

Capítulo II

Pobreza y participación política en México

*Natacha V. Osenda**

* Consultora encargada del desarrollo de la investigación sobre pobreza y participación política en México.

1. Introducción

En la investigación se observó una importante variedad de organizaciones que trabajan directa o indirectamente con el propósito de transformar las condiciones de pobreza en la que viven, aproximadamente, el setenta por ciento de la población mexicana.

Dadas las transformaciones, que de acuerdo con la literatura, han experimentado las organizaciones sociales en México, en este documento, el interés se ha concentrado en estudiar algunas organizaciones de sectores populares que participan de una acción colectiva con el propósito de incidir en la política pública.

En este sentido, no se ha considerado el estudio de experiencias de participación política promovidas por las agencias del gobierno federal o de la Ciudad de México. En general, los canales de participación política creados “desde arriba” han tenido resultados muy limitados.

Una de las pocas experiencias que podrían mencionarse es la oficina de Contraloría Social del Gobierno de la ciudad de México. En años recientes ésta ha desarrollado un programa de capacitación de ciudadanos, que fungen como testigos de procesos administrativos y que participan, con voz y voto, en 120 órganos colegiados de 58 dependencias del gobierno, abarcando las 17 áreas del Sector Central, las 16 Delegaciones y 25 áreas del sector Paraestatal¹².

Sin embargo, aún cuando unos 500 ciudadanos han sido habilitados para cumplir esta función, la carencia de reglas que favorezcan la transparencia de la selección de los ciudadanos, el hecho que estos no rinden cuentas de sus actos, ni generan aprendizajes colectivos, además del perfil profesional de los ciudadanos seleccionados, son indicativos de que no se trata de un canal institucional que promueva la participación de los individuos excluidos de la ciudad.

Por tanto, las organizaciones que acá se estudian son aquellas que participaron de alguna acción colectiva que se propuso exigir mejores condiciones de vida y una mayor participación en la elaboración de la política pública, es decir, de acciones que fueron impulsadas “desde abajo”.

Entre los hallazgos, se identificaron cuatro tipos de organizaciones que se consideraron relevantes para la investigación. El primero incluye a aquellas organizaciones que desde la década del noventa trabajan en promover la participación electoral de los ciudadanos y la reforma del sistema electoral mexicano. Organizaciones como Alianza Cívica, han empoderado a los ciudadanos organizados y no organizados, en observar las elecciones en sus propias comunidades, en ejercer el voto libre y secreto y, en difundir información sobre la compra del voto, entre otras acciones.

Sin embargo, las organizaciones de empoderamiento electoral recientemente han perdido sus bases sociales de apoyo, motivo por el cual no fueron incluidas en la investigación. Alianza Cívica y, algo más tarde, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social) y el Comité Conciudadano para la Observación Electoral, ejercen actualmente una vigilancia especializada sobre ciertas instituciones del Estado y crean opinión pública sobre temas política pública y reformas.

El segundo tipo de organizaciones observadas son las que trabajan los derechos civiles y laborales de las mujeres en la industria maquiladora de exportación. Las transformaciones en la última década como son la incorporación de mano de obra masculina, la diversificación de la industria y el desplazamiento de las plantas en todo el país, entre otros, han debilitado la capacidad de las organizaciones de crear una agenda de reformas institucionales como sucedió en la década del noventa. No obstante, existen casos importantes de

12 Hevia, Felipe (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México.

sindicalización de las mujeres en el estado de Coahuila y Puebla, algo aislados, que no fueron considerados en esta investigación por cuestiones de factibilidad.

Un tercer tipo de organizaciones observadas son las que trabajan por hacer exigibles los derechos humanos desde la década del ochenta. Un número formidable de estas organizaciones, coordinadas por el Centro Vitoria, desarrollaron una agenda pública ciudadana de derechos humanos que fue presentada a los candidatos a la presidencia en 2006. Aunque infructuosa en el corto plazo, los aprendizajes de esta experiencia se plasmaron en una política de estado para la Ciudad de México en 2010. Las dimensiones del fenómeno hicieron poco factible su investigación.

El cuarto tipo de organizaciones observadas, considerado en esta investigación, son las constituidas por pobladores urbanos que han desarrollado una importante experiencia de negociación con el gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con otras organizaciones acá denominadas como “expertas” para hacer efectivos sus derechos a un espacio urbano habitable -entendiendo por éste término algo más que el derecho a la vivienda- y, posteriormente a la ciudad.

El artículo se organiza del siguiente modo. En una primera sección se abordan algunos aspectos de la participación política en México. Con especial detenimiento se estudia el problema de la participación electoral en tanto ilumina algunas de las dificultades de consolidar instituciones democráticas que erradiquen antiguas prácticas autoritarias, el demorado proceso de transición democrática, y el problema generalizado de descrédito de las instituciones electorales, entre otros aspectos del régimen político mexicano.

Posteriormente, se señala el papel de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en torno a la institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en el diseño de la política social en la Ciudad de México.

En la siguiente sección se analiza la creación de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México. Es la primera experiencia de colaboración entre el gobierno local y varias organizaciones sociales que aborda de forma global el problema del desarrollo de la ciudad. De este espacio de negociación surgieron algunos proyectos en materia de vivienda, impulsado por algunas organizaciones populares pertenecientes al Movimiento Urbano Popular. Luego, caracterizo brevemente el Movimiento Urbano Popular y algunos aprendizajes junto al gobierno local en la planificación urbana.

Finalmente, desarrollo la propuesta de las organizaciones populares de elaborar una Carta por el Derecho a la Ciudad, que sirva como herramienta para hacer operable, exigible y justiciables los derechos humanos, en particular, de los individuos que menos posibilidades tienen de auto-tutelar sus derechos.

2. Metodología

Se realizaron entrevistas en persona a seis individuos que fueron seleccionados luego de un riguroso estudio sobre su participación, no solo en algunas organizaciones sociales, sino además, sobre su experiencia en las luchas de las organizaciones en los últimos veinte años. El séptimo entrevistado es la Secretaria de Alianzas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) pues resultaba importante conocer las relaciones de éste con las organizaciones populares y el Movimiento Urbano Popular (MUP). Desafortunadamente no se pudo entrevistar al líder del MUP y dirigente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) por encontrarse fuera de la ciudad. La información sobre las personas entrevistadas se encuentra al final de la bibliografía.

Igualmente, no se pudieron realizar entrevistas en el Instituto Federal Electoral (IFE) ni en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) porque el personal se encontraba de

vacaciones durante la realización de la investigación. No obstante, algunos funcionarios fueron contactados a principios de septiembre pero mostraron desinterés en la investigación.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en México

Aun cuando la definición de participación política es sin dudas una “noción compleja”, tal como se acepta en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), resulta importante destacar en la literatura reciente, al menos cuatro “cuerpos discursivos” sobre el concepto de participación política, no necesariamente excluyentes entre sí.

