

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL POR
DECRETO PRESIDENCIAL DEL 3 DE ABRIL DE 1981



**“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNICACIÓN EN LA
GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO.
EL CASO DEL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO
PARA EL CERRO DE LA ESTRELLA, EN LA DELEGACIÓN
IZTAPALAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO”**

TESIS

**Que para obtener el grado de:
MAESTRO EN COMUNICACIÓN**

**Presenta:
ALBERTO CARRERA PORTUGAL**

Directora de Tesis: Mtra. Inés Cornejo Portugal

Revisores de Tesis: Mtra. Sylvia Hortensia Gutiérrez y Vera

Dr. Jesús Octavio Elizondo Martínez

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Resumen del Trabajo de Titulación

Alumno: **Alberto Carrera Portugal.**

Título del Trabajo: **Participación ciudadana y comunicación en la gestión del desarrollo urbano. El caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México.**

Número de Páginas: 400

Grado: **Maestría.**

Departamento: **Comunicación.**

Año: **2005.**

Directora del Trabajo de Titulación: **Mtra. Inés Cornejo Portugal.**

CONTENIDO

Introducción

a) **Objetivo general**

Describir los elementos que componen el binomio participación ciudadana-comunicación en la gestión del desarrollo urbano.

b) **Objetivos específicos**

A partir del estudio de caso, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella en Iztapalapa:

- explorar el papel que juegan los elementos culturales y simbólicos en las dinámicas de comunicación que forman parte de la participación ciudadana;

- analizar el papel de la comunicación, para arribar a su concepción como factor indisociable en la participación ciudadana;
- aportar algunas líneas de acción estratégicas en materia de comunicación, para fomentar la participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano.

c) Justificación

La metropolización es una pauta mundial con efectos locales. Los retos para el medio urbano son: lograr ser un motor del desarrollo y fungir como uno de los soportes para la vida en sociedad.

De acuerdo con datos contenidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, en México la población que habita en ciudades es de 63.2 millones, lo que equivale al 66% de la población total del país.

La Organización de la Naciones Unidas (ONU) dio a conocer que en el año 2000 la población mundial ascendía a 6,122 millones y cerca del 50% habitaba en ciudades. En el documento “The State of the World’s Cities Report 2001” advierte que para el año 2025 un 60% de la población mundial habitará en ciudades, habrá 639 ciudades de más de un millón de habitantes, de las cuales 153 estarán en países desarrollados y 486 en países de menor desarrollo.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) no es ajena a esta tendencia nacional y mundial. En 1950 su población era de 2,982,075, en el año 2000 pasó a 18,240,060 y se calcula que para el año 2020 alcanzará los 22,253,251 habitantes.

En zonas como el Cerro de la Estrella (ubicado al oriente de la ZMVM, en Iztapalapa, la delegación más poblada de la ciudad de México), las pautas de ocupación del territorio han

generado asentamientos humanos que carecen de servicios públicos y el territorio presenta factores de riesgo (deslaves, grietas o hundimientos, debido a que en muchas ocasiones se trata de áreas destinadas a la conservación ecológica, o bien, porciones de suelo no apto para uso habitacional).

Debido a lo anterior, es que se hace necesario llevar a cabo programas integrales tendientes a garantizar la dotación de servicios públicos, coadyuvar en la regularización de la tenencia y uso del suelo, así como preservar el valor ecológico, histórico y patrimonial del territorio.

La comunicación se encuentra vinculada con el medio urbano ya que se hace presente en muchos de sus fenómenos. Esta relación entre ciudad y comunicación puede ser apreciada—en un primer momento—como: *mediática* (a través de la interpretación o lectura que hace del escenario urbano la televisión, la radio o los medios de comunicación impresos); *informativa* (a nivel de la red global de flujos de información); *deliberativa* (plasmada en los procesos de discusión, formación de opinión y toma de decisiones) o *simbólico-cultural* (materializada en prácticas colectivas donde tiene lugar la transmisión de conocimientos, tradiciones, ideas y percepciones del “mundo” o la “realidad”).

