arquitectos formados profesionalmente para dar soluciones o alternativas con un enfoque integral.

¹⁴ Capacidades para respetar los conocimientos de otras personas, crear una atmósfera de confianza para que todos se expresaran, estar siempre dispuestos a rendir cuentas y a promover el consenso de la gente; tener conciencia de las limitaciones inherentes a cualquier enfoque y buscar cómo remediarlas a través de la creatividad y el sentido común; en fin, para emplear enfoques interdisciplinarios y buscar la participación de todos: funcionarios de los distintos niveles de gobierno, consultores, vecinos y actores que incidieran de alguna manera en el territorio.

¹⁵ La presión de un diputado federal que "reivindicaba" las propuestas de una organización vecinal hizo que la Seduvi no respetara los espacios de decisión acordados para la discusión y consenso de las estrategias del PPDU, y pasara por encima de las decisiones de 280 grupos de vecinos.

los conflictos fueron negociaciones, presiones políticas por fuera de los espacios acordados colectivamente; se generaron expectativas entre los participantes que no se pudieron cumplir, etcétera.

Coordinación institucional

La intención de la Seduvi¹⁶ fue la de promover dicha coordinación en los diferentes niveles; sin embargo, existe una dificultad estructural para lograr la articulación de los distintos actores, y es el funcionamiento individual y fragmentario en que trabajaron los aparatos administrativos¹⁷ (nacional, del Distrito Federal y de la delegación) encargados de la planeación y la gestión urbanas.

Los funcionarios con quienes nos relacionamos tuvieron diferentes niveles de respuesta a las solicitudes que realizábamos; que iban desde la simple información hasta la posibilidad de actuar conjuntamente en un programa y/o proyecto que se hubiera consensado en el programa. En términos generales, los resultados sobre las peticiones fueron escasos y limitados; por ejemplo, la información no se nos proporcionó o se hizo a destiempo; los programas no se atendían por carecer de presupuesto, etcétera.

Para la realización de nuestro trabajo fueron necesarios los siguientes niveles de coordinación.

- Coordinación entre las diferentes áreas de trabajo de la delegación.¹⁸
- Coordinación entre diferentes áreas de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Urbano.¹⁹

¹⁶ Se intentó la coordinación primero hacia el interior, entre las diferentes áreas. De hecho, fue un compromiso inicial y se dieron pasos en ese sentido a lo largo de todo el proceso. Sin embargo, nunca se tuvieron acuerdos o convenios concretos entre las diferentes secretarías o la delegación (véase el documento "Alcances de la participación ciudadana", proporcionado por el área social de la Seduvi, junio de 1998).

¹⁷ Esto tiene como consecuencia que se den soluciones parciales a las demandas urbanas de las diferentes organizaciones, propicia la discrecionalidad de los diferentes empleados ante los ciudadanos y multiplica los procedimientos para tener acceso a lo solicitado.

¹⁸ La coordinación entre las áreas de Participación Ciudadana, Desarrollo Urbano, Enlace Territorial y Jurídica se dieron en noviembre de 1998. Hay que señalar el acierto de las autoridades delegacionales de que el responsable nombrado por ellas fuera una persona conocedora de la problemática sobre participación ciudadana.

¹⁹ Se realizaron reuniones periódicas, sobre todo al inicio de cada etapa, diagnóstico, estrategias, terminación del PPDU, consulta pública, etcétera.

- Coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y otras secretarías del GDF y del gobierno de la república.²⁰
- Coordinación entre diferentes niveles de gobierno: estatal, delegacional y en su caso federal.

Seduvi realizó un esfuerzo en la coordinación institucional, aun cuando no tuvo los resultados esperados:

- Entre diferentes secretarías para que examinaran la posibilidad de incluir, entre sus proyectos, acciones emanadas del programa parcial, y reconocieran una misma autoridad e intereses comunes.
En la práctica, se generó un espacio por parte de Seduvi que trató de suplir esa deficiencia por medio de comisiones intersecretariales (Comisión de Recursos Naturales, Secretaría de Transporte y Vialidad, Secretaría de Desarrollo Económico, etc.); pero no lograron definir ni aplicar políticas o planes de inversión, ya que en este esquema no quedó clara la relación que se establecía entre cada uno de los sectores y sus respectivos planes de desarrollo.
- Entre distintas áreas de la delegación Tlalpan existió disposición de las autoridades por atender la(s) demandas de los pobladores y por otra parte no perder de vista las propuesta(s) del PPDU.
Para ello, Seduvi nombró a un responsable de coordinar las actividades de planeación del programa parcial en el área de Participación Ciudadana. Lamentablemente, hasta después de un año de iniciado el proceso se integró una mesa de trabajo en donde converge el equipo consultor con las siguientes áreas: Desarrollo Urbano, Jurídica, Enlace Territorial y Participación Ciudadana; el objetivo fue el de tener una visión integral de la problemática y elaborar estrategias conjuntas para la atención de la problemática de una zona; para ello se convocó a los diferentes actores sociales, que se integraron en un comité de Obras y Desarrollo Urbano para dar seguimiento a los acuerdos convenidos en la mencionada mesa.
- Asimismo, a través de un acuerdo con el GDF se buscó integrar las acciones de las ONG que trabajaban en un mismo territorio, a través de la denominada Plataforma de los Organismos Civiles, cuyos alcances también fueron limitados.

²⁰ Cuando se determinaron los programas/proyectos urbanos, se convocó a secretarías que pudieran apoyarlos; la complementariedad sólo se dio con una de ellas, la Secretaría de Desarrollo Social.

Desde el inicio del proceso se informó a la comisión de Desarrollo Urbano de la I Asamblea Legislativa que, como ella sería quien al final iba a aprobar o a rechazar el programa, se requería que tuviera conocimiento del mismo. La persona que designó dicha comisión asistió sólo una o dos veces en calidad de observadora y al final hubo que explicarle desde la gestación del programa, su proceso y su concreción.

Los actores sociales y políticos

Su conformación dependía de que se lograra un compromiso institucional previo. Es decir, de que se implicara en un proceso de *corresponsabilidad* a los principales actores de los diferentes niveles de gobierno, sociales y económicos. No se trataba sólo de lograr una gran participación, sino de que realmente los promotores del PPDU se sintieran solidariamente comprometidos en el proceso de elaboración, pero también de implantación (incluso el compromiso financiero), seguimiento, evaluación y revisión final.

La participación ciudadana nos planteó problemas tales como éste: ¿de qué manera garantizar y evaluar la representatividad de las organizaciones, asociaciones o grupos de vecinos que se relacionan con el gobierno y la administración delegacional? Es decir, hubo que considerar la representatividad de los actores que intervendrían en el proceso de planeación urbana, al ver cómo se iban agregando cada día nuevos actores, y el papel que asumía cada uno de ellos.

El equipo de planeación

Al inicio del proceso, se formó un *equipo de planeación*²¹ integrado por todos aquellos actores o personalidades que tuvieran incidencia en el territorio y que expresaran su voluntad de participar; su conformación fue:

- un representante de la Seduvi, específicamente de la Dirección General de Desarrollo Urbano,
- un representante de la delegación, específicamente de la subdelegación de Participación Ciudadana,
- el equipo de consultores, y
- representantes de diferentes organizaciones vecinales y personalidades.²²

²¹ Este equipo participó en la definición del área de estudio, diagnóstico, estrategias, proyectos urbanos y una primera versión del documento y planos del programa parcial.

²² Al inicio del programa eran 35, al finalizar participaba un número aproximado de 60 integrantes de diferentes organizaciones, según el interés que hubiese en el tema a debatir y decidir.

Las funciones que tenía eran:

- a) Proponer conjuntamente soluciones a los problemas urbanos planteados durante el desarrollo del Programa Parcial.
- b) Participar en los equipos de trabajo o comisiones que se crearan.
- c) Conocer y discutir los temas estratégicos.
- d) Dar seguimiento a las líneas directrices del PPDU en sus distintos niveles de diagnóstico, objetivos, estrategias, implantación y ejecución de los proyectos.
- e) Dar la aprobación definitiva del proyecto de PPDU.

A un año de iniciado el proceso y en cumplimiento de la Ley de Participación Ciudadana, el gobierno del Distrito Federal convocó a la elección de comités vecinales.²³ Estos comités se incorporaron al equipo original, sobre todo en la etapa en que se estaban concertando los proyectos urbanos entre las autoridades delegacionales y los encargados de desarrollos inmobiliarios.

A fines de 1999 se incorporan a este equipo ampliado los vecinos que resultan afectados directamente con algún proyecto urbano específico —por ejemplo, la apertura y continuación de una calle—, y al equipo de planeación se le denominó Comité de Obras y Desarrollo Urbano.²⁴

El comité técnico

Era el responsable de todo el proceso de elaboración y ejecución del PPDU. Estaba integrado por funcionarios de la Seduvi, de diferentes áreas de la delegación y de otras secretarías; por el equipo consultor y ocasionalmente por representantes de las entidades socioeconómicas representativas del territorio²⁵ que tuvieran la voluntad de participar y corresponsabilizarse con las líneas estratégicas del PPDU.

Las funciones que tenía eran:

- Dirigir el proceso de elaboración e implantación del PPDU.
- Debatar y aprobar los documentos y planos que se elaboraran a lo largo del proceso: diagnóstico, objetivos, estrategias, etcétera.
- Hacer un planteamiento realista de las propuestas y jerarquizar acciones y proyectos en orden de importancia.

²³ Para el área corresponden siete comités vecinales.

²⁴ Tenía las mismas funciones que el primer equipo.

²⁵ Encargados de desarrollos inmobiliarios, representantes de transporte colectivo, comerciantes fijos y ambulantes, etcétera.