Resulta importante mencionar que mientras la participación política se concibe en dicha literatura como sinónimo de participación electoral, una abundante terminología se ha desarrollado para aprehender la variabilidad de experiencias de vinculación ciudadana en los asuntos políticos (participación social, participación ciudadana, participación municipal, participación en la política social, etc.).

La diversidad de términos acuñados expresa una dificultad importante, pues como observa Olvera para el caso mexicano, cierta rigidez en la concepción de la participación política ha significado que los investigadores desestimaran el estudio de numerosas experiencias desarrolladas en la década del noventa¹³. Por tanto, en nuestra perspectiva, identificamos cuatro cuerpos discursivos que intentan dimensionar, con ciertas restricciones, las reelaboraciones del concepto de participación política operadas en las dos últimas décadas.

El primero, refiere a la participación política como el conjunto de actividades de los ciudadanos relacionadas con el derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación.

El segundo cuerpo de discursos, que goza en las últimas décadas de un amplio consenso en la literatura, destaca como propio de la participación política las actividades dirigidas a incidir en las políticas públicas y en las estructuras gubernamentales¹⁴.

El tercero, desarrollado por un grupo relativamente pequeño de académicos, concibe la participación política en un sentido amplio, como:

el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político¹⁵.

El último refiere a una construcción más reciente que la anterior y, articula viejos y nuevos discursos en torno a lo que se denomina *derecho a la participación*:

Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los mecanismos de participación semidirecta (iniciativa popular, etc.), [...] el derecho a ser

13 Olvera, Alberto (2007). *Participación ciudadana y Protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*. Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-43, México, diciembre del 2005.

14 Canto, Manuel (2008), “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo”. En: *Política y Cultura*, n°30, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, pp. 9-37.

15 Velásquez, Fabio y Esperanza González, (2004). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

consultado antes de la toma de decisiones [...], a participar en audiencias públicas [...], en la formulación del presupuesto [...] y, derecho al acceso a la información pública¹⁶.

Por cierto que estas reelaboraciones del concepto de participación política no operan en el vacío, sino más bien, en estrecha relación con un prolongado proceso político, que emerge en los años noventa, no necesariamente articulado, de cuestionamiento a la efectividad de la democracia, a la persistencia del autoritarismo del Estado, a la ineficiencia de las políticas públicas, así como, la exclusión de un importante sector de la sociedad como no ciudadanos.

En otras palabras, el tema de la participación política o de las capacidades de organización de los ciudadanos para transformar el orden sociopolítico, sucede en una coyuntura de franco descontento con los arreglos institucionales de la transición democrática, durante la década del ochenta en América Latina y, en el caso de México, a partir de la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a causa de las denuncias de fraude electoral, entre otros factores¹⁷.

Asimismo, dichas reelaboraciones coinciden llamativamente con los resultados austeros de las reformas económicas y del Estado, de la década del noventa, que desarticulaban precisamente los mecanismos de intermediación social¹⁸ que se habían construido durante sesenta años de gobierno hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1929-2000).

El denominado régimen posrevolucionario había articulado;

a las diversas expresiones de la desigualdad del país en un sistema de intermediaciones institucionalizadas que constituyeron una suerte de clientelismo de Estado. Así, se consolidó un sistema de relaciones en el que los distintos grupos sociales promovían sus intereses, con reajustes continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les servía de base; la interlocución se realizaba a través de organizaciones clasistas reconocidas jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de tratar lo que tocaba a sus intereses¹⁹.

Casi más de medio siglo de crecimiento económico sostenido favoreció que el partido hegemónico administrara el conflicto social mediante unos acuerdos ineficientes, pero eficaces.

Ineficientes porque la asignación de los recursos sociales no siempre llegaba a los más necesitados sino a los grupos sociales con mayor capacidad de movilización política; eficaces, porque el control político de los grupos sociales corporativizados hacía los acuerdos relativamente estables y duraderos²⁰.

16 Courtis, Christian (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Seminario Internacional Caudos y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-25, México, diciembre del 2005.

17 A principios de los años noventa, prácticamente todos los estados y municipios del país se encontraban gobernados por el PRI, que tenía la mayoría de los escaños en el congreso. El proceso electoral estaba marcado de forma consistente por el fraude electoral, garantizando la reelección y el monopolio del poder y la representación del PRI a nivel nacional y municipal. Muchos sectores de las clases medias y populares, junto con intelectuales y miembros de la oposición, decidieron crear nuevas formas de organización civil para impedir los fraudes electorales y para consolidar un movimiento ciudadano más fuerte, con incidencia, y que le diera credibilidad al proceso electoral. Véase en: Rosales, Luz (2010). "El Movimiento Ciudadano por la democracia en México: logros, enseñanzas y perspectivas". En: *Community Development Journal*, Oxford University Press, pp. 2-3.

18 Canto, Manuel (2002). "Las organizaciones civiles en la transición". En: *La sociedad civil ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdés, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, pp. 53-90.

19 Romero, Jorge (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Seminario Internacional caudos y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 12, México, diciembre de 2005.

20 Fox, Jonathan y Libby, Haight (2009). "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México". En: *Caudos y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.) PNUD, México, pp. 99.

El arreglo corporativista-clientelar creó una interesante paradoja si se le compara con el arreglo institucional producto de las reformas económicas y del Estado de los años noventa. A saber, las grandes inversiones del Estado posrevolucionario en proyectos económicos y de desarrollo social permitieron una incorporación autoritaria de un número importante de sectores sociales.

Además de las organizaciones sindicales y campesinas, ciertos sectores populares encontraron en el Estado un interlocutor a sus demandas.

Aunque esto significó que mucha de la participación ciudadana que se generó fuera controlada por el Estado y fue [sic] diseñada para apoyar a candidatos priístas en las elecciones, también creó importantes oportunidades para que los ciudadanos de menores recursos se involucraran en la vida política de las comunidades. [...] durante los gobiernos priístas, el contacto directo con las autoridades para solicitar beneficios o resolver problemas fue una de las actividades políticas más importantes para los grupos populares [entre el 17 y 26% de los mexicanos de bajos ingresos]²¹.

Con las reformas económicas y del Estado, el incremento en la competitividad electoral, las sucesivas crisis financieras, entre otros factores, las formas de participación política de los pobres y de los sectores populares se transformaron.

Durante el período 1960-1990, a nivel agregado, los individuos con menores ingresos y niveles de escolaridad acudían con mayor afluencia a votar comparativamente, que los individuos con mejores ingresos y educación²².