Es necesario analizar la correlación de la comunicación con los fenómenos sociales que alberga la trama urbana para determinar si puede incidir en ellos, formulando propuestas que coadyuven—desde la comunicación—en la gestión del desarrollo urbano y por ende, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano—como el que se generó durante la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella—puede investigarse la correlación entre ciudad, comunicación y participación.

Desarrollo

d) Problema

El Cerro de la Estrella alberga una zona de conservación ecológica (decretada como Parque Nacional en 1938), ahí también se encuentran vestigios arqueológicos (como la Pirámide llamada “Templo del Fuego Nuevo”, en la cima del cerro, que era parte del entramado ceremonial del Valle de México durante la época prehispánica) y un predio utilizado para la representación de “La Pasión” cada año durante la Semana Santa.

Se trata de un área con alta densidad poblacional y bajos ingresos, aparejado con una dinámica de ocupación irregular en suelo destinado a la conservación para el establecimiento de vivienda.

En 1999 a partir de un convenio de colaboración entre el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Programa Universitario de Estudio sobre la Ciudad, se acordó la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella (PPDUCE).

La implementación de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (como instrumentos orientados al mejoramiento, regularización y ordenamiento del territorio), requieren por ley incorporar la participación de los habitantes de la zona.

Un equipo de investigadores y especialistas (compuesto por urbanistas, sociólogos, antropólogos y arquitectos) se abocó a elaborar el PPDUCE. Realizaron el diagnóstico técnico-social para su mejora y ordenamiento integral, implementaron el proceso de participación ciudadana y generaron la información de campo que documenta esta experiencia.

Durante el proceso de participación ciudadana que se activó (principalmente mediante talleres de planeación y una consulta pública), fue posible apreciar cómo se generan una serie de procesos vinculados estrechamente con la comunicación, por ejemplo: la circulación de información en torno al PPDUCE, la difusión entre los vecinos de los talleres y la consulta pública, y la consolidación de estos procedimientos como ámbitos deliberativos en el espacio público enfocados a la búsqueda de acuerdos.

Es así como se identificó la necesidad de contar con una serie de líneas de acción en materia de comunicación, a fin de incidir y coadyuvar en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión urbana, desarrollando una aproximación conceptual al vínculo existente entre ciudad-comunicación-participación.

e) Metodología

Luego llevar a cabo una revisión teórico-conceptual de los elementos eje presentes en la investigación, a partir de los autores y textos que permitieron arribar a conceptos operativos, susceptibles de eslabonarse, se revisó el contexto sociohistórico de la zona de estudio –el Cerro de la Estrella y la delegación Iztapalapa— a través de variables tales como: características del territorio, rasgos sociodemográficos, evolución histórica, organización social en torno a la representación anual de La Pasión durante la Semana Santa, cultura política, comportamiento electoral, integración metropolitana, alcances y expectativas del Programa Parcial.

Posteriormente, se analizó la información de campo recabada por los equipos técnico y social que condujeron el proceso de participación ciudadana. El procedimiento empleado para seleccionar y recabar la información de campo aportada por los talleres de planeación participativa consistió en: llevar a cabo un desglose de sus etapas o momentos; recabar los

testimonios (contenidos en el *Cuaderno de trabajo del taller: el papel de la participación ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*) y emplear los datos consignados en los documentos-memoria elaborados por el equipo técnico-social.

En el caso de la consulta pública, se realizó una cuantificación a partir de la base de datos desarrollada por el equipo técnico social con las opiniones vertidas por los vecinos respecto al Programa Parcial, tomando en cuenta el tipo de respuesta y la organización social de procedencia.

f) Resultados

Al hacer una revisión del esquema de funcionamiento de los talleres se aprecia como involucra las dos perspectivas desde las que Jonh Fiske conceptualiza la comunicación: transmisión-recepción de mensajes y producción-intercambio de significados.

