

DE ACTORES Y PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

EL CASO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR

Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández*

El gobierno del PRD en la Ciudad de México se ha planteado establecer cierto tipo de relaciones de colaboración con la sociedad civil y, en general, lograr una mayor corresponsabilidad con la ciudadanía. Se trata de un gobierno que define la participación ciudadana como el eje distintivo básico de la acción de gobierno y la corresponsabilidad como estrategia fundamental para la construcción de una cultura política de participación ciudadana. En este contexto, ha intentado implementar una serie de mecanismos de participación en los que se fomenta y prioriza la relación con las organizaciones de carácter territorial y aunque la relación con las organizaciones civiles y sociales tiende a diluirse, se mantienen algunos espacios de participación y se establecen algunos programas en los que tienen cabida. El artículo pretende hacer un análisis sobre la participación de diversos actores de la sociedad civil: vecinos, organizaciones sociales y organizaciones civiles en la definición e implementación de programas sociales en el Distrito Federal, en especial el caso del Programa de Vivienda en Lote Familiar.

PALABRAS CLAVE: actores sociales, organizaciones civiles, programas sociales, movimiento urbano popular.

INTRODUCCIÓN. LAS PROPUESTAS Y LOS PROGRAMAS

México, hasta hace unos cuantos años, se caracterizó por la presencia de un Estado-gobierno fuerte que fungió como

* Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Doctora en Diseño Urbano, con especialidad en Historia Urbana por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: mcsf@correo.azc.uam.mx

organizador y primer actor de una sociedad civil débil, inarticulada, incapaz de organizarse y asumir iniciativas. Sus efectos eran los de una sociedad civil con una vida pública limitada y por tanto la delimitación de lo público se volvió monopolio del Estado. No obstante, la modernización de los sistemas económicos y políticos ha supuesto una nueva diferenciación entre el Estado y la sociedad. La creciente demanda de democracia y participación ha llevado necesariamente a la ampliación del espacio público, entendido éste “como una dimensión de la vida social en la que los individuos pueden, cuando tienen y les son reconocidos los derechos individuales, tratar asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos y definir colectivamente su interés como público ciudadano y las acciones públicas y/o estatales necesarias para realizarlo”.¹

Si bien es cada vez más evidente la emergencia de una sociedad civil dispuesta a organizarse, a participar y a tomar decisiones, no sólo a través de los canales formales de representación sino mediante su participación directa, es también cada vez más evidente la necesidad de los gobiernos, en especial los definidos como democráticos, de gobernar las ciudades con la participación de los ciudadanos. Así enmarcada la participación ciudadana en el problema de la recuperación y ampliación de lo público, diría Cunnill,² no puede soslayarse que el espacio en el que se desenvuelve no es raso ni unidireccional. Dicho espacio es crecientemente ocupado por movimientos y organizaciones sociales y civiles que reclaman una mayor injerencia en las decisiones públicas, y también está cada vez más copado por estrategias gubernamentales que promueven tal injerencia, como ha sido el caso de los gobiernos de la Ciudad de México desde los años ochenta.

Andrés Manuel López Obrador se planteó como objetivo central de su gobierno hacer del Distrito Federal la ciudad de la Esperanza.

Una ciudad en la cual los ciudadanos y las ciudadanas viéramos el presente como el momento en que juntos podríamos afrontar con éxito los problemas y el futuro como el surgimiento de una gran urbe sana, bella y segura para todos... El proyecto de ciudad sólo tendrá fuerza si es compartido; es decir elaborado, aceptado y puesto en práctica por todos los ciudadanos y los actores organizados que constituyen la sociedad del Distrito Federal. En su elaboración deben tomar parte los funcionarios responsables así como los intelectuales y expertos que se mueven en el mundo de las ideas y la técnica. Pero eso no es suficiente, deben también participar los comités vecinales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios que financian y dirigen la producción y, sobre todo, los ciudadanos a quienes van a beneficiar los proyectos.³

Por otra parte, congruente con los principios de una política en favor de la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social, en el programa de desarrollo del gobierno perredista de la capital, la política social aparece como el eje articulador de los objetivos y programas y como signo de la prioridad asignada a la atención de los problemas sociales. El gobierno actual parte del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales y se ha planteado como objetivos fundamentales: frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad; promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad; fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad; abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos y promover la reconstrucción de la identidad y

sentido de pertenencia a la comunidad. Todo esto a partir de cuatro líneas estratégicas: Promoción del ejercicio de los derechos sociales; Promoción de la equidad; Prevención del delito, la violencia y las adicciones y Protección a la comunidad.

En correspondencia con el lema de campaña “Primero los Pobres” se considera como prioritario atender a los más pobres y vulnerables, en especial a los que han sufrido el abandono y la desprotección crónica: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes. Para su implementación se señala que los habitantes de cada unidad territorial definirán en asambleas vecinales democráticas las prioridades en materia social. Cada Comité Vecinal tendría recursos y atribuciones para aplicar los programas de desarrollo social, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

En ese sentido, las unidades territoriales, que no los comités vecinales, se convirtieron en el espacio privilegiado para el desarrollo de la política social, en concreto el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), que en general opera de manera centralizada. El Programa Integrado Territorial cuenta con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche Liconsa, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estas tres últimas son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

Para impulsar estos subprogramas y definir el número de acciones de gobierno y el monto económico de ellas, se priorizó a las unidades territoriales de mediana, alta y muy alta marginación (853), de manera que los recursos llegaran a los más necesitados. Con el apoyo de los promotores (1 250 en un principio, 860 actualmente) con los que cuenta la Dirección de Participación Ciu-

dadana se han realizado cientos de asambleas⁴ en todas y cada una de las unidades territoriales seleccionadas. El gobierno considera que la asamblea vecinal “es un espacio privilegiado de convergencia social a través de la cual los ciudadanos se informan de las acciones de gobierno, realizan propuestas y establecen los términos para verificar y darle seguimiento al Programa de Desarrollo Social”.⁵

En general el gobierno de la ciudad concibe la participación ciudadana como el eje articulador de las acciones de gobierno y establece que “la participación de la gente en la determinación, ejecución y evaluación y supervisión de las políticas públicas será método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre sociedad y sus autoridades”.⁶

Como todos sabemos “del dicho al hecho hay mucho trecho” y es por esto que nos hemos planteado hacer una reflexión en torno a la participación de diferentes actores: vecinos, condóminos, organizaciones civiles y sociales en el diseño e implementación de las políticas sociales, en el especial los subprogramas de vivienda incluidos en el Programa Integrado Territorial.