En ese entonces, la participación electoral era relativamente baja si se la compara con otros países de América Latina -en promedio, un 64.3% participaba en elecciones concurrentes de presidente, estatales y municipios; y un 57.8% en elecciones no concurrentes²³- y, salvo determinadas coyunturas políticas, la participación promedio del electorado ha de experimentar niveles algo mayores durante los primeros años de la década del noventa. Como veremos más adelante, este crecimiento fue resultado de la acción colectiva de un movimiento integrado por organizaciones civiles y ciudadanos comunes, cuyo lema era impedir el fraude electoral y reformar las instituciones que consagraban la hegemonía del PRI.

Con respecto al abstencionismo, la información disponible sobre el período no es conclusiva. Algunos estudios no encuentran diferencias significativas por niveles de ingreso para éste período, mientras que otros encuentran que era una práctica característica de los individuos con ingresos más bajos²⁴.

Durante la década del noventa parece invertirse relativamente la tendencia señalada, es decir, la participación de los individuos con menores ingresos y niveles de escolaridad decrece en tanto el Estado pierde su capacidad para administrar el conflicto social en su seno.

La emergencia de nuevos actores políticos y la presión de las organizaciones sociales coordinadas por la Convergencia de Organismos Civiles, creó una agenda pública en torno al problema del fraude electoral que se tradujo en unas reformas “administradas con cuenta gotas” -1990, 1993, 1996- centradas en los siguientes aspectos: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); la elaboración de un marco normativo que dotara

21 Holzner, Claudio (2007). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca, pp. 71.

22 Los datos pertenecen a las investigaciones realizadas por Craig y Cornelius (1980) y Durand Ponte (1995). Citado en el estudio de Holzner, Claudio (2007), “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca, pp. 71.

23 Rodrigo, Elena y Temkin, Benjamín (2007). “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”. En: *Política y gobierno*, Vol. 14, n°1. México, pp. 5-42.

24 Lawson, Chappel y Klesner Joseph (2004). *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge, Cambridge University Press.

de certeza, equidad, objetividad, legalidad e imparcialidad a los procesos electorales; y el desarrollo de programas de capacitación cívica²⁵. En general, las reformas electorales favorecen la participación de los “ciudadanos educados”, que a diferencia de lo que sucedía en América Latina, no participaban por considerarlo inútil.

No obstante, el comportamiento electoral de los mexicanos en la década del noventa es algo variable, salvo la elección presidencial de 1994 en la que hubo una movilización ciudadana a favor del ejercicio libre y secreto del voto, en general, tiende a descender por debajo de los promedios totales de participación del período 1960-1990. Dicha movilización liderada por Alianza Cívica, logró coordinar a más de trescientas organizaciones cívicas y sociales a nivel nacional, a personalidades democráticas del mundo de los medios de comunicación y de la política, y en un lapso de seis meses, empoderar a más de 20.000 ciudadanos, en los 32 estados de la República, en la observación del proceso electoral.

Al comenzar el nuevo siglo se observa nuevamente una importante participación para la elección presidencial de 2000 -superior al 70% del electorado- y, a partir de entonces ésta comienza a decrecer, aproximándose a los valores de la década del noventa. Cuando finalmente algunos pronosticaban que la baja participación era un problema del pasado, en la elección concurrente de 2003 se abstuvo de votar casi un sesenta por ciento del electorado. En particular, los ciudadanos con mejores niveles educativos y de ingresos no asistieron a votar, comportamiento que fue denominando como “abstencionismo ilustrado”²⁶.

Con la caída de la participación electoral, la temática se convirtió en parte de la agenda pública, pues la baja participación de los pobres, en esta elección, nunca fue considerada problemática en la medida que la exclusión de estos sectores se desestimó por considerarla una abstención. Para la elección presidencial de 2006 el IFE desarrolló el programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” a fin de contribuir a resolver dos problemas fundamentales: el abstencionismo electoral y la baja efectividad del voto -que resultaba de prácticas como la compra y coacción, y de la falta de competencias cívicas en la población-. Los programas de educación cívica debían atender, de manera prioritaria, a aquellos grupos de población que el IFE definió como estratégicos: población con bajo nivel de escolaridad -primaria incompleta o menos-; población joven -18 a 29 años- con educación media o superior; mujeres y comunidades indígenas.

Sin embargo, en la elección presidencial no fue el civismo de los mexicanos lo que definió la contienda electoral, sino más bien, la manipulación de los programas destinados a combatir la pobreza. De acuerdo con Fox y Haight, las autoridades desestimaron durante años la violación de los derechos políticos de los pobres bajo la creencia de que el costo social no era importante²⁷.

A pesar de que las reformas democráticas han liberado a muchos grupos populares del control clientelar y autoritario, es difícil concluir con base en los niveles actuales muy bajos de actividad política de los pobres, que ellos poseen mayor voz política y mayor capacidad de influenciar las decisiones de la autoridades, que antes. Los programas de blindaje electoral implementados por el gobierno federal desde 2007, avalados por un importante número de académicos, no solo hacen más rígidos los programas sociales que terminan desincentivando la participación ciudadana, sino además, no resuelven el problema principal que es la manipulación política del gasto social.

25 Díaz-Santana, Héctor (2002). “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Junio 2002. México, pp. 101.

26 Temkin, Benjamín; Rodrigo, Elena; y Ramírez, Gustavo (2004). Explorando la dinámica del “Abstencionismo ilustrado”: ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática? FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (mimeo) pp. 1-47.

27 Al considerar la ausencia generalizada de preocupación por la persistencia y reinención de procesos de manipulación política de los programas sociales entre 2000 y 2006, parece que, de manera implícita, muchos suponían que si bien algunos votantes pobres iban a resultar afectados, ello no iba a afectar a las elecciones nacionales ni al sistema político en su conjunto. Al respecto véase en (Fox y Libby), Op. Cit.; pp. 101.

4. Análisis de dos experiencias de organizaciones populares y su incidencia en la política pública en la ciudad de México

En México, durante la década del noventa, el debate sobre la participación política se desarrolla en dos arenas políticas distintas, la gubernamental y la de las organizaciones civiles, con marcadas diferencias conceptuales sobre el término.

Por un lado, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (1989) por Carlos Salinas de Gortari;

implicó la apertura de diversos espacios, tales como los comités de obra y diversos comités de administración [...] que fueron más efectivos como mecanismos de cooptación política que como instancias reales de colaboración crítica²⁸.

La creación de estos comités fue promovida por el Banco Mundial, quien;

insatisfecho con los pobres resultados de los proyectos de desarrollo pactados con los gobiernos de diversas partes del mundo, empezó a preocuparse por la creación de métodos que abrieran la puerta a algún tipo de control ciudadano sobre el ejercicio de la política pública²⁹.