- Concentrar energías y continuidad en el proceso de implantación de proyectos complejos.
- Proponer la aprobación del PPDU.
- Establecer los sistemas de seguimiento y control más adecuados en el proceso de implantación.

A pesar de que aparentemente estaba integrado por un número elevado de miembros, su importancia se centraba en que es en ellos donde recae la *decisión final* del PPDU.

Un balance preliminar

- Todavía subsisten muchas prácticas institucionales que se caracterizan por la total ausencia de concertación entre los actores del proceso. Podemos afirmar que es una tendencia predominante contra la cual, y con muchas dificultades, se dan intentos de superación (porque los funcionarios cambiaron, pero el personal de base es el mismo y no está capacitado para este tipo de actividades).
- Es conveniente plantear la necesidad de incorporar un nuevo pensamiento sobre la *participación* en quienes actualmente toman las decisiones (técnicos y políticos). No sólo es importante poner el acento en los vecinos, los comités vecinales, la Ley y el Reglamento de Participación Ciudadana.

La coordinación intergubernamental debe superar algunos obstáculos como:

- La ausencia de actores que debieran participar en el proceso (por ejemplo, para la Ley de Participación Ciudadana sólo son los vecinos y ¿dónde quedan comerciantes, productores, transportistas, etcétera?).
- La existencia de serios problemas para responder de manera eficiente, oportuna y completa a lo programado, por la falta de preparación de los actores (autoridades, vecinos y técnicos) y la limitación en recursos financieros.
- La pérdida de credibilidad cuando las decisiones tomadas por las instancias de coordinación institucional tienden a ser centralizadas²⁶ —como ocurrió en la Secretaría de Gobierno/Seduvi— y cuando hay un manejo inadecuado de la comunicación entre los actores convocados. La gente

²⁶ Fuera de los espacios de decisión convenidos colectivamente.

se pregunta ¿para qué una participación ciudadana?, si al final lo deciden los funcionarios por un interés político que no toma en cuenta la decisión de la mayoría.

- El equipo para el trabajo administrativo es antiguo y su número es limitado. Las diferentes áreas de la delegación, sobre todo, deben contar con una infraestructura moderna que facilite la prestación de servicios de información y consulta al público. La información actualizada y expedita es fundamental para participar en forma activa y consciente.
- Si no existe un financiamiento adecuado a sus competencias y funciones, el personal y los espacios interinstitucionales no podrán incrementar su eficiencia y eficacia.
- El cambio de personal en Seduvi y la delegación que se da cada sexenio ha derivado en que no haya una acumulación de conocimiento y experiencia en su personal; esto es lo que sí nos ha ocurrido a nosotros.
- La mayoría de la población identificaba la función del equipo consultor; no así la de la delegación y mucho menos la de Seduvi, por lo que nos convertimos en interlocutores entre los vecinos y la delegación o Seduvi y viceversa.
- Los espacios de decisión acordados colectivamente no fueron respetados por parte de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno, lo que implicó que las organizaciones vecinales con experiencia previa en el trabajo sectorial²⁷ no *evolucionaran* a nuevas formas de gestión y recurrieran a lo que conocían: a luchar de manera corporativa sólo por sus intereses, mediante presiones políticas y en articulación con un diputado.
- La relación ha sido fructífera; a pesar de todo, se han logrado sortear las limitaciones básicas de tiempo, recursos económicos y la fuerte influencia de las decisiones federales,²⁸ con creatividad, responsabilidad y disposición a la solución conjunta, por lo que es importante que esta experiencia tenga continuidad.

Etapas del proceso

Se definieron cuatro etapas para la realización del programa parcial —como se puede observar en el cuadro 7— en la intención de “integrar” la metodología de la planeación participativa con la normatividad institucionalizada

²⁷ Salud, educación, agua potable, tenencia de la tierra, etcétera.

²⁸ Sobre todo las presupuestales.

de la planeación física que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento y los Términos de Referencia de Seduvi.

A la *planeación urbana participativa* la concebimos como:

- Un proceso compartido de decisiones sobre un futuro deseado, donde los fines y los medios son seleccionados y puestos en práctica colectiva y democráticamente. Con ella se ejerce un derecho que las mujeres y los hombres tienen de influir en las decisiones que los afectan. Este tipo de planeación es un proceso orientado a la acción.

1. Elaboración de un prediagnóstico

El prediagnóstico se integró a partir de:

- *La investigación documental*, que consiste en documentos de programas parciales de desarrollo urbano anteriores, oficios, solicitudes presentadas a las autoridades por vecinos u organizaciones, acuerdos a los que llegaron, estudios históricos y sociales sobre la zona y sus pobladores elaborados por académicos; planos oficiales, para contar con un *plano base* actualizado del área; estadísticas que nos sirvieran como base para la realización de proyecciones a corto, mediano y largo plazos.
- *La investigación de campo*, que incorporó datos no registrados, a partir de un conocimiento vivencial de la problemática y de los actores involucrados.

Como no existía una serie histórica estadística,²⁹ se realizó un muestreo socioeconómico y de vivienda en toda el área, con la colaboración de estudiantes de tercer año de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

2. Realización del diagnóstico y elaboración de propuestas en talleres de planeación participativa

Primera fase

Específicamente para la elaboración de este PDU, se acordó la siguiente estrategia metodológica:

²⁹ Sólo se contaba con el censo de 1990 y el conteo de 1995, ambos realizados por INEGI. Quizá porque antes de estas fechas la zona se consideraba como área rural y sólo a partir de 1990 apareció información en las AGEB. La información proporcionada por Seduvi fue mínima: no había ni un plano urbano de la zona.

METODOLOGÍA DE PLANEACIÓN URBANA-PARTICIPATIVA Y LA PLANEACIÓN URBANA CON PARTICIPACIÓN

<i>Etapas</i>	<i>Fases</i>	<i>Planeación urbana-participativa FA – Fosovi</i>	<i>Planeación urbana con participación (Seduvi)</i>
Primera etapa: PREDIAGNÓSTICO		<ul style="list-style-type: none"> • Investigación documental • Investigación de campo • Aplicación de un muestreo socioeconómico y de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Se suponía que nos iban a proporcionar la información necesaria: documentos, planos, estadísticas, etcétera • La información fue limitada y se nos proporcionó a destiempo, razón por la cual tuvimos que obtenerla por nuestros propios medios
Segunda etapa DIAGNÓSTICO Y ELABORACIÓN DE PROPUESTAS EN TALLERES	1	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico participativo / autodiagnóstico • Diagnóstico consensado entre los diferentes actores • Construcción de escenarios con vecinos y autoridades delegacionales • Escenario a desarrollar 	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de participación ciudadana • Diagnóstico participativo • Diagnóstico • Pronóstico • Imagen objetivo
	2	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de temas críticos para la definición de líneas estratégicas para la actuación de las diferentes áreas de la delegación 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de desarrollo urbano <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de integración al ámbito metropolitano - Estrategia físico natural - Estrategia demográfica
	3	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización del análisis de los puntos críticos al nivel de zona/colonia y de la delegación, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura urbana <ul style="list-style-type: none"> - Usos del suelo • Ordenamiento territorial <ul style="list-style-type: none"> - Zonificación • Estrategia económica
	4	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación del programa de acciones y formas de llevarlas a cabo, identificando los actores responsables 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo urbano • Programas de medio ambiente • Proyectos urbanos específicos
	5	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje continuo y cíclico de todos los actores (públicos y privados) para el desarrollo de capacidades, acción conjunta y teorías, de tal manera que no sólo se mantenga una condición pre-determinada sino que también modifique la condición en concordancia con los cambios del entorno 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de gestión del desarrollo urbano <ul style="list-style-type: none"> - Administración urbana - Participación ciudadana - Estrategia financiera
	6	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la evaluación y ajuste de las líneas críticas, objetivos y acciones, con todos los actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de ejecución • Evaluación entre expertos
Tercera etapa: CONSULTA PÚBLICA		<ul style="list-style-type: none"> • En la oficina que instalamos en el área, se realizó la exposición fija del PPDU • Cada fin de semana se expuso en diferentes lugares de la zona previamente seleccionados; se hizo una difusión amplia, mediante voceo, mantas, volantes y pendones • Realización de cinco audiencias; se registraron 725 asistentes, se les dio información personalizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Aviso en periódico de inicio de la consulta pública (28 de octubre de 1999) • Evento de inicio de la consulta pública • Fecha de terminación de consulta pública (9 de diciembre de 1999)
Cuarta etapa: • REVISIÓN FINAL • CONTESTACIÓN • ELABORACIÓN DE ANEXOS		<ul style="list-style-type: none"> • Para la revisión final se <i>negoció</i> con cada uno de los que hicieron observaciones de modificación, con la intención de llegar a acuerdos en los mejores términos posibles; para ello se hicieron recorridos de campo, reuniones de trabajo con los solicitantes, Seduvi, delegación y diputado federal • Se contestaron los folios que no era posible incorporar a la propuesta, en caso contrario se trabajaba en plano y documento previo consenso 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrega final a Seduvi: 10 de febrero de 2000; envió de ésta a consejería jurídica, se desconoce la fecha; ahí estuvo detenido, hasta que hicimos gestiones y explicaciones sobre el PPDU y los conflictos que existían con una organización vecinal • Aprobación por la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea Legislativa: 10 de agosto de 2000 • Sin embargo, no se presenta, por lo que no se aprueba por el pleno de la asamblea y nuevamente lo presentamos en enero de 2001

- Convocar a la participación al mayor número de actores sociales involucrados en el desarrollo urbano del área.³⁰
- Lograr identificar elementos que mostraran realmente tendencias al cambio y/o a la transformación.
- Que las decisiones se tomaran en lo posible por consenso.³¹
- Buscar la convergencia en la intencionalidad por parte de los distintos actores hacia la concreción de cambios.