Programa de Vivienda en Lote Familiar

Son varios los programas de vivienda que ha impulsado la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y concretamente el Instituto de Vivienda del Distrito Federal: 1) *Vivienda en Conjunto*, que a su vez se subdivide en: a) vivienda nueva terminada, b) adquisición y rehabilitación de inmuebles catalogados, c) vivienda progresiva, e) vivienda usada y 2) *Vivienda en Lote Familiar*, que a su vez tiene dos vertientes: a) mejoramiento y ampliación y b) vivienda nueva.

Este último programa forma parte del Programa Integrado Territorial (PIT) del que ya hemos hecho mención. Aplica en predios que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano y están regularizados o en proceso de regularización, con

la idea de apoyar los procesos de autoproducción individual que realizan las familias de bajos ingresos. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional fomentando el arraigo familiar y barrial. Asimismo, este programa busca contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad. Se subdivide en:

- 1) *Mejoramiento y ampliación.* Esta modalidad corresponde al mejoramiento de la vivienda, con el propósito de ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitacionales, así como para mejorar sus condiciones sanitarias o de habitabilidad en general.
- 2) *Vivienda nueva.* Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos y terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria, y/o en subdivisiones de facto en predios o en lotes propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en barrios o colonias populares.

El programa está dirigido a cinco grupos de atención prioritarios: madres solteras, madres jefas de hogar, indígenas, personas con discapacidad y adultos mayores. Para ser sujetos de crédito se requiere ser mayores de 18 años, tener una edad máxima de 64 años, en caso de rebasar la edad se solicita un deudor solidario; ser jefes o jefas de familia, tener dependientes económicos o ser casados, contar con un ingreso menor a siete salarios mínimos.

Las reglas de operación y políticas generales del Programa se dividen en diversos rubros:

Social: mejorar la calidad de vida a partir de lograr una vivienda digna para las familias de más bajos ingresos. Para ello opera en las Unidades Territoriales definidas por el gobierno como de muy alta, alta y media marginalidad.

Financiero, administrativo y de recuperación. El programa ofrece créditos a las familias que lo requieren para la compra de materiales,

mano de obra y asesoría técnica. El crédito se otorga a partir de un estudio socio-económico y técnico que permite definir el monto del mismo. Para el caso del mejoramiento de vivienda o ampliación el monto máximo es de \$38 412, equivalente a 880 veces el salario mínimo mensual diario (actualmente \$ 43.65); y para el caso de vivienda nueva el monto máximo es de \$75 427.00 (1 728 VSMD). A este monto se descuentan 7% por concepto de asesoría técnica (con este recurso se paga a las Organizaciones y a los arquitectos que participan), por gastos de operación 2%, seguro de vida anual 5 al millar (el pago se realiza una vez por año y el monto viene siendo el de una mensualidad extra), fondo de ayuda social 5 al millar y cuota de cobranza del Fideicomiso de Recuperación (Fidere) 4.6 % mensual, que no ha sido muy efectivo en ello. Se calcula que la recuperación, es decir, de las personas que van más o menos al corriente es del 70 por ciento. Se trata de un crédito a la palabra, sin intereses y sin hipoteca que se recupera en un plazo máximo de ocho años. Para contar con el crédito el solicitante debe aportar el 5% del monto aprobado. Hay un subsidio al buen pago o pago oportuno del 15 porciento.

Técnico. El objetivo es lograr las mejores condiciones de habitabilidad. Para ello se ha contratado a profesionales a través de las organizaciones que conforman la Coalición Hábitat México, Colegios de Arquitectos e Ingenieros de la Ciudad de México, universidades y arquitectos independientes para realizar un diagnóstico, elaborar un proyecto, supervisar la obra y elaborar el finiquito.

El diagnóstico parte de la revisión física que se realiza de la vivienda, la cual se lleva a cabo en conjunto con el área técnica del INV (ubicada en los módulos zonales) para ir planteando la propuesta de diseño participativo. Este diagnóstico consiste en: Identificar las condiciones de deterioro de la vivienda para sugerir si el crédito debe ser de mejoramiento o de vivienda nueva; las condiciones del terreno para ver la viabilidad de los materiales a

utilizar y las condiciones sanitarias de la vivienda, problemas ocasionados por humedad, mala ventilación e iluminación; dimensionar los espacios para trabajar la propuesta de diseño participativo; considerar el posible desarrollo progresivo de la vivienda. Con base en este diagnóstico se elabora junto con el acreditado, la familia y el técnico el proyecto que es el punto de partida para el diseño de la vivienda.

Para desarrollar el proyecto, el acreditado contrata un albañil —por lo general un familiar o conocido suyo— y a un ayudante, quien se responsabiliza de la construcción de la obra bajo la supervisión de los arquitectos (por lo general pasantes o recién egresados) quienes a su vez, como es el caso de las organizaciones civiles, son supervisados por el responsable o coordinador técnico del programa. Supervisar y hacer que los trabajadores de la construcción —a veces hasta la misma familia— respeten el proyecto ha sido una tarea difícil pero muy positiva y ha ayudado a la misma capacitación del albañil. Generalmente, esta tarea ha sido muy bien valorada por los acreditados y está ayudando a generar una nueva cultura en la población —que ahora reconocen las ventajas de construir su vivienda con el apoyo de profesionales—, en los mismos arquitectos y sobre todo en los colegios, que han des-cubierto la labor tan importante de atender a los sectores que autoproducen su vivienda y empiezan a ver en este sector (que representa el 60% de la construcción de vivienda) un mercado potencial.

*Jurídico. Dar certeza y legalidad en la vivienda.*⁷

LOS ACTORES

Los vecinos

Como decíamos, el gobierno actual considera que el espacio privilegiado de participación son las 1 352 unidades territoriales

en las cuales se encuentra dividido el Distrito Federal para en ellas “edificar un nuevo nivel de gobierno: el de los vecinos organizados en su unidad territorial”.

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana⁸ en cada una de las unidades territoriales se debe conformar un Comité Vecinal. Estos comités vecinales tienen dentro de sus atribuciones la “supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles” de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Atribuciones dirigidas, principalmente, a la gestión urbana que fundamentalmente se realiza en la delegación.

Conforme a dicha ley, la integración de estos comités vecinales se realizó de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, a la planilla con más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo con el número de votos. Por tanto, en las elecciones de 1999, los comités vecinales se integraron no sólo con los miembros de una planilla sino de todas las que contendieron. La falta de integración y coordinación por no haber acuerdo entre los representantes, producto de su composición política, ha representado un problema para la operación y gestión cotidiana e incluso para la misma representación e interrelación con las autoridades, por lo que la mayor parte de los comités dejaron de operar o cada grupo opera y gestiona por su cuenta.