Tales métodos concebían la participación, de acuerdo con Alberto Olvera (2007: 9) como;

la acción de algunos grupos de ciudadanos dotados de capacidades técnicas, autonomía del gobierno y algún grado de representatividad de sectores de la sociedad [...] tendiente a la colaboración y al control "amistoso" de la acción gubernamental. Esta colaboración se hacía desde la posición del "partner", es decir, de "socio" de la acción, de tal manera que esta forma de participación era pensada como complementaria al proceso de las políticas públicas y por tanto como una acción no conflictiva³⁰.

Por otro lado, y en simultáneo con lo anterior, una importante heterogeneidad de asociaciones civiles, no gubernamentales, filantrópicas, de comunidades eclesiales de base, de promoción, etc., desafía al gobierno autoritario de Salinas mediante una demanda de institucionalización de la participación de dichas organizaciones y de los ciudadanos no organizados, tanto en la reforma del sistema electoral -que debía garantizar procesos electorales limpios, legales e imparciales-, como en el diseño de la política social.

Estos dos procesos históricos son producto de una importante movilización nacional, que aglutinó a un voluminoso número de organizaciones y ciudadanos a causa de la amplitud de sus consignas; por la "dignidad ciudadana, por la equidad, la justicia, la imparcialidad y la transparencia electoral"³⁰.

Por razones de extensión, sólo se desarrollan a continuación las experiencias de algunas organizaciones populares de vivienda y hábitat que, en colaboración con organizaciones intermedias y redes de organizaciones, crearon espacios e instrumentos de participación con el gobierno de la ciudad de México en torno al problema del desarrollo de la ciudad.

28 Olvera, Alberto (2007), Op. Cit.; pp. 9.

29 Rivera, Liliana (1998). "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?". En: *Sociedad Civil: Análisis y Debates*. Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P). Vol. III, N° 7, otoño, pp. 9-50.

30 "A principios de los años noventa, prácticamente todos los estados y municipios del país se encontraban gobernados por el PRI, que tenía la mayoría de los escaños en el congreso. El proceso electoral estaba marcado de forma consistente por el fraude electoral, garantizando la reelección y el monopolio del poder y la representación del PRI a nivel nacional y municipal. [...] En 1991, llegó un momento decisivo con la campaña política independiente de Salvador Nava a las elecciones de San Luis Potosí [...] A pesar del esfuerzo para garantizar la transparencia en los comicios electorales, [el PRI impuso a su candidato en 1992 mediante el fraude electoral]. La respuesta fue una movilización civil sin precedentes conocida como "La marcha por la dignidad" desde la capital del estado hasta Ciudad de México. [...] con ella, se logró deponer al entrante gobernador del PRI y llamar a nuevas elecciones." Véase en Rosales (2010), Op. Cit.; pp. 3.

Durante la primera mitad de la década del noventa, un número heterogéneo de organizaciones sociales³¹, agrupadas en dos principales redes nacionales -la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Foro de Apoyo Mutuo-, demandaron del gobierno federal y de la ciudad de México la elaboración de un canal de participación autónomo, con autogestión y no partidario que permitiera articular sus experiencias de trabajo de base en la construcción de la política social³².

Pese a que la principal demanda de las organizaciones no ha de prosperar en esta década, a saber, que el gobierno reconociera la importancia de éstas en el desarrollo de la sociedad, mediante una ley de participación en la política social, el proceso de negociación y diálogo materializó otros objetivos intermedios, estrechamente relacionados con la transición democrática mexicana.

Como veremos, en igual medida la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia desempeñará un rol importante en articular a las organizaciones sociales en torno a la demanda de una reforma electoral, que a causa de la amplia adhesión de los mexicanos, impulsó que por primera vez, los habitantes de la Ciudad de México eligieran a su Jefe de Gobierno en 1997.

La principal herramienta instrumentada por las organizaciones fue empoderar a los ciudadanos en el ejercicio de su voto y en la observación electoral, lo que indirectamente redundó en fortalecer la competencia partidaria, y permitió la victoria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México.

5. La Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México

El cambio de gobierno se tradujo en un acercamiento institucional hacia las organizaciones civiles, mediante la creación de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México (1997-2000). La Plataforma fungió como un espacio de deliberación y negociación de diferentes temas relacionados con el desarrollo de la ciudad y estuvo liderada por una comisión de enlace, integrada por cinco secretarios de gobierno y cinco dirigentes de las organizaciones civiles.

En este espacio fue finalmente posible consensuar un ordenamiento legal que estableciera diferentes herramientas participativas para las organizaciones sociales en la política social -leyes de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles y la Ley de desarrollo social del Distrito Federal del año 2000-. Asimismo, las mesas de trabajo arribaron a un número importante de acuerdos a los que se les dio seguimiento.

La experiencia de la Plataforma, truncada después de tres años de aprendizajes a causa del cambio de gobierno -pese a ser del mismo partido- debe evaluarse como la primera forma de colaboración que aborda el complejo problema del desarrollo de la ciudad, en un intento por vencer las divisiones administrativas y culturales de las agencias del gobierno, así como articular diferentes tipos de organizaciones -de base, regionales, nacionales, redes expertas, etc.- en torno a una temática en la que no habían trabajado con anterioridad.

En este sentido, la Plataforma produjo resultados muy desiguales y la implementación de los proyectos consensuados solo operó en temáticas donde los actores gubernamentales y las organizaciones habían desarrollado experiencias de trabajo en común.

31 De tipo agroecológicas sostenibles, de género, de apoyo profesional a la búsqueda de alternativas de vivienda y medio ambiente, de promoción de los derechos humanos, de concientización y apoyo a las organizaciones cívicas, de articulación civil para un comercio internacional equitativo, de servicio a comunidades indígenas, de atención a niños de la calle, de estrategias de alimentación, entre otras.

32 Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México. pp. 244.

En otras palabras, los esfuerzos por consensuar un espacio institucional de participación, resultó insignificante, entre otras cosas porque, las leyes fueron reglamentadas recién en 2006. Por el contrario, los aprendizajes, resultado de la colaboración en proyectos anteriores, cierta metodología de trabajo y, el interés del gobierno y los legisladores de implementar los acuerdos, parecen haber sido más importantes.

El área de vivienda, hábitat y medio ambiente merece especial consideración ya que articuló la participación de algunas organizaciones de base del Movimiento Urbano Popular (MUP); redes regionales de la ciudad; la experimentada Coalición Internacional por el Hábitat (CIH); así como, a seis agencias del Estado -Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Obras y Servicios; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente; de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno-. Se concretaron treinta y dos Planes Participativos que incorporaron las experiencias de las distintas organizaciones, algunos de los cuales fueron aprobados por la Legislatura³³.