La premisa del equipo consultor partió del reconocimiento a la experiencia vivida por cada uno de los participantes en las distintas actividades del proceso de elaboración del programa parcial y, en lo particular, del profundo conocimiento por parte de los vecinos de su realidad cotidiana y su perspectiva de futuro.

El diagnóstico se realizó mediante varios talleres de planeación participativa.³² Por la dimensión y la heterogeneidad de las problemáticas, la totalidad del área del programa³³ se dividió en tres zonas "homogéneas" de acuerdo con sus características físicas (pendiente, vegetación, escurrimientos, etc.), la antigüedad del asentamiento, las condiciones socioeconómicas de los pobladores, la dotación o carencia de infraestructura, equipamiento, etc. Los talleres se trabajaron por "temas" —condiciones ambientales, vivienda, vialidad y transporte, agua potable, etc.— y por zonas "homogéneas".

Se hizo una intensa campaña de información y difusión sobre la realización del programa parcial. Para ello se diseñó, produjo y distribuyó un tríptico sobre la importancia de participar en su desarrollo. Se hicieron asambleas informativas en las tres zonas "homogéneas", se pegaron carteles y mantas en las que se invitaba a las reuniones de trabajo. En todo esto contribuyeron las organizaciones vecinales, las autoridades locales y el equipo consultor.

³⁰ Hay que reconocer que, si bien la Seduvi propuso al inicio una metodología participativa, sin embargo nos dio plena libertad de aplicar la que consideramos más pertinente de acuerdo con nuestra experiencia.

³¹ Consenso no quiere decir *unanimidad*; lo concebimos como un proceso en donde, a través del debate y la discusión se trata de convencer con argumentos a los que no están convencidos. Sin embargo, si no se logra la solución, ésta se dará mediante votos, por mayoría. Es decir, puede haber disensos.

³² Como ninguna *herramienta* es suficiente por sí sola para asegurar un proceso participativo, ésta se combinó con otras de acuerdo con las necesidades y realidades de los diferentes actores: diálogo con informantes clave, niños/as, jóvenes, mujeres, recorridos de campo, mapas cognitivos, etcétera.

³³ La superficie total que abarca el PPDU es de 634.2 hectáreas.

Es importante destacar que, tanto para la planeación participativa como para la estratégica, es fundamental tener una *estrategia de comunicación* que favorezca el “éxito” de la experiencia. No se trataba de comunicar un producto o un servicio concreto, sino una idea, una cultura, una nueva manera de hacer las cosas. El diseño se hizo sobre la base de dos principios:

- Devolver la información a los diferentes actores tenía una intención dirigida a imprimirle continuidad al proceso de planeación desde el nivel local, a través de una tarea permanente de actualización de la información y como instrumento de trabajo para las autoridades locales y las organizaciones vecinales.
- Dar una máxima difusión al proceso con el objeto de que el PPDU se convirtiera en un marco de referencia para los distintos actores que actuaban en el área.

De la capacidad del equipo de comunicación³⁴ para comprender estos conceptos dependió en gran parte la continuidad, la comprensión y la apropiación del PPDU por los diferentes actores.

Al final de cada etapa, se entregó a los participantes, para su “revisión” los planos y documentos que recogían la información proporcionada a lo largo de los talleres. Las organizaciones/asociaciones vecinales entregaron sus observaciones sobre todo de los planos; respecto del documento, sólo una de las asociaciones hizo aportaciones. Por parte de las autoridades no hubo ninguna observación.

Las autoridades delegaciones hicieron observaciones mínimas en esta etapa; más bien, lo que les interesaba en esos momentos era resolver problemas puntuales, como los cambios en el uso del suelo de ciertos terrenos, la licencia de construcción de un conjunto habitacional, etcétera.

Segunda fase

A partir del proceso de diagnóstico-escenarios y con la concurrencia de los representantes de las organizaciones/asociaciones vecinales y las autoridades locales, se construyó la Imagen Objetivo de San Andrés Totoltepec para un horizonte de largo plazo. Asimismo, se trabajó en la identificación de temas críticos para la definición de líneas estratégicas para la actuación de las diferentes áreas de la delegación, pero en especial la de Obras y Desarrollo Urbano.

³⁴ Se formó un equipo de comunicación entre los consultores y las organizaciones de vecinos con algunos apoyos en etapas/clave de la delegación o Seduvi.

Para nosotros resultaba indispensable identificar un número limitado de proyectos "críticos"; es decir, de demandas ciudadanas históricas y cuya solución beneficiara al mayor número de personas, por lo que requerían ser sometidos a un proceso de selección y jerarquización a efecto de definir acciones prioritarias, así como los recursos necesarios para realizarlas.

De manera simultánea a las actividades para la determinación de las estrategias de actuación de la delegación, se estableció una línea de análisis de *proyectos habitacionales que implicaban cambios en el uso del suelo e incrementaban la demanda de infraestructura y servicios*, los cuales, por sus características específicas, se consideraron de importancia estratégica y requerían tener el consenso entre los vecinos interesados/afectados y las autoridades.

Se realizaron talleres —uno por proyecto—, algunos de ellos de carácter interno y otros con la participación de actores cuya vinculación con el tema resultaba fundamental.

Por parte de las autoridades delegacionales se hizo un esfuerzo por ver los problemas de manera integral y no sectorialmente; para esto, se instrumentó una mesa de trabajo que se reunía un día a la semana. Si bien se intentó trabajar y dar respuesta a las demandas en forma conjunta, faltaron acuerdos ágiles y que tuvieran continuidad, porque no se concretaban soluciones; las más de las veces, esa mesa sólo divagó.

Por parte de las autoridades del Distrito Federal también se hizo un esfuerzo por que las distintas secretarías que tenían injerencia en una zona —según su problemática específica— hicieran propuestas sobre su posible participación. Así tuvimos sesiones de trabajo³⁵ en donde participaban, además de Seduvi, la Comisión de Recursos Naturales (Corena), la Secretaría de Obras y Servicios —DGOH, Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), Secretaría del Medio Ambiente— y Desarrollo Rural. Sin embargo, estas sesiones también se quedaron en un buen intento, porque sus planes y programas particulares no coincidían con lo propuesto en el programa parcial.

Por otro lado, las líneas estratégicas y las demandas específicas (diagnosticadas mediante una encuesta) sirvieron de base para el trabajo de elaboración del Programa Operativo Anual (POA) 1999. Pero la experiencia no tuvo continuidad en el año siguiente.

³⁵ Cuatro a lo largo de todo el proceso.

CUADRO 8

ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PPDU

<i>Actividades</i>	<i>Núm.</i>	<i>Observaciones</i>
Asambleas populares	5	Se convocó a todo el poblado y acudieron principalmente para informarse del proceso
Asambleas zonales	8	Se convocó a los vecinos de la zona, acudieron para informarse del proceso; hubo discusiones sobre las propuestas y los avances que se presentaban, porque los vecinos se sentían directamente afectados por las decisiones que se habían tomado
Mesas vecinales	5	Se realizaron a solicitud de un grupo de vecinos que se sentía afectado por un proyecto o una demanda específica; se solicitaba no sólo información, sino también solución a su demanda
Talleres de planeación participativa	9	Se realizaron como un proceso sociopedagógico en donde la gente proporcionó información, se decidieron estrategias y se plantearon propuestas; fue un espacio de participación-decisión-colaboración
Recorridos de campo por el área del PPDU	114	Al inicio los utilizamos para corroborar y levantar datos, pero después sirvieron como una forma de sensibilizar a los vecinos y autoridades para que no vieran su problemática aislada, sino que la entendieran como parte de una totalidad; también la empleamos como una forma de constatar la viabilidad de nuestras propuestas
Reuniones de trabajo realizadas con organizaciones sociales, asociaciones de residentes, asociaciones civiles, grupos de vecinos, inversionistas, sindicatos, comités vecinales, autoridades delegacionales, secretarías de GDF, diputados federales y locales, organismos no gubernamentales e instituciones académicas y profesionales	669	Principalmente utilizamos el diálogo entre los diferentes actores y la observación participante con los grupos
Número de organizaciones, asociaciones, comités y grupos vecinales y dependencias gubernamentales participantes	68	Contabilizamos este número, ya que en la mayoría de las actividades asistía más de un miembro por organización y/o dependencia

NOTA: No se ha contabilizado el número de actividades realizadas durante la etapa de aprobación del PPDU.

FUENTE: Elaboración propia.

Tercera fase

Como hemos mencionado, en esta fase nuestro objetivo apuntaba a la profundización del análisis de los puntos *críticos* en el ámbito de zona/colonia y de la delegación, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos.

Los actores que se involucraron en esta fase fueron las autoridades delegacionales y Seduvi, así como algunos vecinos u organizaciones interesadas por un problema específico. Nosotros consideramos que era muy importante la participación de las autoridades delegacionales y tratamos de hacerles comprender que el programa parcial era un *instrumento de gobierno* y, dado que los diagnósticos habían generado expectativas entre los vecinos, se hacía necesario lo siguiente:

1. Definir la participación de organizaciones y vecinos: si iban a cumplir una función de apoyo en los aspectos operativos o asumirían algunas de las decisiones sustantivas sobre las propuestas.
2. Establecer una coordinación de trabajo interdelegacional y una intersecretarial en el gobierno del Distrito Federal que permitiera un avance significativo en la concreción de los proyectos urbanos prioritarios en el programa. Sin embargo, aun cuando se dieron reuniones de "coordinación" en los dos niveles señalados, no se concretó la viabilidad de los mismos por falta de "presupuesto".