A la llegada del gobierno de López Obrador, rápidamente se identificó el problema de inmovilidad y falta de participación de los comités vecinales, por lo que determinaron promover la organización y participación vecinal por medio de otras dos figuras también previstas por la ley, las asambleas y comisiones de trabajo. A través de éstas se ha pretendido generar una nueva cultura de participación y activar la vida de los comités vecinales

a efecto de transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendimiento de cuentas.⁹

Así, con objeto de informar al conjunto de la población sobre el Programa Integrado Territorial, los diversos subprogramas y los recursos que se destinarían a cada uno de ellos, organizaron una asamblea por cada una de las unidades territoriales, misma que se realiza al inicio de cada año. A partir de estas asambleas se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de los programas y empezar a establecer los términos de la evaluación y el seguimiento de los programas. Las comisiones que se integraron por unidad territorial fueron: la de conservación y mejoramiento de las unidades territoriales (para los panistas: imagen urbana), cultura y deporte (ya se han iniciado las primeras acciones en ese sentido), desarrollo económico, educación, salud y grupos prioritarios, prevención del delito y vivienda. Estas comisiones se ven muy limitadas en sus funciones y prácticamente no han operado.¹⁰

Unos meses después, en el segundo ciclo de asambleas, se realizaron (de manera masiva y simultánea por toda la ciudad) alrededor de 800 asambleas, en las que los vecinos definieron en qué rubros les gustaría se gastaran los recursos destinados al programa de Prevención del Delito.

En total, durante 2001 se realizaron 3 173 asambleas vecinales de información y rendición de cuentas, de evaluación de los programas de desarrollo social y de las comisiones de trabajo formadas, todas ellas promovidas y organizadas por el gobierno central. Se calcula que en estas asambleas asistieron entre 40 y 50 personas en promedio, por lo que se puede decir que participaron

poco más de 100 000 personas. Las que—además de ser pocas en número— se mostraban pasivas, poco participativas y sobre todo muy escépticas.

Con el fin de romper con esa inercia y lograr la participación activa y consciente de la población, se realizó (del 29 de septiembre al 13 octubre de 2001) la Primera Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana, durante la que se desarrolló una serie de talleres de capacitación. Estos talleres se dirigieron a los miembros de los comités vecinales y a las comisiones de trabajo, con la idea de que realmente jugaran un papel más activo en la definición de la política social o al menos en la definición y distribución adecuada de los recursos que les correspondían. En el diseño y contenido del taller, junto con la Dirección de Participación Ciudadana y la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, jugaron un papel muy activo diversas organizaciones civiles, las que impartieron el 18% de los talleres.

En total se realizaron 191 talleres a los que asistieron 6 245 personas de los que el 56% eran miembros de las comisiones de trabajo, el 25% de los comités vecinales y el resto (19%) vecinos y otros interesados. La asistencia promedio fue de 36 personas por taller, aunque en algunas delegaciones como Azcapotzalco y Gustavo A. Madero rebasó los 40 participantes.¹¹

A finales del año se realizaron otra serie de asambleas “de rendición de cuentas” con el objeto de informar a los vecinos acerca de los avances del programa y los recursos invertidos en ellos. A la fecha la participación de la población todavía es escasa y por lo general pasiva, es decir se limita a escuchar y a conocer cómo se han repartido los recursos, pues a excepción del caso de las comisiones de seguridad, el resto se ha definido previamente. No obstante, lo que sí ha ocurrido es que se ha motivado la integración y la participación de los comités vecinales o de vecinos interesados en su comunidad.

A lo largo de los tres años se han celebrado 2 801 asambleas de presentación o información del PIT a las que han asistido 367 705 personas y 2 907 de rendición de cuentas a las que han asistido 313 468 personas, es decir poco más de 100 por asamblea. La Dirección de Participación Ciudadana prepara las asambleas junto con los miembros de los comités vecinales y los comisionados. Para la realización de las asambleas se realizan reuniones con los comités vecinales. A la fecha se han formado 5 985 comisiones de asamblea, se han registrado 47 153 vecinos comisionados, pero se calcula que los que participan activamente son alrededor del ocho por ciento.¹²

A manera de balance se puede decir que el énfasis que se puso para constituir las asambleas vecinales decayó notablemente para los siguientes años (2002 y 2003). En estos años solamente se realizó una asamblea “Informativa” al principio del año para informarles de los programas que operarán en sus unidades territoriales y otra “de rendición de cuentas” al finalizar el año, con el objeto de informar a los vecinos acerca de los avances del programa y los recursos invertidos en ellos. A la fecha, la participación de la población todavía es escasa y por lo general pasiva, es decir se limita a escuchar y a conocer como es que se han repartido los recursos que fueron definidos por las propias autoridades. En los casos de los comités de vivienda que se integraron a partir de 2001, aunque existen nominalmente, dejaron de operar prácticamente pues no tienen ninguna ingerencia sobre las decisiones y el desarrollo del Programa en sus Unidades Territoriales.

LAS ORGANIZACIONES CIVILES

Las organizaciones civiles son agrupaciones libres y voluntarias de ciudadanos que, a partir de la identificación de espacios o campos específicos de la vida social y el planteamiento de una variedad de

objetivos, realizan acciones vinculadas al bienestar colectivo, algunas de ellas pretendiendo incidir en la esfera política.

El marco jurídico que norma la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles es la Ley de Fomento para las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles; destaca la importancia de la participación de las organizaciones civiles en el desarrollo social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, y establece para éstas como prerrogativa la posibilidad de recibir fondos públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas.¹³ Con esta ley se valida y reconoce la función de las organizaciones civiles, sociales y de asistencia¹⁴ en el desarrollo social, al afirmar que el reto que supone esta tarea no puede ser obra ni responsabilidad de un solo sector social, sino que en ella deben participar diversos actores, incluidas las organizaciones civiles. Para la intervención de las organizaciones en este campo se establece la creación de instancias especiales para la deliberación de las políticas públicas, tales como el Consejo de Desarrollo Social. Este Consejo se plantea de conformación plural, con la participación de miembros de instituciones académicas, de organizaciones sociales y civiles, de instituciones de asistencia privada y de agrupaciones de la iniciativa privada y, recientemente, a tres diputados de la Asamblea Legislativa, lo que desde nuestra perspectiva era vital y evita —o al menos disminuye— el tiempo dedicado al cabildeo.

Así se han ido conformando espacios de participación social con objeto de que la población (representada por “los sectores más significativos”) expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas sectoriales y para cada entidad, en este caso a nivel de gobierno central y delegacional. Sectorialmente y de acuerdo con las leyes respectivas, se han constituido el Consejo para la asistencia y prevención de la violencia familiar (Cavida, Fundación Tech Palewi, CIMAC, APIS, CORIAC); Consejo promotor para la integración al desarrollo de las

personas con discapacidad (ocho organizaciones civiles y de asistencia); Consejo de Consulta y Participación Indígena (organizaciones sociales, civiles, miembros de pueblos originarios); Consejo asesor para la asistencia, promoción y defensa de las personas adultas mayores; Consejo contra las adicciones.