6. Constricciones y posibilidades de las organizaciones populares para incidir en la política de vivienda en la ciudad de México

Las organizaciones nucleadas en torno al Movimiento Urbano Popular, aunque muy heterogéneas, han trabajado, desde la década del setenta, en la planificación urbana con los distintos gobiernos³⁴.

En general muchas de estas organizaciones, de base local y regional, son lideradas por mujeres o bien, las mujeres tienen una importante participación en el control de las tierras invadidas colectivamente. En el pasado, agrupaban a colonos, campesinos y obreros desplazados por las características del desarrollo industrial mexicano y de los movimientos migratorios del campo a la ciudad, actualmente agrupan, en una alta proporción, a personas desempleadas y en situación de pobreza, a veces, de segunda o tercera generación.

[Conforme] crece la pobreza en las periferias de ciudades que se expanden, a veces excesivamente (por tomas de tierras -ya de segunda y tercera generación-, loteos formales, y muchas veces informales, autoconstrucción familiar por esfuerzo propio, etc.) y, al mismo tiempo, crecen también nuevas formas de pobreza intersticiales, que avanzan sobre los centros urbanos (tomas de inmuebles, ocupaciones de diversos tipos de inmuebles en zonas degradadas de las ciudades, costosos alquileres y subalquileres de piezas, tugurios, etc.)”, el problema socioespacial de la ciudad resulta insoslayable para los habitantes³⁵.

Sin embargo, la participación de las organizaciones populares en torno al ordenamiento de la ciudad o la capacidad de éstos de incidir en la política pública ha sido limitada. Solo algunas experiencias de pequeña escala han influenciado los programas de la política pública mexicana, como fue la experiencia de

33 Entre ellos, se elaboró la Ley de Vivienda de la ciudad. Una de las primeras experiencias de participación entre una organización social de vecinos -Casa y Ciudad-, la Coalición Hábitat y el gobierno de la ciudad de México. Resulta importante mencionar que para ese entonces la organización Casa y Ciudad había dejado de ser la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero para convertirse en grupo de asesoría técnica y de investigación urbana.

34 Se trata de procesos complejos de auto-organización, contruidos a partir de movimientos e interacciones colectivas de pobladores urbanos que generan proyectos y acciones enfocados a hacer efectivos sus derechos a la ciudad y a la vivienda. El eje articulador de estos procesos es la lucha organizada por la tierra, la vivienda y los servicios básicos. Sus resultados más visibles son viviendas, conjuntos habitacionales y barrios populares, producidos y gestionados bajo el control directo de las organizaciones y grupos sociales que los habitan. Pero no se limitan estas experiencias de construcción de espacios habitables, sino que atienden muchos otros aspectos de la vida social, cultural y urbana de sus miembros. Véase al respecto: Ortiz, Enrique y Zárate, María Lorena -comp. y ed.- (2004). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, Diálogos Ciudad y Ciudadanos del Siglo XXI, Coalición Internacional por el Hábitat. Barcelona.

35 Ortiz y Zárate Op. Cit.; pp. 3.

autogestión de Palo Alto en el diseño del Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), durante el período 1976-1982³⁶.

Más recientemente se puede mencionar el Programa de Mejoramiento de Vivienda de la Ciudad de México -1998 hasta la actualidad-, producto de la experiencia desarrollada por unas organizaciones populares pertenecientes al MUP -la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la Asamblea de Barrios, y el Frente de Pueblos- y, la participación del gobierno local, algunos actores empresariales -Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo- una organización especializada -Coalición Hábitat México- y, una fundación -Fundación Justicia y Amor-.

En particular, recupera la experiencia de trabajo de estos actores junto a 1.266 familias organizadas en seis delegaciones de la Ciudad -Iztapalapa, Tlalpan, Milpa Alta, Tlahuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero-. En lo que hace a la participación de los vecinos, se organizan unos “comités de vivienda” por colonia o barrio, donde participaron entre 20 a 25 familias, mismas que elegían tres coordinadores como responsables de la gestión, orientación financiera y enlace con el área técnica del grupo asesor. Asimismo, los coordinadores mantenían una reunión semanal con una “organización asesora”³⁷, para dar seguimiento a la gestión, organizar el proceso de trabajo, acordar el número de acciones por comité, analizar la información y preparar materiales para la capacitación de los “comités de vivienda”.

Una característica distintiva de esta experiencia es que la participación de las organizaciones sociales en los procesos de mejoramiento del barrio es una condición fundamental en la eficiencia del programa. Por este motivo, la fundación desempeña un papel importante en promover la emergencia de liderazgos y el fortalecimiento de estructuras dentro de las organizaciones sociales de pobladores.

La interdependencia de los distintos tipos de organizaciones sociales observadas en esta investigación, ha producido una interesante división del trabajo en la que cada actor u organización aporta sus capacidades, saberes y recursos. Sin embargo, respecto al gobierno local y a las organizaciones expertas, las organizaciones populares se ubican en una posición subordinada. Veamos por qué.

De acuerdo con Abramovich y Courtis;

el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas³⁸.

En México, las organizaciones populares asumieron parte de la responsabilidad del Estado de producir espacios urbanos habitables, en una forma de relación institucional en la que los pobres debían ser asistidos por el Estado.

36 Palo Alto está localizado al poniente de la Ciudad de México, en el Km. 14.5 de la carretera México-Toluca. Perteneció al área administrativa de Cuajimalpa, una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. La cooperativa “Unión de Palo Alto”, es un grupo organizado de pobladores, cuyo objetivo inicial fue la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Una vez consolidados, el asentamiento y la propia organización se plantean el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda.

37 Generalmente, la Coalición para el Hábitat realiza su trabajo en las colonias o barrios por intermedio de otra organización especialista en asuntos urbanos, construcción de viviendas y producción social del hábitat. Las organizaciones con las que trabaja la Coalición son cuatro: Casa y Ciudad; Centro de Estudios Urbanos y del cumplimiento del derecho a la vivienda en Vivienda (CENVI); Fomento Solidario a la Vivienda México, presentados al Comité de Derechos (FOSovi); y Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI).

38 Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Es decir, pese a las importantes innovaciones que se realizaron para promover la participación de las organizaciones populares, sumado al trabajo de reconstrucción de los vecinos como sujetos de derechos, la relación asistencial que mantienen con el gobierno local explica, en parte, dicha subordinación. De ahí que el papel desempeñado por la Coalición por el Hábitat³⁹ haya sido central en construir los acuerdos entre los actores públicos, las empresas de financiamiento y las organizaciones populares y sociales.