Cuarta fase

Se determinaron los programas de desarrollo urbano y medio ambiente así como los proyectos urbanos específicos.

Con la colaboración de estudiantes de séptimo semestre de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, se desarrolló el anteproyecto urbano/arquitectónico de "Rehabilitación de la calle Reforma", y se expusieron ante los vecinos planos y perspectivas sobre diferentes propuestas. Nuestra intención era promover el proyecto ante los vecinos y las autoridades locales. Sin embargo, no tuvo el impacto que esperábamos; las autoridades locales ya tenían su proyecto: "pintar" las fachadas para conservar la imagen de "pueblo".³⁶

Se promovieron, a nivel de diseño urbano, tres temas: el ya mencionado, "La Rehabilitación de la Zona Patrimonial" y el "Proyecto Urbano de una

³⁶ La imagen de lo que ellos creen que es un poblado rural: pintura ocre, rodapié y enmarcamiento de puertas y ventanas marrón, etc. Se pintó una vivienda como prototipo.

Calle". Seduvi informó que no había presupuesto para ninguno de los proyectos.³⁷ A la delegación le interesaba parcialmente el tercero. Sin embargo, no se pudieron realizar los estudios y proyectos mencionados, y mucho menos las obras que se requerirían.

Quinta fase

Todo el proceso implica una interrelación entre la acción y el pensamiento; es un aprendizaje continuo.

No obstante, dar continuidad al proceso no resultó fácil. El esfuerzo solicitado a los actores involucrados que participaron en su proceso de elaboración fue notable a lo largo de un periodo de dos años y uno de gestión para que se aprobara.³⁸

Sexta fase

En el desarrollo del programa parcial nos planteamos actividades y tiempos que en la práctica fue imposible cumplir, porque nos guiamos por un esquema que no correspondía con los procesos participativos y que nos modificó lo propuesto desde el primer acercamiento, lo cual nos llevó a constantes cambios y ajustes en cada una de las etapas del proceso y nos dejó claro que existen productos de diferentes niveles y esferas de competencia, y no "el producto".³⁹

Consideramos que es más importante el proceso que los propios "productos". El programa parcial se justifica por sus resultados, y éstos deben percibirse a corto plazo, a partir de su aprobación.

Algunos comentarios finales

- Una de las primeras reflexiones en torno al proceso participativo en el marco de la planeación urbana es que es un campo en donde converge una diversidad de actores, en una realidad cambiante y extremadamente

³⁷ Seduvi trató de conseguir recursos a través de préstamos de organismos internacionales, como el Banco Mundial, interesados en invertir en proyectos que incorporan organizaciones no gubernamentales, planeación, integralidad y participación ciudadana, con posibilidades de que ésta avanzara hasta la definición del presupuesto participativo.

³⁸ Aún no se aprueba por la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se tiene la aprobación de la Comisión de Desarrollo Urbano de la I Asamblea Legislativa; sin embargo, ya no la presentó al pleno.

³⁹ Es decir los planos y el documento que integran la última versión del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

sensible a coyunturas particulares y locales, lo que determina que no exista una fórmula única y definitiva para la participación.

- La participación no *da* respuesta a todos los problemas que llevan aparejados la planificación y la gestión urbana, por lo que hay que complementarla con los procesos tradicionales de planeación física, económica y social, y hay que ligar sus determinaciones a los presupuestos de las administraciones públicas, de las instituciones sociales y de las privadas.
- Abrir la participación a los diferentes actores en el proceso de planeación genera múltiples "expectativas", no sólo en el ámbito territorial, sino también en el económico, el social, el ambiental, el político y el jurídico-institucional, por lo que hay que prever los cambios necesarios para ir adecuándose a estas nuevas realidades.
- Los trabajos de planeación participativa dinamizan los aspectos organizativos y profundizan la participación ciudadana. Asimismo, traen consigo el planteamiento de nuevas formas de organización y decisión,⁴⁰ consolidan procesos organizativos, denotan la obsolescencia y deterioro de otros y logran el surgimiento o consolidación de líderes "naturales" en la zona.
- Si bien el programa parcial y la metodología aplicada para realizarlo impactaron favorablemente a las autoridades delegacionales, no logramos generar en ellos una mayor conciencia respecto de la complejidad urbana y metropolitana y de que el programa es un instrumento de gobierno.
- Es necesario revisar la Ley de Desarrollo Urbano del D. F., su reglamento y los Términos de Referencia de Seduvi para la realización de PPDU, porque el número de planos y los puntos a desarrollar como *diagnóstico*⁴¹ son en extremo numerosos, consumen tiempo y recursos y en las etapas posteriores se utilizan mínimamente.
- En el gobierno del Distrito Federal cada secretaría (Desarrollo Económico, Social, Medio Ambiente, Obras y Servicios Urbanos, etc.) actuó en función de sus políticas preestablecidas, con intereses y objetivos predeterminados.

⁴⁰ El núcleo vecinal que ha participado en la elaboración y trabaja en la aprobación del PPDU actualmente tiene como estrategia la de participar en la elección de puestos de decisión como los comités vecinales y la subdelegación, para desde ahí impulsar su implantación y dar seguimiento a las propuestas.

⁴¹ Como ejemplo, la realización del proyecto de PPDU nos llevó un año, a pesar de que no contamos con la información prometida por Seduvi y tuvimos que hacer desde el plano-base de la zona. El diagnóstico, que fue seguido punto por punto según los términos de referencia, nos llevó otros ocho meses y no modificó en nada estrategias y proyectos.

- Los actores más involucrados comenzaron a “apropiarse” del PPDU, así como de sus detalles, en la solución de las diferentes temáticas, y durante el desarrollo tuvieron una serie de aprendizajes que convirtieron a los participantes en verdaderos “expertos”.

Sin dejar de lado la realización de planos y documentos, para nosotros la *participación* fue un elemento fundamental para la concepción y diseño del PPDU (cuadro 8). Aún seguimos trabajando con la gente, porque para nosotros el compromiso no sólo era con Seduvi, sino principalmente con las organizaciones/asociaciones y grupos de vecinos que confiaron en nuestro trabajo.

3. Consulta pública

En la etapa de la consulta pública (cuadro 9) no hubo problemas significativos porque el hecho de tener un diálogo constante con los diferentes actores nos daba una perspectiva clara de cuáles iban a ser las “observaciones”.

Se instalaron dos tipos de exposición: la fija —en nuestras oficinas, porque era un espacio conocido por la gente— y las itinerantes se diseñaron de acuerdo con la superficie del terreno y el tipo de población; su localización se acordó con la delegación y los vecinos.

Se utilizó el diseño⁴² de una serie de figuras que hicieran llamativo y accesible el contenido de los planos.

Se realizó un evento que daba inicio a la consulta y al que asistieron autoridades, vecinos y consultores. La clausura la hizo el delegado.

4. Revisión final del documento, versión ampliada y abreviada, contestación de folios, elaboración de anexos

Las observaciones improcedentes no se discutieron directamente con nosotros, sino a través de un diputado federal quien, aun cuando desde el inicio se le dio información y se solicitaron sus observaciones, no nos había contestado ni había puesto ninguna objeción hasta este momento. Planteamos los argumentos de por qué eran improcedentes⁴³ y al final tuvimos que in-

⁴² Realizado por Casa y Ciudad A. C.

⁴³ Con él también quisimos discutir lo improcedente de su práctica, pero él evitó contestar sobre el asunto. Porque es muy fácil en el discurso hablar de democracia, participación, etcétera, pero difícil llevarlo a la práctica.

CUADRO 9

RESUMEN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA

<i>Personas/ observaciones</i>	<i>Núm.</i>	<i>Comentarios</i>
Personas	725	Asistió un número mayor, pero como iban en grupo, algunos no quisieron esperar su turno para anotarse; se instaló una exposición fija en donde se les resolvían en forma personalizada sus dudas y, si tenían observaciones, se les pedía llenaran el formulario
Observaciones presentadas	69	Sobre todo las observaciones improcedentes se referían al mismo tema; las procedentes se resolvieron negociando y conciliando intereses con los directamente afectados
Procedentes	54	Se trabajó en gabinete y campo; se trató de conciliar los intereses individuales y los colectivos, ya que los más notorios eran sobre el cambio de las propuestas de uso de suelo de espacios colectivos a habitacionales; afortunadamente, los propietarios aceptaron las soluciones que se les proponían; la mayor parte de ellas eran sobre errores de dibujo, de localización de algunos predios, calles obstruidas o que continuaban, etcétera
Improcedentes	15	Las solicitudes eran para el cambio de uso del suelo de preservación ecológica (PE) al de habitacional rural, para que se sumara esta área al PPDU, se le dotara de un puente sobre una barranca (porque no estaban de acuerdo con el acceso actual) así como de todos los servicios: agua potable, drenaje, vialidad y energía eléctrica; son cinco familias; a éstas se sumaron otras que solicitaban agua potable

FUENTE: Elaboración propia.

corporar en el documento la "posibilidad" de que posteriormente se realizaran estudios sobre dicha área.⁴⁴

Para finalizar, queremos compartir una serie de interrogantes que nos hemos planteado a lo largo del proceso:

- ¿Cómo recuperar la credibilidad de la ciudadanía en que es necesaria su participación en la planeación y la gestión de su territorio, cuando frecuentemente han prevalecido intereses políticos y no ciudadanos en la definición de sus prioridades?

⁴⁴ Lo que nos demostró que las viejas prácticas corporativas no estaban desterradas.