Si bien estos Consejos Consultivos se han convertido en un foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas, el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno, han presentado algunos problemas que han limitado su función, como el no garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, la incapacidad para que sus propuestas se concretaran en el ámbito operativo y, sobre todo, la posibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en la propia definición de los programas.

De la misma manera, se establece la creación de instrumentos, como el Fondo de Desarrollo Social, para hacer viable la participación de los distintos actores y grupos de la sociedad, a través de una convocatoria para que los distintos agentes sociales aporten diversos recursos para decidir, de manera conjunta, las formas de contribución al Desarrollo Social. También es digno de relevarse el hecho de que se plantea la integración de Consejos Delegacionales de Desarrollo Social y se hace explícita la necesaria coordinación entre éste y los comités vecinales, para atender problemas territoriales específicos.

Respecto a los Fondos para el desarrollo social, destaca el programa de coinversión. En un esfuerzo por reforzar el programa, en este gobierno se redimensionó el programa de coinversión conocido como Novib-GDF.¹⁵ Se denominó Programa de Coinversión para el Desarrollo Social y participan con recursos la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, la Procuraduría Social por parte del gobierno y en concreto de la Secretaría de

Desarrollo Social y por el lado de las organizaciones civiles la Agencia de Cooperación Novib-Oxfam representada por la fundación Vamos-FDS. En 2001 la aportación económica por parte del gobierno ascendió a 17 millones de pesos que se distribuyeron entre 117 organizaciones civiles,¹⁶ en el 2003 con 20 millones de pesos se apoyaron 122 organizaciones civiles (de 201 proyectos) que presentaron proyectos y en 2004, ya sin recursos y apoyo de la agencia holandesa, de 199 proyectos presentados se aprobaron 112.

Aunque la participación de las organizaciones civiles que se ocupan de atender el problema de la vivienda y en general del hábitat,¹⁷ que han conformado una red que se conoce como la Coalición Hábitat México, participan en el Consejo de Desarrollo Social y han recibido recursos del programa de coinversión, su papel más destacado fue en el Consejo de Vivienda, espacio desde donde propusieron y conformaron el programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PMV).

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, la Coalición Hábitat tuvo la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, operar, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el programa de mejoramiento de vivienda y el de vivienda nueva en lotes familiares. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se suma la Caja Popular Mexicana, que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto, y una organización social, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi) participaría también como cofinanciadora; ellas, junto con otras organizaciones civiles fueron las que propusieron un programa de vivienda que pudiera conjuntar diferentes fuentes de recursos y que operara incluso al margen de las instituciones gubernamentales.

Este programa se puso en marcha en distintas zonas de la ciudad: Iztapalapa, Santa María la Ribera y Tlalpan, y fue diseñado por la Coalición a partir de considerar una estrategia tripartita común, en cuya ejecución y monitoreo tomaron parte todos los actores involucrados. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos y en la circunstancia de que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización de la comunidad, que fungió como contraparte e hizo posible la articulación para el programa.¹⁸

De hecho, las organizaciones civiles que integran la Coalición Hábitat México (CHM) han participado en el impulso y la ejecución de varios programas de mejoramiento de vivienda en diferentes barrios de la Ciudad de México desde los años ochenta.¹⁹ Hasta 1998 Copevi y Fosovi (que son las organizaciones que han contado con recursos para impulsar programas de vivienda) otorgaron créditos a casi 5 000 familias, a través de su fondo de microproyectos. Basándose en esta experiencia y los otros aprendizajes de planificación participativa, los miembros de la Coalición propusieron, en diciembre de 1997, la implementación de un novedoso programa de mejoramiento de la vivienda (Programa de Vivienda en Lote Familiar, PVLF) para la ciudad. Entre febrero y octubre de 1998 se formularon las Reglas de Operación conjuntamente entre las instituciones y organizaciones involucradas, y con la asesoría de la organización colombiana Fedevivienda se empezó con un programa piloto de 300 acciones.

De este modo, el Programa de Mejoramiento en Lote Familiar se desarrolla en dos fases. La primera fase, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas 1997-2000, que involucra estrecha y activamente a las organizaciones sociales y civiles y la segunda fase, a partir de diciembre de 2000, con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que lo retoma e impulsa de manera masiva y por ende disminuye la participación de las organizaciones

sociales y civiles. El problema aquí es que no sólo quedan marginadas del programa por su capacidad para operar recursos millonarios y participar en miles de acciones, sino también que ya no son consideradas sus opiniones y propuestas para el diseño e implementación del programa. Otro de los aspectos, tal vez el más significativo, es que las organizaciones sociales, como operadoras y asesoras, quedan totalmente excluidas.

La primera fase tiene dos variantes: una financiada y operada por el Invi con la asesoría del Colegio de Arquitectos y otra cofinanciada, operada y asesorada técnicamente por tres de las cuatro organizaciones de la CHM, es decir Fosovi, Copevi y Casa y Ciudad. En octubre de 1998 se firma un convenio entre los organismos cofinanciadores: el Instituto de Vivienda (Invi) del Distrito Federal (gobierno local con 50% de contribución), la Caja Popular Mexicana (sociedad de ahorro y préstamo privada, contribuye un 10%), la UPREZ (organización social, 20%) y el Fosovi (organización civil, 20%). En el transcurso de los tres años, Fosovi ha contribuido, desde su fondo de microproyectos, con un total de \$3 282 028 al Programa, los cuales han financiado 1 276 acciones. De estos, Fosovi ha asesorado 905 acciones de mejoramiento y 371 acciones fueron asesoradas por Copevi y Casa y Ciudad. Cenvi se integra al programa en 2001.²⁰

A partir de diciembre de 2000, con el cambio del gobierno local, el programa es definido como prioritario. Se establece como meta anual la construcción de 20 000 viviendas nuevas para familias de escasos recursos (en 2004 la meta aumenta), en parte como mejoramiento o construcción nueva en lote familiar, en parte como vivienda en conjuntos habitacionales y se decide que el financiamiento será únicamente público y con recursos fiscales. Las organizaciones civiles y los arquitectos se quedan con el papel de brindar asesoría al beneficiario (un 7% del crédito se destina a la asesoría técnica obligada). Sin embargo, en alguno de los cuatro módulos y en las mesas de trabajo delegacionales que tiene el Invi

para operar el programa, los responsables del programa buscan la asesoría y el apoyo conceptual de las organizaciones de la Coalición.