Se encontró que los talleres fungieron como un espacio de confluencia entre el interés de los vecinos por los dos elementos presentes en el Cerro de la Estrella: el arqueológico-religioso y el vinculado a la necesidad de regularizar la tenencia y uso del suelo, aunado al mejoramiento de la calidad de vida; las mesas de trabajo también involucraron la deliberación y el intercambio de información entre los participantes. Los elementos *geosimbólicos* atribuidos al Cerro de la Estrella, se incorporaron en los talleres dentro de la línea argumental-expositiva de la información de contexto aportada por los especialistas.

En la cuantificación de la base de datos con las opiniones vertidas por los vecinos respecto al Programa Parcial durante la consulta pública, se obtuvieron los siguientes resultados: 22.5% aludió a elementos vinculados con el ámbito arqueológico-religioso; 29.4% aludió a elementos vinculados con el ámbito del ordenamiento urbano, calidad de vida y

conservación ecológica; 38.5% hizo referencia a elementos de diversa índole y el 9.6% no contestó.

El 44% de los vecinos que participaron en la consulta pública, dijo no pertenecer a ninguna organización, aquí se ubica el mayor número de respuestas con alusión a elementos arqueológico-religiosos. Con esta información, se dio respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

¿Qué características tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?

La principal característica que tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al PPDUCE fue: transmisión de mensajes e información (por ejemplo, publicación en medio impresos del aviso de inicio de la consulta pública; acceso al documento proyecto de PPDUCE, mamparas informativas); producción e intercambio de significados (dinámicas en mesas de trabajo, respuesta a la convocatoria para participar, en función de la atribución de significados a los mensajes de aviso-invitación); generación de ámbitos para la deliberación en torno a las propuestas, dudas, aportes y opiniones de los actores involucrados en la elaboración del PPDUCE (vecinos, autoridades y especialistas).

¿Los elementos simbólicos incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?

En efecto, los elementos simbólicos coadyuvaron en la articulación del proceso de participación ciudadana y comunicación, ya que se encuentran presentes en la información de contexto del Programa Parcial, también a partir de las percepciones y

expectativas de los vecinos; así como en la historia del lugar (el contexto) donde se llevó a cabo el proceso de participación. También aparecieron expresados en la consulta pública, en función a la mediación que ejercen las pautas y las dinámicas de organización social.

¿Cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano?

El papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano, es articular y acompañar la interacción que se genera entre los actores involucrados, ya que dicha interacción se genera a partir de la transmisión de mensajes, así como de la producción e intercambio de significados.

¿A partir de qué elementos, líneas y acciones en materia de comunicación es posible promover la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo urbano?

Se trata de cinco líneas generales que representan la posibilidad de desarrollar diferentes trabajos e investigaciones:

Información

Está relacionada con los insumos y materiales para la exposición de la información pertinente, tanto en los talleres como en la sede de la consulta pública; también involucra la generación de mensajes e información relativa al proyecto urbano.

Difusión

Consiste en la implementación de acciones para promover la participación entre los vecinos, apoyando la convocatoria para que acudan a los ámbitos de deliberación.

Implica el desarrollo de un plan de difusión para la convocatoria, acorde con los

medios de comunicación a emplear y los segmentos de población a quienes se dirigirán los mensajes.

Medios de comunicación

Contempla dos vertientes: por un lado, la discusión en torno a la inclusión de los ciudadanos (con sus demandas y expresiones) en los medios de comunicación; por otro lado se encuentra la presencia del proyecto urbano y su proceso de participación como insumo de noticia-opinión en los medios de comunicación masiva.

Ámbito deliberativo

Se asocia con factores como la cultura política, el capital social, la formación de opiniones y la problematización de las demandas ciudadanas en la esfera pública. Implica un análisis de las pautas de comunicación, así como el entendimiento, negociación y consenso entre las distintas partes involucradas con respecto a sus expectativas, necesidades, requerimientos y objetivos.

Elementos simbólicos y organización social

Está orientada a indagar en el vínculo de los elementos simbólicos con las formas de organización social. Como línea de trabajo e investigación, busca determinar las pautas, dinámicas, temas y asuntos que motivan la organización social en la zona.