De acuerdo con Enrique Ortiz, director de la Coalición, las agencias del gobierno desconfían de las organizaciones, las consideran “peticionistas, chiquitas y que no hacen nada, o bien corporativas, dinereras o corruptas”. Asimismo, algunos funcionarios tienen la creencia de que lo que hace la gente es caro, mientras que el sector privado es más eficiente. De la misma manera, las organizaciones desconfían de las agencias de gobierno, las consideran excesivamente burocráticas y corruptas.

Por tanto, los esfuerzos de la Coalición de coordinar, mantener la confianza y armonizar los intereses de los diversos actores, gracias a su extensa experiencia y prestigio internacional, fueron decisivos. Resulta interesante que cuando la experiencia se institucionaliza como un programa del gobierno de la ciudad, en una escala diez veces mayor, el gobierno de la ciudad retrocede en sus aspiraciones participativas, centralizando las decisiones y recursos y, limitando la participación de las organizaciones sociales y de vecinos.

Por otro lado, la capacidad de incidir de las organizaciones populares en la política de vivienda es limitada, a causa de que enfrentan costos de funcionamiento y de negociación, con el gobierno, elevados. Por un lado, invierten gran parte de sus recursos y capacidades en resolver, mediante múltiples y diversas formas organizativas, cómo seguir viviendo en condiciones adversas, mientras, se proponen desarrollar algunos,

métodos organizativos que privilegian la responsabilidad colectiva, socializando, haciendo parte en múltiples niveles a sus integrantes y legitimando sus decisiones con la utilización de asambleas y otras modalidades de decisión directa y colectiva⁴⁰.

Las organizaciones invierten sus recursos y capacidades limitadas en sortear las restricciones del mercado financiero, las constricciones que imponen las agencias de cooperación, así como, en negociar con los gobiernos locales en espacios institucionales de participación -por ejemplo, las juntas vecinales-, que éstas no interpretan como propios⁴¹ o los conciben como espacios autoritarios o clientelares.

Finalmente, cuando se trata de negociar las redes locales intermedias, como el MUP, no resultan suficientes para generar confianza y transparencia para el resto de los actores involucrados. Las organizaciones populares

39 HIC -por sus siglas en inglés-, surge como una red internacional autónoma y sin fines de lucro a raíz de la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver en 1976. Está conformada actualmente por cerca de 500 organizaciones y movimientos sociales de base, ONG, grupos académicos, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda en 80 países.

40 Ortiz y Zárate, Op. Cit.; pp. 3.

41 A los fines de corroborar lo señalado, considérese la opinión del director de DECA Equipo Pueblo, A.C., una organización que desde la década del setenta trabaja en torno al empoderamiento ciudadano urbano, rural e indígena: “De un lado, enfrentamos y aún persiste una gran desconfianza de las autoridades. Se nos ha visto como generadores de problemas, se menosprecian o ignoran nuestras demandas, o se nos ofrecen soluciones parciales. Nosotros no queremos que nos consideren agitadores o provocadores, sino ciudadanos que ofrecen iniciativas que contienen soluciones [...] Un segundo obstáculo encontrado es la falta de respeto a nuestras formas de organización y a la toma de decisiones en las comunidades. [...] Un tercer obstáculo ha sido la exigencia de que nuestras propuestas de trabajo se rijan por la complicada normatividad del gobierno o de las autoridades. Observamos poca flexibilidad y sensibilidad para crear nuevas reglas de relación entre la autoridad y la comunidad, de manera que se favorezca un contexto para que nuestros proyectos sean los más eficientes, participativos y de mayor impacto en la comunidad. [...] Un obstáculo más, [...] es el modelo económico vigente. La política económica de los últimos años, no favorece, ni concibe una política social, ya no digamos de impulso al desarrollo social, sino tampoco de reducción o combate a la pobreza. [...]” Véase al respecto: Villaseñor, Elio (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. DECA, Equipo Pueblo, A.C., (mimeo), pp. 27.

recurren frecuentemente a los servicios profesionales y de liderazgo de una red mayor de organizaciones para disminuir los costos de la negociación. En otras ocasiones, la colaboración con algún partido político en el gobierno puede igualmente disminuir dichos costos, pero esto usualmente fracciona la cohesión de las organizaciones populares.

7. La Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad

En 2007, una fracción del Movimiento Urbano Popular, liderada por Jaime Rello e integrada por veintidós organizaciones adherentes a la Convención Nacional Democrática (MUP-CND)⁴² somete a consideración del actual Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, el proyecto para elaborar una Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

La iniciativa es resultado, por un lado, del impulso de Naciones Unidas de debatir a nivel internacional la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004-2005) y, por otro lado, del trabajo de estas organizaciones populares en torno a reelaborar su situación de individuos vulnerables y desfavorecidos como ciudadanos a los que no se les permite ejercer sus derechos humanos, ni por tanto, disfrutar del usufructo equitativo de la ciudad dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social⁴³.

El propósito de la Carta, entre otros, es convertirse en la primera herramienta, que al establecer ciertas garantías institucionales, hace operable, exigible y justiciables los derechos humanos, en particular, el de los individuos que menos posibilidades tienen de auto-tutelar sus derechos.

Asimismo, al concebirse éste como un derecho colectivo de los habitantes de la ciudad les confiere, sobre todo a los grupos vulnerables,

legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel adecuado de vida⁴⁴.

Un aspecto destacable en la elaboración de la Carta es la creación de un Grupo Promotor de la Carta, integrado por representantes del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND); la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana del GDF; la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL); la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), quienes acordaron la incorporación del Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC, una red de once organizaciones de derechos humanos); y de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

A diferencia de otras experiencias en América Latina en las que la participación de las organizaciones sociales y de derechos humanos se limita a la consulta para la toma de decisiones⁴⁵ éstas participaron en pie de igualdad en la elaboración de los seis fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad⁴⁶. En particular,

42 La Convención Nacional Democrática (CND) fue convocada en 2006 por el candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, anterior Jefe de Gobierno de la ciudad de México (2000-2004), como una instancia para que éste ejerza como presidente legítimo de los mexicanos, influencia en la política. La falta de transparencia en el conteo de los votos emitidos en la elección presidencial dio las bases para que López Obrador adjudicara la victoria del presidente Calderón al empleo del fraude.

43 Se define en la Carta el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” México, 28 de septiembre 2009.

44 Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. En: <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/2010/07/hoy-se-firmo-la-carta-de-la-ciudad-de.html>

45 Canto, Manuel (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, pp. 1-30 (mimeo). México.

46 Los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad son los siguientes: ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad;

y aunque es imposible determinar en un documento la autoría de algún grupo o actor, el documento final de la Carta, refrendada por todas las partes en junio de 2010, recupera las discusiones desarrolladas en la Asamblea Mundial de Pobladores realizada en la ciudad de México en 2000⁴⁷.