Aparte del aumento de su volumen total en cuanto al número de acciones y monto de financiamiento, el programa de Vivienda en Lote Familiar, a partir de 2001, también aumenta los montos máximos de créditos individuales de \$ 20 000 pasan a \$ 39 811.00 para mejoramientos (lo que equivale a 880 veces el salario mínimo vigente) y \$ 78 175.00 para vivienda nueva (1 728 vsm), y los plazos de recuperación de 3 a 8 años (en ocasiones hasta 12 años). Además, cambia la modalidad de fomento de grupos organizados al apoyo de familias individuales. Se pierde la idea de relacionar el desarrollo individual a través del otorgamiento de créditos con la visión de desarrollo barrial mediante la organización comunitaria. En el sistema co-financiado se organizaron comités de vivienda en los barrios beneficiados. Ellos mismos tenían la función de planeación, gestión, asignación, aval y seguimiento de las obras y de recuperación de los créditos. Las estrategias de intervención fueron definidas en conjunto entre las organizaciones civiles, las organizaciones sociales e Invi. Actualmente, las estrategias son definidas únicamente por los funcionarios del Invi y se promueve en las unidades territoriales identificadas como de alta y muy alta marginalidad. Para poder cubrir las metas, el Invi ha contratado, además de los arquitectos e ingenieros de las organizaciones y de los Colegios, a profesionales independientes. El problema es que muchos de los casos los integrantes de los despachos privados de arquitectos o ingenieros no están interesados en impulsar procesos de desarrollo sino que sólo buscan ganancias individuales, lo que distorsiona el sentido original del programa.

Hasta este año, en conjunto, las organizaciones de la Coalición habrán asesorado, alrededor de 9 250 acciones, un 10% del total de las 93 360 acciones previstas por el Programa. El siguiente cuadro resume las acciones financiadas y asesoradas durante las dos fases del Programa.

**TOTAL DE ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS EN EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO
POR LAS ORGANIZACIONES DE LA COALICIÓN HÁBITAT MÉXICO Y OTROS ACTORES**

Año	Casa y ciudad	Cenvi	Copevi	Fosovi	Total CHM	Otros actores	Total del Programa Invi-PVLF
1998	16	-	25	193	234	91	325
1999	35	-	96	372	503	1 470	1 973
2000	84	-	115	340	539	3 463	4 002
1998-2000	135	0	236	905	1 276	5 024	6 300
2001	347	334	472	1 378	2 531	16 069	18 600
2002	433	604	457	426	1 920	22 540	24 460
2003	353	237	485	309	1 384	10 616	12 000
2004	534	534	534	534	2 136	29 864	32 000
2001-2004	1 667	1 709	1 948	2 647	7 971	79 089	87 060
TOTAL	1 802	1 709	2 184	3 552	9 247	84 113	93 360
	1.93%	1.83%	2.34%	3.80%	9.90%	90.10%	100.00%

Fuente: Estadística del Invi: 2004

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL MOVIMIENTO URBANO POPULAR

El Movimiento Urbano Popular (MUP) se empezó a gestar a partir del movimiento estudiantil y popular de 1968. De 1970 a 1980, el campo de actuación de las organizaciones era local (vecinal, barrial o municipal). A partir de 1980 esta dimensión local se potenció al constituirse estructuras organizativas de representación regional y nacional como la Conamup (1981). A mediados de la década de los ochenta el MUP, que se había visto fortalecido por las organizaciones que surgieron para enfrentar los estragos de los sismos, contaba con bases sociales en 25 entidades federativas del país. En 1989 el movimiento se agota y divide en dos: la Anamup y la Convención Nacional del MUP hasta 1991 en que se generalizó la atomización de las diversas organizaciones que lo integraban.

Durante la década de los setenta, cuando la expansión de los asentamientos populares irregulares en la periferia de la Ciudad de México, se constituyó en la solución al problema del habitat de las masas urbanas. Como parte de este proceso de invasión o compra irregular del suelo se fueron constituyendo diversos grupos y organizaciones sociales que posteriormente integrarían el Movimiento Urbano Popular. Así, la mayor parte de las organizaciones pertenecientes al MUP surgieron de los conflictos generados en el proceso de creación y consolidación progresiva de las “colonias populares” en el área metropolitana: conflictos con los fraccionadores, inconformidades frente a los programas de regularización de la tenencia de la tierra y a la introducción de los servicios urbanos, rechazo a los tradicionales líderes priistas, etcétera.

Hacia finales de la década de los setenta el gobierno federal estableció nuevas reglas del juego con la idea de controlar la expansión urbana buscando una nueva legitimidad a partir de la “institucionalización de la planeación”, a través de la Ley General de Asentamientos y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La planeación urbana,²¹ impactó y permeó, de ese entonces a la fecha, la lucha, el trabajo y las formas organizativas de las organizaciones de pobladores, las que se vieron orilladas a renunciar a las ocupaciones irregulares de terrenos y a explorar nuevas alternativas más bien vinculadas al mercado “legal” del suelo. Enfrentándose también a una serie de obstáculos propios de la “ciudad formal”: precios del suelo, planes de desarrollo urbano, legislación sobre fraccionamientos y construcción, fiscalidad, etcétera.²²

Todo esto llevó a que, a principios de los ochenta, el MUP se consolidara en la escena de la conflictiva urbana, especialmente con la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, Conamup, a la vez producto e instrumento de esta consolidación. A lo largo de sus encuentros anuales, la Conamup planteaba cada vez con mayor claridad la necesidad de promover proyectos de “autogestión” que contemplaran de manera integral

desde el problema de la tenencia de la tierra hasta el de mejoramiento del “hábitat”.

A partir de 1983, varias organizaciones consideraron que este proyecto de hábitat autogestionario se podía lograr aprovechando los recursos de Fonhapo,²³ puesto que era el organismo federal destinado a financiar acciones habitacionales para la población de más bajos recursos (menos de 2.5 veces el salario mínimo) y a los no asalariados, pero sobre todo porque no otorgaba créditos individuales sino colectivos, a cooperativas o asociaciones civiles, bajo un sistema que permitía la participación de los beneficiarios en el proceso de gestión del crédito y en el control de las distintas etapas del programa de vivienda; es decir, permitía la “autogestión”, objetivo prioritario de las organizaciones de solicitantes.