Conclusiones

La cultura y la ciudad fungen como ámbito y concepto marco de los procesos de participación ciudadana y comunicación. A su vez, la participación ciudadana enmarcada en la gestión del desarrollo urbano, involucra a la comunicación como un proceso

coextensivo e indisociable, por ende, la comunicación incide en el desarrollo del proceso participación ciudadana inserto en la gestión del desarrollo urbano.

La ciudad alberga dos tipos de usos asignados social, histórica y culturalmente: los instrumental-funcionales y los simbólico-expresivos. La cultura es el medio de la sociedad civil, ya que engloba las formas de comunicación, los conocimientos y apreciaciones respecto a la visión del mundo, así como los hábitos, objetos e instituciones que las sustentan.

Los procesos culturales entrañan procesos de comunicación. Las formas simbólico-comunicativas enraizadas en el medio de la cultura, se expresan también en el territorio y por medio de lo que se conoce como la “forma de vida urbana”.

La participación ciudadana se articula a nivel de la sociedad civil, integrada por múltiples esferas, entre ellas la esfera pública o espacio público, que es—por definición—una estructura de comunicación.

La participación ciudadana al instalarse en la esfera pública o espacio público, se traslada a una estructura de comunicación compuesta—entre otros—por los siguientes instrumentos: universo simbólico-expresivo, flujos globales y locales de información, nuevas tecnologías de comunicación, deliberación y formación de opinión pública.

La comunicación involucra dos tipos de procesos: transmisión de información y producción e intercambio de significados, los cuales se encuentran presentes en el ámbito de la cultura, en el de la ciudad y como elemento indisociable de la participación ciudadana.

Es necesario diseñar instrumentos metodológicos que permitan identificar las particularidades de los procesos de participación ciudadana, ya que los espacios locales tienen diferencias y especificidades que se presentan inclusive en ciudades pertenecientes a

un mismo estado, región o nación. También se requiere contar con parámetros de evaluación para las acciones implementadas en materia de comunicación durante los procesos de participación ciudadana, así como una serie de indicadores útiles en la generación de materiales e insumos de información a emplearse durante los talleres de planeación participativa y la consulta pública.

Índice

Presentación	19
Introducción	23
Capítulo I. Participación ciudadana y gestión del desarrollo urbano. ¿Cuál es el papel de la comunicación?	28
I.1. La inquietud inicial	29
I.1.1. Qué es y en qué consiste un Programa Parcial de Desarrollo Urbano	31
I.1.2. Un Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa, ciudad de México	39
I.1.3. El Cerro de la Estrella	41
I.1.4. Un problema de investigación para la Comunicación	43
I.2. Objetivo general	49
I.2.1. Objetivos específicos	50
I.3. Preguntas de investigación	51
I.4. Metropolización. Una pauta global con efectos locales	52
Capítulo II. Participación ciudadana y comunicación: un binomio	65
II.1. Ciudad y zona metropolitana: el espacio para la gestión del desarrollo urbano	67
II.1.1. De la ciudad a la metrópoli	68
II.1.2. El proceso de urbanización y su gestión	84
II.1.3. Participación ciudadana y gestión del desarrollo urbano	90
II.2. El concepto de participación en su acepción ciudadana	94
II.2.1. La participación y sus variantes	100
II.2.2. El marco conceptual de la participación	103
II.2.3. La evolución de la participación ciudadana en la ciudad de México y América Latina	117