El hecho que esta asamblea fue impulsada, entre otros actores, por el MUP en colaboración con el gobierno de la ciudad, es indicativo de un largo proceso deliberativo y de concertación sobre lo que las organizaciones populares conciben como los factores relacionados con la exclusión y la necesidad de incluir a los pobres como ciudadanos.

El proyecto de la Carta fue sometido a la discusión por aproximadamente dos años, en diferentes foros, reuniones, talleres, exposiciones, comenzando en 2008, con el Foro Social Mundial realizado en la ciudad de México. El carácter de las discusiones no fue propiamente vinculante, sino más bien, con el propósito de informar a los expertos y ciudadanos de lo que se estaba realizando y con el fin de promover la adhesión de éstos.

La creación de este tipo de estructuras *ad hoc* presenta una importante limitación respecto de los mecanismos institucionalizados, en el sentido que las organizaciones sociales no disponen de herramientas legales para obligar al gobierno local a implementar lo acordado. La experiencia en América Latina, y México no es la excepción, es que lo extenso y demorado del proceso de negociación demanda una vigilancia permanente de las organizaciones para que los acuerdos se transformen en ley y, un constante cabildeo para que ésta se reglamente.

En este sentido, la implementación de la Carta dependerá de la capacidad del Grupo Promotor de cabildar en el Asamblea Legislativa de la Ciudad -competencia en la que casi todas las organizaciones han desarrollado una importante experiencia- y posteriormente, monitorear a los funcionarios públicos encargados de ejecutarlas -algunos aprendizajes acumulados desde la Plataforma pudieran ser de utilidad-.

8. Reflexiones sobre la experiencia y recomendaciones

- La creación del Comité Promotor de la Carta presenta algunas ventajas, entre ellas, el centralizar la toma de decisión en un número menor de actores y organizaciones, puesto que cada uno llega a la mesa de negociación con acuerdos previamente consensuados con las bases. Sin embargo, su diseño favorece la participación de un número limitado de actores o élites que tienen un acceso privilegiado al gobierno local. En la investigación, se han observado al menos dos tipos de élites participativas⁴⁸: por un lado, las conformadas por las redes de organizaciones expertas en cierta temática y las élites dirigentes de ciertas organizaciones populares que han desarrollado una metodología de trabajo con funcionarios del Partido Revolucionario Democrático (PRD), luego de tres años consecutivos en el gobierno de la Ciudad de México.
- Los procesos de institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en la política social en la ciudad de México -y a nivel federal- han sido muy lentos y los resultados han desalentado a algunas organizaciones de participar. En 2006, se reglamenta la Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles y la Ley de Desarrollo Social de la ciudad. En julio de 2010, se seleccionaron los consejeros del Consejo de Desarrollo Social -integrado por diez funcionarios del gobierno, cuatro representantes

función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; gestión democrática de la ciudad; producción democrática de la ciudad y en la ciudad; manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno; y, disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio 2010.

47 En la misma, “más de 300 delegados de organizaciones sociales de 35 países debatieron en torno a los ideales de una ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora y habitable, segura –en cuanto a protección contra desastres y violencia–, saludable, convivencial y culturalmente diversa”. Al respecto ver: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3588>.

48 El término es acuñado por Clemente Navarro, citado en Canto, 2005.

de universidades y, nueve representantes de las organizaciones civiles-, que tiene entre sus objetivos principales, el elaborar propuestas de política social que incluyan las experiencias, saberes y recursos de distintas organizaciones sociales. Aunque es algo apresurado sacar conclusiones, se tiene la impresión que el Consejo⁴⁹ funcionaría más como un cuerpo colegiado para selección de los proyectos presentados por las organizaciones que promueven el desarrollo social o “coinvertión”, que una instancia de participación para el diseño de la política social de la ciudad.

- Tanto la experiencia de la Plataforma como de la Carta son indicativas de que la voluntad democrática del gobierno local ha sido decisiva en promover la participación. Sin embargo, no podría afirmarse que los logros sean sensiblemente mejores a lo que sucede a nivel federal -que desde 2003 cuenta con una Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles-, con un partido en el gobierno, por segundo año consecutivo, de derecha -el Partido de Acción Nacional, PAN-⁵⁰. Es decir, lo que se institucionaliza a nivel local resulta muy por debajo de las expectativas de las organizaciones posiblemente porque éstas no alcanzan el nivel de presión requerido para modificar las estructuras gubernamentales.
- Las organizaciones civiles han experimentando un proceso de transformación importante con respecto a la década del ochenta. Una de las transformaciones que merece especial consideración es la despolitización de muchas de estas⁵¹ y su reconfiguración como organizaciones expertas o especializadas. Efectivamente, algunas organizaciones se han vuelto más complejas, especializadas e interrelacionadas, en particular, éstas han desarrollado formas de dependencia recíproca -las organizaciones de base/ locales y regionales dependen de las redes expertas en las negociaciones y, éstas últimas dependen de las primeras a causa de tener una base social- que hasta el presente no se han estudiado en profundidad. Para algunos investigadores, mientras las organizaciones expertas han ganado en competencia para asesorar al gobierno, las organizaciones populares desarrollan su participación en los consejos consultivos en una posición subordinada⁵².
- La fragilidad de los acuerdos a los que arriban las organizaciones civiles es una constante en la experiencia mexicana. Se requiere una importante movilización de organizaciones presionando durante varios años, y que los liderazgos subsistan frente a los problemas de financiamiento, el desgaste o la cooptación del gobierno. En general, solo una pequeña cantidad de organizaciones populares tiene experiencia de trabajo de más de veinte años⁵³, mientras que las “organizaciones expertas” han mostrado una mayor longevidad relacionada, en algunos casos, con el financiamiento internacional.

49 El artículo 6 establece que: “La Administración Pública realizará programas de promoción en los que incorporarán la participación de las agrupaciones y de las organizaciones, respecto de las siguientes materias, entre otras: I. Planeación; II. Presupuestos; III. Consultas; IV. Colaboración en órganos de participación y consulta ciudadana; V. Formulación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social; y VI. Mecanismos de contraloría ciudadana. De igual forma, la Administración Pública desarrollará programas para brindar información acerca del acceso a fondos y recursos públicos, así como, asesoría, capacitación y colaboración entre las agrupaciones y organizaciones que así lo soliciten”. Reglamento de la Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

50 “Siguiendo el ejemplo del primer gobierno de izquierda en la ciudad de México (1997-2000), el nuevo gobierno federal panista creó múltiples consejos consultivos en las diversas áreas de la política pública e incluso abrió una oficina especializada en la atención a la sociedad civil que hipotéticamente debía canalizar las demandas y propuestas de los diversos actores civiles y propiciar algún tipo de interlocución con el gobierno. Esta interlocución era entendida ya como una forma de participación y por tanto como un procedimiento democratizador de la vida pública” (Olvera, Op. Cit.; pp. 12).