A raíz de los sismos 1985 y de los programas de reconstrucción, numerosos grupos sociales vinieron a engrosar las filas de este movimiento emergente de “solicitantes” de vivienda, agudizando los conflictos en torno a la escasez de financiamiento público para la vivienda popular y a la ausencia de una política estatal en materia de suelo urbano para la vivienda. Ante el agotamiento de las reservas territoriales de los organismos viviendistas, particularmente en las áreas metropolitanas, los proyectos autogestionarios que habían utilizado estas reservas se encontraban cada vez más limitados por una falta de política de suelo. De ahí que desde entonces el “derecho a la vivienda” pase prioritariamente —en las grandes ciudades— por el acceso al suelo.²⁴

La creación de instituciones como Fonhapo, Fividesu y Ficapro para el DF permitió un aumento constante de las acciones efectuadas por los diferentes organismos, sin embargo la necesidad de ampliar el número de beneficiarios en circunstancias económicas adversas, llevó a que los recursos se destinaran fundamentalmente hacia acciones de mejoramiento de vivienda en detrimento de la vivienda progresiva y sobre todo de la vivienda terminada.²⁵

A lo largo de su historia las organizaciones sociales del MUP han cambiado su relación con otros actores de la sociedad civil de manera paulatina. Sintiéndolos ajenos en los años setenta, desarrollan alianzas con diversos sectores de la sociedad (universitarios e intelectuales, técnicos democráticos, organizaciones no gubernamentales, religiosos comprometidos, etcétera); en la década de los ochenta y en los noventa se sumaron a las luchas cívicas y democráticas como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Movimiento de Ciudadanos por la Democracia. Pero también se han vinculado e incorporado a los partidos políticos (identificados como de izquierda), especialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo.

Desde 1970 hasta 1990, la mayor incidencia reivindicativa y política del MUP estuvo fuertemente vinculada a la existencia y evolución de estructuras sectoriales internas (locales, regionales y nacionales) que permitieron articular sus diferentes grupos y organizaciones. Al des-estructurarse, el MUP entró en una fase en la que perdió progresivamente presencia e influencia nacionales. Actualmente, muchas de las organizaciones locales de este movimiento se encuentran desvinculadas entre sí. Cada una de ellas puede obtener algunos logros reivindicativos y políticos. Pero, en conjunto, su impacto en la estructuración de las políticas públicas relativas a la vivienda popular y en las relaciones de poder es mucho menor. Incluso en el ámbito local (ciudad, municipio o entidad federativa), su influencia ha disminuido significativamente.

Diversos analistas (Moctezuma Ramírez Saiz) coinciden en que la causa principal de ello ha sido la forma en que estas organizaciones incursionaron en la política electoral y en la partidaria. Paradójicamente a su mayor intervención en lo político no ha correspondido el aumento de su presencia e intervención en la política. Por esta incursión en lo político, las organizaciones del MUP han tenido fuertes repercusiones en su vida interna (estructura

y dinámica) así como altos costos orgánicos y se ha desdibujado como actor social. Por parte de sus líderes, ha implicado que, durante las campañas electorales, los principales dirigentes se ausentan de la organización. Y si resulta electo, el logro de la representación popular significa la pérdida de un dirigente para ella, puesto que el líder se transforma en un funcionario público y en un profesional de la política, dejando de ser dirigente social. Por otra parte, conforme se privilegia la representación política, existe la tentación de ceder todo el poder al elegido, surgido de la organización local, y sobrevolar su actividad política por encima de la solución de las demandas y problemas de los grupos.²⁶ Por ello, las organizaciones quedan frecuentemente diezmadas y desarticuladas, tanto si el candidato resulta electo como si no gana ningún cargo.

Desde luego, reconoce que esta limitación se debe también al contexto económico y político y, en particular, a las políticas urbanas y habitacionales que han sufrido un cambio drástico en el país. Además, la transición y la alternancia políticas, progresivamente logradas, están relegando, de facto, los derechos al bienestar social, en cuanto universales y exigibles. Porque las políticas sociales localizadas (Progresa, Contigo y Oportunidades) privilegian las necesidades rurales y a los individuos, y no tanto a las organizaciones urbano-populares pre-existentes. Estas circunstancias estrechan los márgenes para la actuación eficaz del MUP. Los efectos de la crisis económica fueron condenados en el nivel discursivo sin analizar los impactos de ésta (dispersión, desempleo, violencia cotidiana, etc.) al anterior de las zonas populares y donde el MUP había tenido una presencia notable: el subdesarrollo urbano genera condiciones estructurales que “acotan” la vida social. De la propuesta inicial del “derecho a la ciudad” y una gestión urbana más diversificada (servicios e infraestructura, equipamiento, transporte, seguridad, tenencia de la tierra, vivienda, etcétera), las ideas de los “planes de acción se han reducido a la gestoría y tramitación de financiamiento

para programas habitacionales, mismos que tienen un carácter más cercano a los negocios inmobiliarios que a proyectos educativos y de organización autogestiva, por ello los problemas administrativos y de manejo discrecional de los recursos pasan a ocupar un lugar más importante que las propuestas de formación y organización. Al “desterritorializar” las luchas populares, las élites dirigentes perdieron de vista el sustento espacial del MUP, ahora reducido a los grupos de solicitantes de vivienda, carentes de identidad barrial; se ha omitido la naturaleza de clase de estas luchas.²⁷

Por otra parte, como mencionamos en el apartado anterior, después de tener una participación activa en la demanda y definición de programas de vivienda como ocurrió en el caso del gobierno de Camacho Solís en el Distrito Federal (1986-1994) y, posteriormente, durante el gobierno de Cárdenas en la definición e implementación del Programa de Vivienda en Lote Familiar, han quedado marginados como consecuencia de la individualización de los créditos y por la falta de interés de las autoridades de incorporarlos, argumentando que quieren romper con las clásicas relaciones corporativas y clientelares, que por años han instrumentado diversas organizaciones políticas y sociales, incluido el propio PRD.

Por ahora las organizaciones sociales, además de impulsar algunas acciones concretas en sus localidades y zonas de influencia, han impulsado proyectos como el de Rescate de la Sierra de Santa Catarina en la delegación de Iztapalapa. Respecto de la vivienda se han incorporado al programa de vivienda en Conjunto, que consiste en la construcción de pequeños conjuntos o unidades habitacionales en predios ubicados en delegaciones con servicios y equipamiento urbano. De 2001 al 2003 se realizaron 21 358 acciones en 654 predios, la mayoría (55%) en delegaciones centrales. Se tiene contemplado realizar este año 40 mil acciones, ocho mil viviendas en conjunto y 32 mil en lote familiar.²⁸

CONCLUSIONES

Antes que nada quisiera señalar que, además de las actividades descritas, se está impulsando una gran cantidad de actividades y programas que requieren de participación activa de los ciudadanos, pero por cuestiones de espacio ya no pude desarrollar en este trabajo. No obstante, por lo que he podido observar y lo hasta aquí descrito, me permito concluir lo siguiente.