II.3. Los vínculos entre ciudad, participación y comunicación. Una perspectiva desde la cultura	122
II.3.1. El concepto de cultura	125
II.3.2. Territorio, cultura y significación	132
II.3.3. Una lectura semiótica de la ciudad	137
II.3.4. Medios de comunicación, ciudadanía, cultura política y capital social	144
II.3.5. El concepto de comunicación	147
II.4. Conclusiones al capítulo. Una hipótesis de trabajo	151
Capítulo III.	156
El Cerro de la Estrella en Iztapalapa, ciudad de México. Un contexto para la gestión del desarrollo urbano, la participación ciudadana y la comunicación	
III.1. El Cerro de la Estrella. Una descripción del territorio y la sociedad	157
III.1.1. Características del territorio	161
III.1.2. Rasgos socioeconómicos	165
III.1.3. La dinámica de la irregularidad	171
III.2. Historia de Iztapalapa. De la chinampa a la unidad habitacional	176
III.2.1. Iztapalapa Prehispánica	177
III.2.2. Iztapalapa en la época colonial	181
III.2.3. El México independiente. Las Leyes de Reforma y los tiempos del cólera	189
III.2.4. Durante y después de la Revolución	196
III.3. La organización social en torno a la representación de “La Pasión”. Una dinámica de la tradición	208
III.3.1. Los elementos organizativos	211
III.3.2. Ritual, mito, tradición y universo simbólico en Iztapalapa	218
III.3.3. Los subsistemas de interacción	225
III.3.4. La articulación de la organización social en Iztapalapa: tres ejes interconectados	227
III.4. Iztapalapa: presente y futuro	229
III.4.1. Características y problemas	230
III.4.2. Rasgos de la cultura política y el comportamiento electoral	239
III.4.3. Iztapalapa y la Zona Metropolitana del Valle de México	247
III.4.4. Alcances y expectativas del Programa Parcial del Desarrollo Urbano en el Cerro de la Estrella	249
III.5. Algunos apuntes y conclusiones al capítulo	255

Capítulo IV.	259
Información de campo del proceso de participación. Talleres de Planeación Participativa y Consulta Pública	
IV.1. Presentación de la información de campo	261
IV.1.1. ¿En qué consisten los talleres de planeación participativa?	261
IV.1.1.1 Información de campo de los talleres de planeación participativa	267
IV.1.2. ¿En qué consiste la consulta pública?	275
IV.1.2.1 Criterios empleados en la cuantificación	283
IV.1.2.2 Información de campo de la consulta pública	290
IV.2. Respondiendo a las preguntas de investigación	300
IV.2.1. ¿Qué características tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?	301
IV.2.2. ¿Los elementos simbólicos incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?	303
IV.2.3. ¿Cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano?	310
IV.2.4. ¿A partir de qué elementos, líneas y acciones en materia de comunicación es posible promover la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo urbano?	313
IV.3. Información de campo e hipótesis de trabajo	320
Conclusiones	324
Bibliografía	336

Anexos

Anexo 1.	Artículos 15 y 20 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	351
Anexo 2.	Artículos 1 al 4; 45 al 49, y 80 al 112 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	353
Anexo 3.	Capítulos Segundo y Tercero del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	363
Anexo 4.	Nota periodística “Alistan operativo Pasión” (Manuel Durán, periódico Reforma, 06 Abril de 2003)	367
Anexo 5.	Estructura del Sistema Urbano Nacional	368
Anexo 6.	Modalidades de participación por autores	369
Anexo 7.	Polígono de actuación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella	370
Anexo 8.	Nota periodística: “Anuncian inversión millonaria en agua” (Alejandra Bordon, periódico Reforma, 19 Diciembre 2003)	371
Anexo 9.	Situación de los Asentamientos Irregulares en el Diagnóstico para la Elaboración del PPDUCE (octubre 1999 - mayo 2000)	372
Anexo 10.	Misiva al presidente Benito Juárez, para tratar asuntos relativos a la representación de la Pasión en Iztapalapa	373
Anexo 11.	Benito Juárez y la representación de la Pasión en Iztapalapa	375
Anexo 12.	Hasta caballos del ejército de Zapata, en la historia de la representación	377
Anexo 13.	Fragmento de un discurso del presidente del comité organizador	380
Anexo 14.	Nota periodística: “Controla narco grupo juvenil” (Yetlaneci Alcaraz y Rubelio Fernández, periódico El Universal, Jueves 05 de febrero de 2004, Sección Ciudad, página 50)	381
Anexo 15.	Nota periodística: “La venta de droga, problema de primer nivel en Iztapalapa” (Lemic Madrid, periódico Milenio Diario de México, 2 de mayo de 2003)	382
Anexo 16.	Nota periodística: “Copian operativo para Iztapalapa” (Rolando Herrera y Ramón Sevilla, periódico Reforma, 03 Febrero 2004)	384
Anexo 17.	Programa del Taller de Diagnóstico Participativo para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella	385
Anexo 18.	Publicación del Aviso de inicio de la consulta pública en la Gaceta Oficial del Distrito Federal	388
Anexo 19.	Publicación del Aviso de inicio de la consulta pública en <i>La Jornada</i>	389
Anexo 20.	Mampara con información relativa al PPDUCE	390
Anexo 21.	Formato CPP-01, empleado durante la consulta pública para el registro de observaciones y propuestas	391
Anexo 22.	Formato de solicitud de incorporación al estudio de regularización del uso del suelo	393
Anexo 23.	Volantes y materiales impresos utilizados para difundir la Consulta Pública del PPDUCE	395
Anexo 24.	Nota periodística: “Teme Iztapalapa reducir La Pasión” (Jesús Alberto Hernández, periódico <i>Metro</i> , 24 de octubre de 2000, pág. 19)	397
Anexo 25.	Nota periodística: “Peligra predio de La Pasión” (Jesús Alberto Hernández, periódico <i>Reforma</i> , 25 de octubre de 2002, Sección Metrópoli y Ciudad)	398
Anexo 26.	Figura 3. Esquema de Funcionamiento de los talleres de planeación participativa	399
Anexo 27.	Figura 5. Esquema de Funcionamiento de la consulta pública	400