- ¿Cómo lograr la “institucionalización” del modelo de planeación urbana participativa con la pluralidad de actores sociales que se requiere y sin caer en la simple relación bilateral gobierno-comités vecinales?
- ¿Cómo capacitar a los participantes en los procesos de planeación urbana para superar los bajos niveles de conocimiento político/técnico en autoridades, comités vecinales, profesionistas, etcétera?
- ¿Cómo modificar el sistema de coordinación intergubernamental y qué ajustes institucionales se deberán impulsar para propiciar un estilo de gestión del desarrollo urbano que concilie con equidad y responsabilidad compartida lo global y lo local?
- ¿Cómo transitar de unos esquemas de planeación y gestión predominantemente sectoriales a una visión más integrada del desarrollo urbano?
- ¿Cómo lograr un trato corresponsable y justo en las relaciones de poder entre el legislativo y el ejecutivo del D.F. en materia de desarrollo urbano?
- ¿Cómo generar mecanismos de control del cumplimiento de los programas y/o proyectos y cómo hacer su evaluación?

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José, 1995, *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Barreiro, Fernando, 1988, *Los agentes del desarrollo*, Cuadernos del CLAEH, núm. 45, Montevideo.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann, 1966, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Bombarolo, Pérez, Stein, 1992, *El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Ediciones FICONG, Buenos Aires.
- Claval, P., 1980, *Geografía económica*, Oikos-Tau, Barcelona.
- Galilea, Sergio, 1988, "La planificación local: nuevas corrientes metodológicas", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 45-46, Montevideo.
- García, Ramón, Tulla i Pujol y Valdovinos Perdices, 1992, "El fenómeno neorural", *Agricultura y sociedad*, núm. 62, pp. 167-194, Madrid.
- Lipovetsky, Gilles, 1992, "Espacio privado y espacio público en la era posmoderna", *Revista Sociológica*, año 8, núm. 22, 1993, UAM-Azcapotzalco, México.
- Ortega y Gasset, J., 1993, *Estudios sobre el amor*, Alianza Editorial, Madrid.
- Portal, Ana María, 1990, "La fiesta popular religiosa como referente de recreación colectiva: el caso de San Andrés Totoltepec", *Alteridades, Anuario de Antropología*, UAM-Iztapalapa, México.
- Rabotnikof, Nora, 1998, "Privado/Público", *debate feminista*, año 9, vol. 18.

Lógicas e intereses particulares en San Andrés Totoltepec, Tlalpan

SERGIO ZERMEÑO*

SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC ES UNO de los ocho pueblos ligados por la carretera que deja a la ciudad al ascender por la Sierra del Ajusco hacia el sur. En los años noventa pasó de 19 000 a 35 000 habitantes.¹ Tiene un régimen básicamente de pequeña propiedad (junto a tierras comunales y ejidales) instaurado desde el siglo XIX, lo que permite a sus habitantes poseedores parcelar y vender lotes, de todos los tamaños, en unos cien dólares el metro hacia el año 2000. Se trata de un mercado compuesto en lo esencial por clases medias y, dentro de éstas, por muchos profesionistas y académicos ligados a los centros de educación superior del sur de la ciudad. En la zona han crecido exponencialmente los problemas de ordenamiento territorial y regularización de la propiedad, el abasto de agua y drenaje, la saturación de las vialidades por los automóviles y el déficit de transporte público. A esto se aúna el hecho de que la conformación volcánica de la zona permite filtrar hacia el subsuelo del valle de México el agua de la que la ciudad se alimenta en un 60 por ciento.

Se entiende entonces la pertinencia de un plan que reordenara el uso del suelo y los servicios, tendiente a preservar, en las áreas aún no urbanizadas, lotes de mayores dimensiones que detuvieran la pulverización de la propiedad. El reordenamiento proponía inicialmente lotes mínimos de 500 y 1 000 m² en las zonas de preservación y de reserva ecológica —en donde además resulta muy caro hacer llegar los servicios básicos— y de 200 m² en el casco del pueblo y en las zonas de mayor densidad.

La agencia de consultoría urbana Fomento Solidario de Vivienda (Fosovi)², con algún trabajo ya desarrollado en el pueblo en anteriores intentos de reordenamiento, fue contratada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) para realizar los trabajos. Hay que dejar constancia de que en los dos años y medio en que desarrolló sus actividades durante el primer gobierno perredista de la capital, Fosovi convocó y discutió con

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹ Seduvi, 2000, pp. 13 y 24.

² Sus principales responsables son profesores de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

prácticamente todos los grupos y las personas que de una o de otra manera estuvieron involucradas en el nuevo plan de reordenamiento: asociaciones y organizaciones populares,³ asociaciones civiles y de colonos (clases medias y altas),⁴ comités vecinales (siete comités elegidos hacia mediados de 1999), redes barriales, asociaciones tradicionales y organizaciones encargadas de las fiestas religiosas,⁵ autoridades locales, etcétera.⁶

El mayor obstáculo para que estos planes parciales de reordenamiento territorial tuvieran éxito radicó en la bajísima o más bien nula capacidad operativa y de autoridad que mostraron y que declararon abiertamente, desde un principio, tanto las organizaciones no gubernamentales contratadas como la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Causó estupor a todos los actores convocados la declaración de Fosovi, desde el comienzo, en torno a que no se contaba con presupuesto alguno para llevar adelante los trabajos de reordenamiento del uso del suelo y de los servicios; que se trataba solamente de un diagnóstico y que serían las autoridades delegacionales o las autoridades pertinentes en otros niveles las que tendrían la tarea de ejecutar las obras recomendadas.

Los gobiernos delegacionales declararon inmediatamente y en consecuencia su imposibilidad presupuestal para comprometerse con los resultados de aquel diagnóstico y quedó absolutamente nebuloso el tema de cómo se operarían los acuerdos a que condujera aquella concertación. Fue una estrategia poco clara proponer la realización de un plan de reordenamiento territorial y al mismo tiempo declarar que no se tenía ni la autoridad ni los

³ Pueblo en Lucha por la Tierra, Coordinadora de San Andrés Totoltepec, Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur.

⁴ Asociación de Colonos de San Buenaventura, Asociación de Vecinos Aledaños a la Casa Tlalpan, Comunidad de Desarrollo Ecológico A.C., Asociación de Vecinos Vista de Anáhuac, A.C. (claramente ligadas a la seguridad, a la vigilancia de los usos del suelo en áreas de conservación ecológica y al cierre y privatización de vialidades públicas, lo que las confronta regularmente con los habitantes originarios del pueblo y con sus organizaciones).

⁵ Patronato de San Andrés (encargado de organizar las fiestas de San Andrés, Corpus Christi, Santa Cruz, Día de Muertos, Navidad, torneos deportivos), Sistemas de Cargos y Mayordomías (que refrendan las diferencias de rango y prestigio en la comunidad).

⁶ Fosovi nos informa que entre 1998 y 2000 llevó adelante cinco asambleas populares, ocho asambleas zonales, cinco mesas vecinales, nueve talleres de participación, 114 recorridos de campo, 669 reuniones de trabajo con organizaciones sociales, asociaciones de residentes, asociaciones civiles, grupos de vecinos, inversionistas, sindicatos, comités vecinales, autoridades delegacionales, diputados federales y locales, secretarías del GDF, organismos no gubernamentales e instituciones académicas y profesionales. María de Lourdes García Vázquez y Gustavo Romero Fernández, en este libro (coord.), 2002.

medios legales y financieros para hacer efectivos los acuerdos. Pero, todas las fuerzas convocadas entendieron que se trataba de un diagnóstico que podría ser muy útil y sugerente y se dispusieron a participar mientras ello no debilitara sus intereses y estrategias. Aquí, como en los ejemplos anteriores y como es natural, cada quien jugaba en su lógica:

LA LÓGICA DE LOS POBLADORES ORIGINALES

Las organizaciones de referente popular (Pueblo en Lucha por la Tierra, por ejemplo) congregaban en realidad a un conjunto de vecinos que tenían en común mucho más el ser lugareños (es decir, originarios del pueblo) que el tener bajos recursos o encontrarse en situación de pobreza. Naturalmente que congregaban también a pobladores de bajos recursos, pero la lucha de muchos de sus integrantes y dirigentes estaba orientada en lo esencial en contra de los embates externos a la comunidad, y éstos eran particularmente de cuatro tipos:

El primero y más importante en orden de antigüedad es el derivado de las grandes expropiaciones gubernamentales: en los años cincuenta, el trazo de la autopista a Cuernavaca; en los años sesenta, 400 hectáreas para la construcción del Colegio Militar; en los años ochenta, las casi 500 hectáreas para crear el Parque Ecológico de El Ajusco (zona de preservación y conservación ecológica).

En segundo lugar, la adquisición de enormes extensiones para fundar fraccionamientos para sectores de altísimos ingresos que intentaban huir por una u otra razón del agobio de la gran urbe: en los años cincuenta, la creación del Club de Golf México; en los decenios siguientes, la instalación de una larga hilera de hoteles de paso (que se volvieron un serio problema de enfrentamiento con los lugareños por el enorme consumo de agua de estos dos tipos de asentamientos); en los años sesenta y setenta, el establecimiento del "neorruralismo", como lo llamó Fosovi, consistente en la adquisición de enormes extensiones, esta vez en las inmediaciones del casco mismo del pueblo, para el establecimiento de colonias ecológicas para avocados de altísimos ingresos, pues los lotes idealmente tendrían una extensión de 4 000 m² con áreas construidas muy acotadamente y reglamentadas (Tlalpuente, San Buenaventura).⁷

⁷ Rosalinda Arau, 1987, p. 153.