51 Canto, Manuel (2002), “Las organizaciones civiles en la transición”. En: *La sociedad ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdéz, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles.

52 Olvera, Op. Cit.

53 La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que lidera Jaime Rello, es una de las organizaciones populares con mayor experiencia en participar junto al gobierno en la planeación urbana y, una de las de mayor longevidad. Se forma en 1987 como resultado de la adhesión de un número de organizaciones urbanas de base, principalmente de organizaciones que conformaban la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, durante la década del sesenta. La UPREZ ha elaborado un ambicioso proyecto de transformación de las condiciones de vida de las áreas urbanas más deprimidas del Distrito Federal y de otros estados de la República, con base en dos herramientas principales: la participación semanal en asambleas de las bases -agrupadas en diferentes problemáticas: comerciantes, transporte, cultura, solicitantes de vivienda, educación, mujeres, jóvenes, y participación política- y una fuerte militancia de izquierda que no desdén ocupar cargos político-partidarios.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid.

Canto, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo”. En: *Política y Cultura*, N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, pp. 9-37.

_____ (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. (mimeo), pp. 1-30.

_____ (2002). “Las organizaciones civiles en la transición”. En: *La sociedad civil ante la transición democrática*. Lucía Álvarez (coord.). Plaza y Valdéz, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, pp-53-90.

Courtis, Christian (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD, pp. 1-25.

Díaz-Santana, Héctor (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Junio de 2002. México, pp. 101-128.

Fox, Jonathan y Libby, Haight (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”. En: *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.) PNUD, México.

Gómez-Álvarez, David (2009). “La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales”. En: *Candados y Contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez-Álvarez (coord.). PNUD, México.

Hevia, Felipe (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México.

Holzner, Claudio (2007). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. En: *América Latina Hoy*. Abril, n° 45. Universidad de Salamanca.

Lawson, Chappel y Klesner, Joseph (2004). *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge, Cambridge University Press.

Olvera, Alberto (2007), *Participación ciudadana y Protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.

Ortiz, Enrique y Zárata, María Lorena -comp. y ed.- (2004). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Forum Barcelona 2004, Diálogos Ciudad y Ciudadanos del Siglo XXI, Coalición Internacional por el Hábitat.

Ramírez Saiz, Juan (1986). *El movimiento urbano popular en México*. Siglo XXI Editores, México.

Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Rivera, Liliana (1998). “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?”. En: Sociedad Civil: Análisis y Debates. Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales (I.A.P). Vol. III, N° 7, otoño, pp. 9-50.

Rodrigo, Elena y Temkin, Benjamín (2007). “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”. En: Política y gobierno, Vol. 14, n°1. México, pp. 5-42.

Romero, Jorge (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Seminario Internacional candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Conference Paper, PNUD. México, diciembre del 2005.

Rosales, Luz (2010). “El Movimiento Ciudadano por la democracia en México: logros, enseñanzas y perspectivas”. En: *Community Development Journal*, Oxford University Press, pp. 1-8.

Temkin, Benjamín; Rodrigo, Elena; y Ramírez, Gustavo (2004). *Explorando la dinámica del “Abstencionismo ilustrado”: ¿un caso de demasiada o poca cultura democrática?* FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (mímeo) pp. 1-47.

Villaseñor, Elio (2006). *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. DECA, Equipo Pueblo, A.C., (mímeo).

Documentos legales consultados

Acuerdo Administrativo por el cual se crea el Consejo de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de Julio de 2010.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio de 2010.

Reglamento de la Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. Publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de Octubre de 2006.

Páginas web consultadas

<http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3588>.

<http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/2010/07/hoy-se-firmo-la-carta-de-la-ciudad-de.html>

Entrevistas realizadas

- Enrique Ortiz Flores

Secretario General, Hábitat International Coalition, Oficina Regional para América Latina (HIC-AL) o Coalición para el Hábitat-México.

Tacuba No. 53, 1er. Piso

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P.: 06000 Distrito Federal

Teléfono: +52 (55) 55 12 15 86

Fax: +52 (55) 55 12 67 26

Página web: www.hic-al.org

- Clara Jusidman

Presidenta Honoraria, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE SOCIAL)

Miembro, Comité Conciudadano para la Observación Electoral
Consejera, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Presidenta, Acuerdo Nacional para la Democracia
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (1997-2000)
Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Delegación Benito Juárez, México,
D.F. 03440.
Tel y Fax. 55 90 87 54 y 55 79 74 13
Página web: <http://www.incidesocial.org>

- *Miguel Concha Malo*

Director, Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vittoria O.P. A. C
Vicepresidente, Academia Mexicana de Derechos Humanos
Tesorero, DECA, Equipo Pueblo, A.C.
Odontología No. 35, Oficina 23, Segundo Piso (Centro Universitario Cultural, CUC) Colonia Copilco
Universidad, Delegación Tlalpan, C.P.: 04360
Teléfono: +52 (55) 56 59 67 97 ext. 306
Páginas web: <http://www.derechoshumanos.org.mx/>
<http://www.equipopueblo.org.mx/>
<http://www.amdh.org.mx/portal/>

- *Ana Saiz*

Directora General Adjunta de Estudios, Legislación y Política Pública, Consejo Nacional para prevenir la
discriminación (CONAPRED)
Ex secretaria del Comité Conciudadano para la Observación Electoral
Dante 14, Colonia Anzures, Delegación Miguel Hidalgo, CP 11590
Teléfono: +52 (55) 52 62 14 90
Página web: <http://comiteconciudadano.blogspot.com/2007/06/comit-conciudadano-para-la-reforma.html>

- *Milisa Villaescusa*

Directora, Mujeres Trabajadoras Unidas, A. C. (MUTUAC)
Coatepec 1-4 Colonia Roma Sur, C.P. 06760
Teléfono: +52 (55) 5574 6215/ 5564 3227

- *Beatriz Mogica Morga*

Secretaria de Alianzas y Relaciones Políticas Nacionales, Partido de la Revolución Democrática
Benjamín Franklin 84 5to piso,
Teléfono: +52 (55) 1085 8093 /94 y 95

- *Emilienne de León.*

Directora, Ejecutiva del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.
Tabasco 68, Colonia Roma
Teléfono: +52 (55) 56514117 y 55253502
Páginas web: <http://www.ilsb.org.mx/>