Cuadros y Figuras

Cuadro 1.	Dinámica de crecimiento de la población mundial y urbana. Población urbana en países desarrollados y con menor desarrollo, 1950-2025	54
Cuadro 2.	Las treinta ciudades más pobladas del mundo, antecedentes y perspectivas, 1980-2010	55
Cuadro 3.	Megaciudades e ingreso anual por habitante en 1992	59
Cuadro 4.	Sistema Urbano Nacional 2000	60
Cuadro 5.	Evolución demográfica de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Distrito Federal y la Delegación Iztapalapa, 1950-2020	61
Cuadro 6.	Evolución demográfica de las Delegaciones y Municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1980-2000	62
Cuadro 7.	Uso del Suelo en el Cerro de la Estrella, 2000	159
Cuadro 8.	Población y Tasas de Crecimiento para el Distrito Federal, Iztapalapa y Zona de Aplicación del Programa Parcial de Cerro de la Estrella, en 1970, 1980, 1990, 1995, 2000	166
Cuadro 9.	Población por Grupo de Edad en el Cerro de la Estrella, 1995	167
Cuadro 10.	Población Económicamente Activa Ocupada por Sector, Distrito Federal, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1990	168
Cuadro 11.	Población Ocupada por Grupos de Ingresos, Distrito Federal, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1990	169
Cuadro 12.	Distribución del Número de Establecimientos por Actividad Económica, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1994	171
Cuadro 13.	Dinámica Demográfica de Iztapalapa, 1930 – 1980	203
Cuadro 14.	Explicaciones respecto a la tradición de Semana Santa en Iztapalapa	221
Cuadro 15.	Perfil Socioeconómico y Rasgos de la Delegación Iztapalapa	233
Cuadro 16.	Equipamiento en la Delegación Iztapalapa (2000)	234
Cuadro 17.	Proyección poblacional de la Delegación Iztapalapa 2000-2020	234
Cuadro 18.	Cuál es el aspecto más importante que debe atender el próximo Jefe Delegacional en Iztapalapa (encuesta realizada en 2003)	235
Cuadro 19.	Comportamiento delictivo en la Delegación Iztapalapa (2001 a 2003)	235
Cuadro 20.	Comparativo de delitos por cada mil habitantes en 1999	236
Cuadro 21.	Delitos más frecuentes cometidos en la Delegación Iztapalapa, por tipo entre 1997 – 2000	238
Cuadro 22.	Comparativo de Superficie por Delegación y Municipio	239
Cuadro 23.	Asamblea de Representantes del Distrito Federal 1994	241
Cuadro 24.	Resultados de la elección para Jefe Delegacional en Iztapalapa, año 2000	243
Cuadro 25.	Resultados de la elección para Jefe Delegacional en Iztapalapa, año 2003	243
Cuadro 26.	Comparativo de población y participación electoral en Iztapalapa durante los comicios del 2 de julio de 2000	244
Cuadro 27.	Taller de Planeación Participativa, Etapa III. Información pertinente y materiales de apoyo	264
Cuadro 28.	Taller de Planeación Participativa, Etapa IV, mesas de trabajo. Temas y materiales de apoyo	266
Cuadro 29.	Número de asistentes al Taller de Planeación Participativa del 30 de octubre de 1999, por organización y/o procedencia	274
Cuadro 30.	Campos de Información del Concentrado del Formato CPP-01, Consulta Pública, Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella	284