El tercer tipo de “intrusiones” y amenazas a la integridad del pueblo vino de los fraccionadores tanto privados como surgidos en la dinámica del movimiento urbano popular (Asamblea de Barrios) o de otras agrupaciones corporativas poderosas (sindicatos ligados al poder judicial...) que encontraban sumamente atractivo comprar una extensión en zona de reserva ecológica y potenciar el valor de la inversión mediante una alta densidad habitacional y acuerdos ilegítimos con las autoridades para conseguir permisos de construcción e instalar servicios básicos.

Al lado de estas dinámicas trabajaba una que sin duda tiñó con más fuerza la imagen urbana con las formas y colores que hoy conocemos, que atentan contra la integridad cultural de los habitantes originarios de San Andrés: la construcción “hormiga” de viviendas en lotes de todos los tamaños frente a la cual la lucha por imponer la normatividad y el ordenamiento se limita a acuerdos cotidianos y corruptelas con los inspectores y autoridades delegacionales, pues en 90% de los casos, los habitantes así asentados no pueden demostrar ni siquiera la propiedad del predio, requisito indispensable para obtener una licencia de construcción. Cuando ya está construido uno o dos cuartos y ahí vive una familia (que puede ser la de un profesor universitario, claro está), ¿cómo controlar la expansión del pie de casa hasta ocupar los 200 metros cuadrados del predio?

Se entiende que frente a todos estos embates, las organizaciones de los habitantes originarios tiendan a ser una amalgama multclasista y que el cemento de esta posición defensiva esté provisto por el referente religioso y por el rol de la iglesia (tradicionalmente, la católica). Se entiende también que las organizaciones civiles como Pueblo en Lucha por la Tierra, el Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur y la Coordinadora de San Andrés constituyan en realidad espacios perfectamente intercomunicados con las mayordomías, el patronato y el resto de las organizaciones eclesiales.

Al mismo tiempo, sin embargo, esta identidad lugareña es contradictoria y detrás de ella se mantienen las diferencias: las familias propietarias del pueblo, por más modestos que fueran sus predios rurales, terminaron sentadas en costales de oro, conforme la mancha urbana fue cubriendo San Andrés y cada metro cuadrado alcanzó el precio de entre 500 y 1 000 pesos, y aquellas modestas parcelas pudieron ser fraccionadas en diez o en quince “lotecitos” de doscientos metros.

Estas personas asistieron con gran regularidad a las consultas a las que convocó Fosovi y aportaron su conocimiento del lugar y muchas ideas. Su interés, sin embargo, como es de suponerse, estaba centrado en cuestiones tales como la de si sus tierras quedaban incluidas en la poligonal del Plan

Parcial (lo que les conferiría ciertas prerrogativas legales), o si por su ubicación les tocaría un "lote tipo" de 500 o 1 000 m², o en fin, si se haría respetar tal camino real o tal otro que fue cerrado por los grandes fraccionamientos ecológicos con el argumento de la seguridad, etcétera.

LA LÓGICA DE LOS AVECINDADOS RICOS

Por su parte, los habitantes de los fraccionamientos del "neorruralismo" pusieron toda su atención en el desarrollo de las consultas vecinales en torno al Plan Parcial desde el momento en que sus intereses amalgaman la preservación de la ecología y el medio ambiente con el tema de la seguridad. En efecto, las dimensiones de esos predios los vuelven bastante aislados y conforme los índices de delincuencia se disparaban en el último decenio, se endurecía el control sobre el libre tránsito en sus vías internas, lo que provocaba el enojo de los lugareños, sobre todo de aquellos que ahora debían hacer largos rodeos para acceder a sus tierras. Se dieron casos, incluso, en que los habitantes originarios conservaron algunas tierras en el interior de esos fraccionamientos. Las tensiones se generaban entonces porque en esos lotes no se seguían los ordenamientos convenidos de construcción y ecológicos.

LA LÓGICA DE LAS AUTORIDADES

Por su parte, las autoridades delegacionales entendieron la potencialidad de los trabajos de Fosovi en torno, por ejemplo, a las dimensiones de los "lotes tipo" según la zonificación sugerida pues, como es obvio, ello les daría argumentos para oponerse al desarrollo de este o aquel programa de vivienda, o bien el trabajo de concertación y acercamiento con los vecinos les permitiría en algún momento encontrar un poco más despejado el ambiente para ampliar una calle o reubicar algún asentamiento extremadamente irregular. Pero, claro está, los gobiernos delegacionales iban a durar tres años y, para entonces, en el mejor de los casos, los planes parciales apenas estarían siendo aprobados por la Asamblea Legislativa.

La lógica de las autoridades exigía entonces resultados prácticos en un plazo más corto. Así, desde el momento en que Fosovi dejó más o menos claro que era urgente reordenar el tráfico vehicular de las calles céntricas —paso obligado hacia la única vía de acceso (la carretera federal)—, la de-

legación se propuso llevar a cabo los trabajos en la calle Zapata, una vía que iba a permitir con relativa fluidez el desalojo vehicular desde la carretera federal en la parte alta del sur hasta la autopista a Cuernavaca en la parte baja del norte, frente al Colegio Militar. Se llevó adelante el levantamiento, se preparó el proyecto y aparecieron tres tipos de obstáculos, absolutamente normales en estos casos: un grupo de habitantes originarios se opuso a que su enorme predio fuera afectado, digamos en 5%, aunque iba a recibir una indemnización a precios comerciales; un grupo de profesores universitarios y de intelectuales declaró preferir las dificultades de tránsito antes que ver afectada la fisonomía del pueblo por aquella ampliación, incluso si se trataba de una calle empedrada de muy baja velocidad fuera del casco histórico; y en fin, la delegación se dio cuenta de que la obra rebasaba sus posibilidades presupuestales.

LA LÓGICA DE LOS FRACCIONADORES

En estas condiciones la tarea se volvió sumamente difícil y un elemento, aparentemente facilitador, vino a complicar el panorama: la Constructora ARA, dueña de un predio de más de tres hectáreas, decidió llevar adelante la edificación de 115 viviendas unifamiliares, de dos plantas, con precios unitarios de alrededor de un millón y medio de pesos (lo que nos indica que se trataba de viviendas para clases medias y medias altas). El enorme predio se encontraba en un lugar sumamente estratégico: a sólo 100 metros de lo que estaba proyectado como el Libramiento La Venta-Colegio Militar que fungiría como segundo periférico, de acuerdo con los planes de los gobiernos priístas, y que quedó congelado por el propio Cuauhtémoc Cárdenas cuando tomó posesión de la gubernatura del D.F. Es muy probable que la compra de ese predio respondiera a razones especulativas, pero sea como sea, su ubicación era muy favorable ya que, a diferencia de prácticamente el resto de los proyectos inmobiliarios de la zona, éste se encontraba en el punto más conurbado, más bajo y más densamente poblado del polígono definido por el Plan Parcial; y eso, aunado a la moderada densidad de las viviendas propuestas, colocaba a sus propietarios en posición de exigir los permisos para la construcción.⁸ Frente a esta posición de fuerza legal de

⁸ Fueron definidas por Fosovi como “áreas de poca pendiente, colindando con suelo urbano y con posibilidad de ser dotadas con infraestructura urbana[...] zonas en donde debe adquirirse suelo para equipamiento urbano, viviendas de interés social”, Seduvi, *op. cit.*, p. 29.

ARA, las autoridades no pudieron oponer más que una larga lista de exigencias como condición para permitir el inicio de los trabajos (más allá de lo que es obligatorio por norma y que se refiere a factibilidad hidráulica, impacto ambiental y vialidad). Esas exigencias adicionales fueron: dotar con agua potable y entubada a las colonias colindantes con el predio (Zacatienda, Tienda, Tecorral, Axalco) mediante la instalación de una tubería de 12 pulgadas, cuatro de las cuales serían para el conjunto ARA, a partir de un depósito alimentado por el acuaférico a 2 km de distancia; la ampliación de un puente vehicular y la instalación de un puente peatonal, así como el relleno, la ampliación parcial, la nivelación y la pavimentación de las calles circundantes al conjunto ARA (incluidos 700 metros de la calle Zapata, propuesta por Fosovi en los pares viales); la adquisición de un predio de 700 m² para la instalación de una clínica de especialidades médicas que sería apoyado por la organización holandesa *Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* (NOVIB), y para cuya construcción las organizaciones populares sólo contaban con un terreno menor de 200 m²). Todas estas exigencias adicionales rebasaban la suma de tres millones de pesos.

En la lógica de la delegación, el acuerdo era muy aceptable, pues le permitía realizar una cantidad de obras, comenzando por la instalación hidráulica y los pares viales para los que no contaba con recursos; para las familias que circundaban el proyecto habitacional, sobre todo para aquellos vecindados de clases medias, la propuesta fue también bienvenida, pues como lo manifestaron en repetidas ocasiones, no sólo era conveniente por la llegada pronta de servicios urbanos, sino porque todo ello contribuía a elevar el valor de sus propiedades.

LA LÓGICA DE LAS ORGANIZACIONES POPULARES

Por su parte, las organizaciones más representativas (la Coordinadora, el Patronato, los comités vecinales involucrados y, por un tiempo, Pueblo en Lucha por la Tierra), accedieron a discutir y a firmar (con excepción de esta última) un acuerdo tripartita con la constructora y las autoridades de Tlalpan en los términos descritos, para lo cual fue formado el Consejo de San Andrés y, para el caso particular, una mesa de trabajo de Obras y Desarrollo Urbano en la que convergían, además de otros grupos vecinales de clases medias, Fosovi, las autoridades de operación hidráulica (DGCOH), de desarrollo urbano (Seduvi), de vialidad (Setravi), así como Obras, Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana de la Delegación.