Este nuevo ejercicio del gobierno de la ciudad, en el ánimo de lograr que la ciudadanía se incorpore y participe en la toma de decisiones, se enfrenta a buena cantidad de problemas empezando por las relaciones y prácticas tan perversas que han regido la vida política de la ciudad. No es fácil romper con las inercias (autoritarismo, clientelismo, corrupción, ineficacia) que han estado presentes en la gestión y las actitudes negativas que conlleva (desinterés, apatía, desconfianza). No obstante, la única manera de acabar con ello es impulsando prácticas distintas y una amplia cultura de participación cívica y política. Al respecto, hay un sector del gobierno que tiene plena claridad de ello y se ha planteado como objetivo lograr una participación más activa, conciente y comprometida, sin embargo hay otro sector (más vinculado a los partidos políticos) que sigue desarrollando esas prácticas.

Respecto al PIT ha de señalarse que la mayor parte de los programas, en los que no participa la población más que como receptora, tienen una franca orientación populista y clientelar y aunque no es tanto el caso de los programas de seguridad pública y el rescate de las unidades habitacionales que tienen una connotación distinta, a últimas fechas la competencia por las clientelas (con miras a las elecciones del próximo año) empieza a mostrarse claramente. Eso ha llevado a una reproducción de los programas exitosos, sin ninguna coordinación y más bien a una franca competencia entre nivel central y delegacional (no sólo con las delegaciones del Partido Acción Nacional sino también con los

del Partido de la Revolución Democrática). Salvo contadas excepciones la posibilidad de complementar los esfuerzos de cada uno de los niveles de gobierno es nula y la lucha por las clientelas —especialmente desde las delegaciones— es cada vez más evidente.

Por otra parte, el hecho de que los programas no pasen por las delegaciones, es decir, que se encuentren concentrados en el ámbito central, es uno de los problemas y de las críticas más severas que se puede hacer al programa, pues esto ha llevado a que las autoridades de cada uno de los espacios de gobierno implemente sus propios mecanismos de gestión y participación, muchas veces contrapuestos, por lo que en lugar de fortalecerse, la participación se desgasta y debilita.

Un aspecto importante es que el gobierno tiene conciencia de que la democracia implica ciudadanos informados y conscientes y, en ese sentido, se ha trabajado mucho. Por lo general los medios de comunicación difunden las actividades y programas impulsados desde el gobierno central. Por su parte los delegados se han ocupado de hacer visibles sus programas, presentar resultados y cuentas claras a través de diversos medios (informes, panfletos, asambleas, páginas web, etcétera). El jefe de gobierno rinde cuentas cada tres meses. Indudablemente hay un manejo mucho más transparente de la información y del uso de los recursos, pero también es cierto que es poca la población que ejerce ese derecho.

Otra limitación importante es que no existe un órgano que integre al conjunto de los representantes vecinales de la demarcación, por lo que las autoridades tratan individualmente con cada una de las unidades territoriales, lo que deriva en que difícilmente se incorpore la opinión de los vecinos en el diseño de la agenda global de gobierno, el manejo de los recursos y sobre todo que no se pueda dar un tratamiento integral a problemas de seguridad pública, uso del suelo, servicios, etcétera. Sólo en algunas de las demarcaciones territoriales, como en Tlalpan, el delegado ha impulsado procesos de participación, siguiendo las experiencias

exitosas de otros países en la elaboración de “presupuestos participativos”. Ejercicios en los que, con todo y sus limitaciones (fiscales y hacendarias), han sido indudables sus resultados como mecanismo de definición de políticas sectoriales, así como instrumento de involucramiento y corresponsabilidad en la gestión de recursos.

La mayor parte del esfuerzo de promoción de la participación ciudadana se ha concentrado en instituir legalmente a organizaciones que actúan en función de la representación de intereses territoriales o funcionales, los comités vecinales y, en alguna medida, en la creación de órganos especiales de consulta que median entre las organizaciones y el gobierno central, como “consejos, comisiones y comités”. Ello ha significado formalizar la injerencia de vecinos y organizaciones civiles en el gobierno y/o la gestión central y delegacional reconociéndolos, básicamente, como sujetos de consulta o bien como responsables directos de la prestación de bienes y servicios públicos.²⁹

Finalmente, se puede concluir que aunque así lo ha declarado, evidentemente para este gobierno la participación ciudadana no ha sido “un eje distintivo básico de su acción de gobierno, signo de identidad de su compromiso democrático”. Y aunque han sido importantes algunos de los esfuerzos que han realizado en las unidades territoriales tratando de informar a la gente y rendir algunas cuentas, lo cierto es que los resultados son mínimos, la gente asiste y se informa sólo por el interés de conseguir alguna beca o recurso y no se ha logrado generar una cultura de ciudadanía activa en la sociedad en incluso entre los funcionarios del mismo gobierno. Esto último, así como la orientación de las propias políticas, en especial del Programa Integrado Territorial no ayuda a la reconstrucción de un tejido social muy dañado y menos a fomentar la participación organizada de los vecinos, ya no se diga para incidir en las decisiones públicas, sino que ni siquiera se logra para la gestión cotidiana de los problemas. Por otra parte con las

organizaciones sociales y civiles se mantiene cierta relación, pero su papel, al menos en el caso del programa que estudiamos, ha sido cada vez más limitado.

Todo ello nos lleva a concluir que democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones como sujetos públicos requiere necesariamente de un marco jurídico integral, del reconocimiento de la participación como un derecho y de la democratización de las instituciones públicas. Se requiere de un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones y de la sociedad. Así como crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro del gobierno con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana pueda expresarse como un proceso del ejercicio del poder, al tomar decisiones sobre asuntos públicos.

Esta cuestión es la que dificulta notablemente la relación entre unos y otros, pues es evidente que en la actual división de poderes y en lo intrincado de la administración pública la participación ciudadana implica trasladar cuotas de poder, para lo que no ha habido suficiente voluntad, tal vez por falta de condiciones estructurales y jurídicas, por parte de la autoridad, pero también por falta de madurez y de práctica de la sociedad para recibirlas. Además de que en este caso todavía es más complejo puesto que muchos de los funcionarios del gobierno provienen de organizaciones civiles y sociales y ha costado mucho trabajo deslindar, establecer un proyecto común y asumir el papel, las responsabilidades y estrategias que a cada uno de los actores les corresponde jugar.

NOTAS

¹ Fernando Bazúa y Valenti Giovanna (1993) “¿Cómo hacer del Estado un bien público?” en *Sociológica*, año 8, núm. 22. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, mayo-agosto.

² Nuria Cunill G. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.

³ Gobierno del Distrito Federal, (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*. México, diciembre.