Otra parte de los habitantes, sin embargo, no se sumó ni aceptó los acuerdos. El Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (MPPCS del Distrito Federal), una organización ligada a la iglesia católica —en particular a la Teología de la Liberación y a la Iglesia de los Pobres, con gran admiración hacia quien fuera el obispo de Cuernavaca, Sergio Méndez Arceo— integrada por habitantes originarios empobrecidos y por asentamientos irregulares de avecindados también de muy bajos recursos, se opuso rotundamente al acuerdo y al proyecto habitacional de ARA. Si bien la sede de esta organización es la parroquia de San Pedro Mártir, una parte muy importante de sus seguidores radica en las colonias precarias que se encuentran en las inmediaciones del proyecto de ARA (Tecorral, Tienda, Zacatienda, Axalco).

El MPPCS es una organización con una trayectoria de más de treinta años que logró una implantación en tres pueblos y en al menos 15 colonias populares en esta zona,⁹ privilegiando con éxito la lucha a favor de mejores indemnizaciones para los habitantes expropiados y en contra del consumo de agua preferencial para hoteles y fraccionamientos. Gracias a sus presiones y a sus gestiones, la SEP construyó una importante escuela en el lugar. Se trata de una organización en la que, desde los años setenta hasta la fecha, se han tomado las decisiones con base en la asamblea general y en función de las propuestas de los 11 equipos de trabajo en que está organizada.¹⁰

En el momento en que se discutió la posibilidad de un acuerdo tripartita, esta organización no aceptó ni siquiera que en su asamblea de los jueves o en cualquier otro espacio se expresaran voces exteriores para explicar o discutir tal convenio. Esto significó una radicalización en sus posiciones pues, como lo ha reseñado Lucía Álvarez, hasta 1997, la organización se planteó siempre

la necesidad de generar caminos alternativos y resolver por una vía propia aquello para lo que ni el sector público ni las instituciones ofrecían una respuesta [...] [pero ello] no excluyó nunca la reivindicación ni la negociación ante las autoridades competentes en los casos que así lo requerían [...] por

⁹ “Entre los primeros se encuentra San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec y Chimalcoyoc, y entre las colonias (aparte de las ya enunciadas), las de Los Volcanes, Pedregal de San Andrés, el Mirador, Plan de Ayala, Ejidos de San Pedro, Águilas, Mirador del Valle, Atocpan, Tlalmille y Parque Tlalcoligia”, Lucía Álvarez, 1999, p. 40.

¹⁰ Abasto, Cocina Popular, Desayunador Infantil, Difusión y Propaganda, Educación para Adultos, Estancias Infantiles, Finanzas Internas, Formación Cultural, Negociación, Salud y Vivienda. Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 43.

ejemplo, créditos para la vivienda, desayunos escolares, cocinas populares, consultorios de atención a la comunidad (alópatas y de medicina alternativa), etcétera.¹¹

Uno de sus principales logros fue el Programa de Abasto, que a partir de una primera tienda abierta en 1984, fue consolidándose apoyado primero en Conasupo y en los años que siguieron fue generando un capital propio con el acompañamiento de organismos internacionales (Pan para el Mundo, NOVIB de Holanda).

La experiencia vio su mayor desarrollo hacia finales de los ochenta, cuando se agregaron al proyecto autogestivo cuatro tiendas más, con 18 empleados remunerados, que ofrecían productos a precios 14% más bajos que los del mercado a 2 600 familias, y fue adquirida, incluso, una camioneta para abastecerse sin la intermediación de Diconsa y Conasupo.¹²

Sin embargo, la entrada del gobierno cardenista generó muchas expectativas, y lo que antes era negociable —como la participación en el programa de empresas de Solidaridad en 1992— resultaba ahora inaceptable, y quienes lo proponían y estaban por aprovechar el convenio con ARA terminaron siendo tachados por el MPPCS de corruptos y traidores (“muchos millones de pesos se han de haber embolsado las autoridades delegacionales”, afirmaron en repetidas ocasiones). No cabe duda que la crisis de 1994, el fin abrupto del financiamiento al abasto popular y el cierre de las tiendas y los subsidios canalizados a través de Conasupo, Diconsa, Liconsa etc., significaron un gran golpe para estas experiencias, que si bien habían hecho grandes esfuerzos por operar de manera autosuficiente, no estaban en condiciones para enfrentar sin subsidios la competencia que se estaba desatando. El manejo de mayores recursos, la supervisión de las obras para nuevos locales, la relación directa con industriales y productores, el manejo de las utilidades, los inventarios trimestrales y el manejo de la nómina fueron requerimientos que exigieron cada vez un mayor desarrollo de la organización.¹³

A todo esto se sumó el dramático crecimiento demográfico de la zona que, como recordábamos, pasaría de 19 000 a 35 000 habitantes entre 1990 y el año 2000 (con la proyección de congregar a cerca de 60 000 habitantes hacia el año 2010), pero que fue aún más agudo en las zonas en donde el MPPCS tenía sus bases (Zacatienda de 8 000 a 13 500 entre 1990 y el

¹¹ Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 48.

¹² María del Pilar Rivero Laborde, 1995.

¹³ “Proyecto para la recapitalización de la empresa”, Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur, mimeo. (citado en Lucía Álvarez, *op. cit.*).

2 000; Axalco de 1 200 a 2 000; La Palma de 1 500 a 5 500...)¹⁴ Es justamente al lado de estas colonias y de esta urbanización salvaje que se desarrolla el proyecto inmobiliario de ARA, al que Pueblos y Colonias se opone con el argumento de que se trata de tierras de reserva ecológica (!).

El MPPCS en este marco se vio dislocado; algunas de sus tiendas fueron cerradas y algunos de los movimientos que la acompañaron, como Pueblo en Lucha por la Tierra de San Andrés, se separaron de ella. La gran alianza pluriclasista que logró congregarse en defensa de una identidad local, se vio atacada por muchos lados: primeramente, porque gran parte de ese crecimiento demográfico fue protagonizado por clases medias que no coinciden y no pueden identificarse con el contenido altamente cristiano, confesional y defensor de las tradiciones que caracterizó hasta los años noventa a Pueblos y Colonias; en segundo lugar, porque las sucesivas olas de inmigrantes llegados a los asentamientos paupérrimos tampoco fueron capaces de mantener los lazos con la Iglesia y la tradición católica, y encontraron más fácil y más redituable a corto plazo ligarse con los liderazgos personalizados y clientelares primero del PRI y luego del PRD. En tercer lugar, los miembros más ricos de la comunidad tanto de San Pedro como de San Andrés, asediados por la demanda de tierras, comenzaron a pensar mucho más en términos de ganancia que en términos de identidad. Debido a todo esto, el MPPCS adoptó una homogeneidad de clase desposeída mucho más nítida y con ello se acentuó su radicalismo y en consonancia su renuencia a la negociación: “no queremos llevar a nuestros hijos a la escuela y que los autos de lujo nos echen el polvo en la cara.”

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, Pueblos y Colonias demostró su capacidad de empresa, su posición ofensiva para proponer y redefinir los términos de la negociación en lo que podríamos calificar como una clara tendencia hacia la formación de un capital social entre sus integrantes; diez años después, y debido principalmente al dinamismo salvaje de la conurbación, al retiro de todos los apoyos y a la intemperie de la comercialización sin restricciones, la organización pierde terreno, se coloca a la defensiva, el amplio frente de lugareños da paso a una fisonomía más bien precarista y, aunque se encuentran lejos de reproducir un síndrome de damnificados dependientes, surgen algunos rasgos de retraimiento y resentimiento.¹⁵

¹⁴ Seduvi, *op. cit.*, pp. 13-14 y 24.

¹⁵ Vivir en condición de damnificados: una situación en la que debido a una larga y reiterativa marginación y recepción de agravios, las personas o los grupos (niños en situación de calle, “chavos banda”, por ejemplo), dejan de relacionarse con otros en términos de igualdad



A la negativa del MPPCS para firmar el acuerdo tripartita y para asistir al Comité de Obras del recientemente instaurado Consejo de San Andrés, se sumó la organización Pueblo en Lucha por la Tierra de San Andrés y, detrás de ésta, los propietarios que podrían ser afectados por los realineamientos de los pares viales. Para ese momento (finales de 1999), había arrancado la batalla por la sucesión política tanto nacional como en todos los peldaños legislativos, partidistas y gubernamentales del D.F.

David Cervantes, un diputado federal perredista, vio la posibilidad de apoyarse en aquel malestar para su estrategia política y los miembros del MPPCS y grupos afines aceptaron gustosos esa alianza con la esperanza de bloquear el proyecto habitacional y detener en la Asamblea Legislativa la aprobación del Plan Parcial y sus ordenamientos sobre usos del suelo ("lotes tipo" para la preservación ecológica y la captación pluvial...), reordenamiento y nuevos alineamientos en los pares viales, etc. Éstos son los términos con que Fosovi lamenta la situación:

con una de las organizaciones urbanas más antiguas cuyos métodos son autoritarios, no ha habido una comprensión de los cambios en el contexto. Su movimiento se apoyó en un diputado federal, impidiendo que el programa parcial siguiera su proceso de manera fluida, en cada instancia se le detenía hasta que no se cambiaba a gusto de algunos/as vecinos/as. No importando que 63 organizaciones vecinales estuvieran de acuerdo con él.¹⁶

A algunos intereses del perredismo en competencia por puestos políticos no les pareció conveniente que la administración delegacional en funciones pudiera exhibir logros materiales hacia el final del trienio, de manera que los trabajos de equipamiento hidráulico, reordenamiento territorial, vialidad, etc., que estaban implicados en los acuerdos con ARA, así como en el plan parcial, fueron bloqueados tanto en los espacios legislativos como en su ejecución en San Andrés.

y ponen en primer plano el resentimiento y la desconfianza permanente. El intercambio de apoyos y de ayudas deja de ser visto como un esfuerzo del otro para mejorar una situación material y reforzar la confianza, y se convierte en un pago irrelevante, siempre insuficiente, una obligación de los otros ante "la cadena de agravios que la vida me ha infligido (y por tanto ellos me han infligido)". Como reacción a las propuestas de cooperación, de ayuda o de apoyo, no hay identificación ni agradecimiento; hay constatación de la culpa del otro: "tu apoyo es una pequeña recompensa por los agravios que tú y los de tu situación, los de tu clase, me han infligido, estás lavando tus culpas, no tengo por qué reconocerte, somos diferentes".