⁴ La Ley de Participación Ciudadana establece que los comités vecinales deben de celebrar al menos dos asambleas por año y que para atender los problemas se integrarán comisiones de trabajo las cuales a su vez deberán realizar asambleas públicas relacionadas al tema que le corresponde (arts. 99-102). Con objeto de instrumentar el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social ha promovido las asambleas vecinales como espacios colectivos abiertos de corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno y las comisiones de trabajo por asamblea como instrumentos ejecutores de sus decisiones y la coordinación estrecha con las dependencias del gobierno. Ejercicio que se ha constituido en el punto de partida para lograr que la población se involucre en la “toma de decisiones públicas”.

⁵ Dirección General de Participación Ciudadana, (2001) *Informe General de Trabajo*. México: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, agosto.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, (2001) *Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia*. México, septiembre.

⁸ “Cap. I, artículo 2” en (1998) “Ley de Participación Ciudadana” en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 21 de diciembre.

⁹ Dirección General de Participación Ciudadana, *Informe general de trabajo, op. cit.*

¹⁰ Muchas de las personas que se apuntaron en las comisiones lo hicieron por el interés de ser beneficiadas por los programas, pero al ver que esto no necesariamente era así, dejaron de participar.

¹¹ Datos proporcionados por la Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

¹² Tomado de los Informes Anuales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal 2001, 2002, 2003.

¹³ Veáse Manuel Canto (2000, 13).

¹⁴ La Ley de Asistencia e Integración Social se encarga de regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos o condiciones para valerse por sí mismas. En ella se reconoce la necesidad de impulsar programas conjuntos entre el gobierno y el sector privado y social. En este marco, cabe resaltar la aprobación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (1998) que regula a la Junta y a las Instituciones de Asistencia Privada, que dio lugar a una gran polémica.

¹⁵ Al inicio del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se impulsó este programa de coinversión y cogestión entre nueve organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y una agencia holandesa de cooperación internacional (Novib) con el propósito expreso de generar modelos replicables y propuestas de políticas públicas para el desarrollo social en la ciudad. Para un primer periodo de tres años, el gobierno y Novib acordaron aportar US \$500 000 por año a los proyectos que resultaran seleccionados. Cf. Lucía Álvarez y Cristina Sánchez M. (2001)

¹⁶ Debe decirse que para este año se abrió un fondo similar para apoyar proyectos de asistencia social.

¹⁷ Estas organizaciones son el Centro Operacional de Vivienda y Desplazamiento (Copevi), Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi), Casa y Ciudad y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi).

¹⁸ Para el desarrollo de la experiencia en cada zona ver Canto (2000: 40-42).

¹⁹ En el desarrollo de la promoción social de programas habitacionales autogestionarios, el papel de las organizaciones civiles, “grupos de apoyo” y centros universitarios fue determinante. Las ONG Hábitat (la primera Copevi, después Cenvi, Casa y Ciudad y Fosovi) identificadas como grupos de asesoría técnica, fueron un elemento estratégico para la consolidación de un sistema de producción autogestionario de vivienda, al asegurar el apoyo a un número significativo de proyectos habitacionales autogestivos que, sin duda alguna, lograron ser parte integrante del sistema de producción habitacional en la Metrópoli.

²⁰ Joanna Kotowski-Ziss y Cristina Sánchez-Mejorada (2004).

²¹ La planeación urbana entendida como “la gestión del espacio urbano basada en un conjunto de regulaciones normas y procedimientos a los cuales tienen que sujetarse tanto los aparatos estatales como de los agentes privados en la apropiación y utilización del espacio urbano y los cambios en la organización del mismo”. Cf. Emilio Duhau (1988).

²² René Coulomb (coord.) (1992).

²³ En 1981 se crea el Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (Fonhapo); la participación de varios miembros de Copevi en su diseño y reglas de operación fue determinante, al grado de que Enrique Ortiz posteriormente presidente del HIC y de la Coalición Hábitat México fue su director. Entre 1981 y 1986 el Fonhapo financió en el Distrito Federal 128 proyectos presentados por asociaciones civiles (101 proyectos con 2 168 acciones de vivienda) y cooperativas (27 proyectos con 2 028 acciones). Unos años después se crean Fividesu y Ficapro para el DF.

²⁴ René Coulomb (1992: 28).

²⁵ Judith Villavicencio *et al.*, (1997).

²⁶ Pedro Moctezuma, (1999) *p. 571*.

²⁷ *Ibid.*, *p. 16*.

²⁸ Gobierno del Distrito Federal, (2003) *Informe de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. México, noviembre.

²⁹ Frente al rezago en la dotación y mantenimiento de los servicios públicos y sociales, en este caso fundamentalmente de mantenimiento de la colonia o fraccionamiento en lo que se refiere a áreas verdes, recolección de basura, limpieza y barrido de calles, pero especialmente seguridad, la privatización ha aparecido como una alternativa viable. La privatización entendida como un menor involucramiento por parte del Estado y por tanto una mayor o total participación en cuanto a introducción y manejo de los servicios públicos por parte de los colonos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía y Cristina SÁNCHEZ M. (2001) *Una ciudad para todos, la experiencia del primer gobierno electo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna VALENTI. (1993) “¿Cómo hacer del Estado un bien público?” en *Sociológica*, año 8, núm. 22. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, mayo-agosto.
- CANTO, Manuel (coord.) (2000) *Evaluación de la relación entre el gobierno del Distrito federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social* [Mimeo]. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A. C.
- COULOMB, René (coord.) (1992) *Pobreza urbana autogestión y política*. México: CENVI.

- CUNILL G, Nuria. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas, Venezuela: CLAD/Nueva Sociedad.
- DUHAU, Emilio. (1988) "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 3, núm 1. México: El Colegio de México.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. (1998) "Ley de Participación Ciudadana" en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 21 de diciembre, capítulo 1.
- _____, (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*. México, diciembre.
- _____, (2003) *Informe de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. México, noviembre.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. (2001) *Informe General de Trabajo*. México: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, agosto.
- INSTITUTO DE LA VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. (2001) *Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia*. México, septiembre.
- Informe Anual de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal* (2001, 2002 y 2003). México: Gobierno del Distrito Federal.
- KOTOWSKI-ZISS, Joanna y Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA. (2004) *Evaluación de Fosovi*. México: Misereor-Fosovi.
- MOCTEZUMA, Pedro. (1999) *Despertares, comunidad y organización urbano popular en México, 1970-1994*. México: Universidad Iberoamericana-Universidad Autónoma Metropolitana.
- VILLAVICENCIO, Judith *et al.* (1997) "Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de Fonhapo y Fividesu" en E. Herraste y J. Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 195-222.