¹⁶ María de Lourdes García y Gustavo Romero, *op. cit.*

En la medida en que los permisos de la constructora estaban bien sustentados, no fue posible detener las obras, ni siquiera más tarde, cuando López Obrador emitió su edicto núm. 2, en que prohibía los desarrollos inmobiliarios fuera de la zona céntrica del D.F. Entonces, Pueblos y Colonias, al no haber obtenido tampoco resultados con su nueva estrategia, cerró por unas horas el tránsito de la autopista a Cuernavaca, sin que eso les redituara favorablemente. Para entonces, la mesa de Obras y Desarrollo Urbano, así como el Consejo de San Andrés, se habían dispersado por falta de resultados. De los compromisos firmados en el convenio tripartita muy pocos pudieron cumplirse (se perdió, por ejemplo, el terreno que sería donado para la policlínica, y se perdieron, además, los veinte mil dólares donados por NOVIB para ese fin, pues resultaba una aberración tener que gastar en un edificio de varios niveles, dado que el predio en el que el MPPCS exigía intransigentemente que se construyera tenía un área de sólo 190 m²).

No parece correcto, sin embargo, colocar toda la responsabilidad en la organización popular, pues del lado del gobierno (tanto central como delegacional) se hizo evidente la bajísima capacidad para poner en marcha unas obras que, de haberse agilizado, hubieran distendido mucho este desafortunado conflicto. Por ejemplo, el MPPCS desde el inicio del gobierno perredista le solicitó al delegado la construcción del puente de Tecorral sobre la barranca de San Buenaventura ya que, para asistir a la primaria, un importante grupo de escolares camina de San Andrés a San Pedro y tiene que hacer un largo rodeo hasta el puente de la autopista para librar la barranca y después pasar peligrosamente al lado del flujo vehicular. Como se trata de un claro de más de 20 metros, el costo de la obra era elevado y bastante complejos los trámites. Infinitamente menos complejos, sin embargo, que los exigidos para los permisos del proyecto habitacional de ARA (obtenidos desde 1998), a sólo cien metros del puente en cuestión. Otras obras sí se llevaron adelante, como la terminación de la biblioteca pública y futura Casa de la Cultura de San Pedro, una obra que estaba avanzada en un 80% a la entrada de la administración perredista gracias a las gestiones y al largo trabajo del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur. El día de la inauguración de la obra, los integrantes de esta organización leyeron las siguientes palabras frente al ingeniero Cárdenas: "con gran entusiasmo y esperanza creamos con vecinos de los pueblos y colonias de la zona un comité de apoyo a su candidatura [...] Con una administración delegacional diferente estábamos seguros que nuestras demandas iban a ser mejor atendidas [...] Es preocupante percibir que las autoridades dele-

gacionales son lo mismo que las anteriores".¹⁷ Cuando esto sucedió, corría el mes de abril de 1999, las obras de ARA ya habían comenzado, el MPPCS ya se había negado a dialogar con la delegación, y ésta a recibir a los miembros del movimiento. Las autoridades presentaron a Cárdenas la lista de las obras realizadas en la zona. Pero la verdad es que eran, en su mayoría, trabajos de rutina y de mantenimiento (servicios urbanos), y pocas obras de impacto y sensibles, como lo hubieran podido ser el puente de Tecorral (inexistente aún en el año 2002) o los andadores peatonales en puntos de alto peligro a lo largo de la carretera federal.

En parte por inexperiencia para la obtención de los recursos, en parte por lentitud y mala jerarquización para ejecutar las obras públicas, en parte por los recortes presupuestales a que tuvo que hacer frente el nuevo gobierno, en parte, en fin, por una herencia de corrupción que no fue fácil erradicar en el corto plazo, el hecho es que muchas obras de verdadero impacto (como lo hubiera sido el puente de Tecorral) no recibieron la prioridad que merecían. Otro ejemplo en el área de estudio: durante más de un año, los equipos de participación ciudadana de la delegación estuvieron tratando de llegar a un consenso con los vecinos para remover los obstáculos y permitir los pares viales de San Andrés propuestos por Fosovi, en particular en lo que hace a la calle Zapata, sin que se tuviera claridad sobre la procedencia de los recursos que serían empleados para indemnizar a los afectados o cuáles serían los pasos que deberían tomarse en caso de que algunos vecinos se ampararan contra las afectaciones, como ya habían amenazado. Muchas órdenes para detener y hasta para derruir obras que se habían realizado en flagrante violación a las alineaciones o a los usos del suelo permitidos se dilataban semanas y meses antes de recibir la aprobación de las autoridades de esa cueva de ladrones en que se convierten regularmente las subdelegaciones jurídicas y de gobierno (los afectados "compraban" en infinidad de casos a los responsables de la ejecución de las clausuras o las demoliciones, aunque en otros casos simplemente la acumulación de demandas y de trámites era tan grande que los retrasos eran inevitables). Lo que muchos de estos proyectos dejaron en claro es que, puestas aparte ciertas obras espectaculares de voluntad política de las autoridades, un altísimo porcentaje de actos de gobierno que normalmente debieron ser ejecutados, no lo fueron por falta de mecanismos burocráticos estandarizados, porque muchas decisiones se dejaron al arbitrio de la cadena administrativa y si el servidor público no cumple con la norma, no recibe ninguna sanción.

¹⁷ Carta a Cuauhtémoc Cárdenas Sólórzano, 8 de abril de 1999.

De un lado, una baja capacidad de ejecución de la obra pública en un espacio de urbanización salvaje (y en el marco de un déficit de autoridad, que no es exclusivo de ese lugar y ese momento, sino que parece convertirse en la norma administrativa en un país que ha alcanzado los grados de desorden y exclusión de México, y en particular de la ciudad de México al doblar el siglo); de otro lado, el recorte abrupto de los subsidios a los sectores populares, la precariedad, la reclusión, la desconfianza y el resentimiento; el resultado entonces ha sido que la participación ciudadana y los consensos vecinales, al menos en el caso aquí analizado, se han vuelto muy difíciles, si no es que imposibles. El buen trabajo que se llevó a cabo en las consultas de Fosovi, el Plan Parcial que derivó de ahí con tanto esfuerzo, la creación del Consejo de San Andrés y de la Mesa de Obras y Desarrollo Urbano, se vieron malogrados por la conjunción desafortunada de los elementos reseñados, sin olvidar el impacto enorme del oportunismo político.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía, 1999, "El Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur en el D.F. Construcción de una alternativa", en Daniel Cazés, *Creación de alternativas en México*, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- Arau, Rosalinda, 1987, "Historia de una organización popular en el Valle de México", CIESAS, Cuadernos de La Casa Chata, México.
- García Vázquez, María de Lourdes y Gustavo Romero Fernández, "Una nueva 'ruralidad': transformaciones territoriales en San Andrés Totoltepec, Tlalpan", en Alicia Ziccardi (coord.), 2002, *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, Posgrado en Urbanismo/ IIS/PUEC, UNAM, México.
- Rivero Laborde, María del Pilar, 1995, "Una propuesta alternativa de abasto popular en la ciudad de México: el caso del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur", tesis de licenciatura en sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Seduvi, 2000, "Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Poblado de San Andrés Totoltepec", México.

De un lado, una baja capacidad de ejecución de la obra pública en un espacio de urbanización salvaje (y en el marco de un déficit de autoridad, que no es exclusivo de ese lugar y ese momento, sino que parece convertirse en la norma administrativa en un país que ha alcanzado los grados de desorden y exclusión de México, y en particular de la ciudad de México al doblar el siglo); de otro lado, el recorte abrupto de los subsidios a los sectores populares, la precariedad, la reclusión, la desconfianza y el resentimiento; el resultado entonces ha sido que la participación ciudadana y los consensos vecinales, al menos en el caso aquí analizado, se han vuelto muy difíciles, si no es que imposibles. El buen trabajo que se llevó a cabo en las consultas de Fosovi, el Plan Parcial que derivó de ahí con tanto esfuerzo, la creación del Consejo de San Andrés y de la Mesa de Obras y Desarrollo Urbano, se vieron malogrados por la conjunción desafortunada de los elementos reseñados, sin olvidar el impacto enorme del oportunismo político.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía, 1999, "El Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur en el D.F. Construcción de una alternativa", en Daniel Cazés, *Creación de alternativas en México*, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- Arau, Rosalinda, 1987, "Historia de una organización popular en el Valle de México", CIESAS, Cuadernos de La Casa Chata, México.
- García Vázquez, María de Lourdes y Gustavo Romero Fernández, "Una nueva 'ruralidad': transformaciones territoriales en San Andrés Totoltepec, Tlalpan", en Alicia Ziccardi (coord.), 2002, *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, Posgrado en Urbanismo/ IIS/PUEC, UNAM, México.
- Rivero Laborde, María del Pilar, 1995, "Una propuesta alternativa de abasto popular en la ciudad de México: el caso del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur", tesis de licenciatura en sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Seduvi, 2000, "Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Poblado de San Andrés Totoltepec", México.