Cuadro 31.	Reporte cuantitativo de la consulta pública del proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella	291
Cuadro 32.	Conteo de respuestas vinculadas a elementos “arqueológico-religiosos”	295
Cuadro 33.	Conteo de respuestas vinculadas al ordenamiento urbano, la calidad de vida y la conservación ecológica	296
Cuadro 34.	Conteo de respuestas vinculadas a elementos de diverso tipo: opiniones, requerimientos, sugerencias. O bien, donde no se contestó, o se dejó en blanco el reactivo 9 del formato CPP-01	297
Cuadro 35.	Resumen de la Participación en la Consulta Pública del PDUCE	299
Cuadro 36.	Organizaciones Sociales Existentes en el Cerro de la Estrella, de acuerdo al Diagnóstico para la Elaboración del PDUCE (octubre 1999 – mayo 2000)	307
Figura 1.	Los nichos territoriales del hombre	84
Figura 2.	Ámbitos de vinculación entre comunicación-ciudad-participación	123
Figura 3.	Anexo 26. Esquema de Funcionamiento de los talleres de planeación participativa	399
Figura 4.	Papel de los elementos simbólicos en la Exposición y Argumentación del PDUCE	272
Figura 5.	Anexo 27. Esquema de Funcionamiento de la consulta pública	400
Figura 6.	Elementos correlacionados en el proceso de participación ciudadana	304
Figura 7.	Variables articuladas durante la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella	309
Foto 1.	Aspecto del Cerro de la Estrella, al fondo, los asentamientos humanos ubicados en las inmediaciones de la Reserva Ecológica	164
Foto 2.	Aspecto de uno de los asentamientos humanos ubicados en el Cerro de la Estrella	175
Foto 3.	Inicio de la procesión	187
Foto 4.	Momentos previos a la crucifixión	193
Foto 5.	“El castigo de los fariseos”, momentos de la representación de “La Pasión” en Iztapalapa	195
Foto 6.	Aspecto de Los jinetes que participaban en la representación de “La Pasión” en el Cerro de la Estrella, Iztapalapa, a mediados de 1930	198
Foto 7.	Vista aérea de la multitud arribando al Cerro de la Estrella	210
Foto 8.	Familia Roldán, testigo y protagonista de la representación e La Pasión en Iztapalapa	213
Foto 9.	El Cerro de la Estrella al término de la representación de “La Pasión”	219
Foto 10.	Aspecto del momento de la crucifixión, durante la representación de “La Pasión” en el Cerro de la Estrella, Iztapalapa	224
Foto 11.	"Palabra de Dios" [Word of God]	228
Foto 12.	Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la Unidad Ejército de Oriente	236

Presentación

En el verano de 1995, una vez que concluí los estudios correspondientes a la licenciatura en Comunicación, tuve la oportunidad de incorporarme al equipo de trabajo del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, para hacerme cargo de las tareas de difusión.

Por la naturaleza de su organización y funcionamiento, el PUEC me ofreció la invaluable oportunidad de estar en contacto con la acuciosa agenda urbana que ocupa a múltiples disciplinas de la investigación tanto en las ciencias exactas como en las sociales.

Vivienda, transporte, historia urbana, economía, desarrollo regional, agua, gobernabilidad, planeación, prevención de desastres, suelo urbano, entre otros temas, han sido abordados a lo largo de diez años (desde su creación en 1994) por parte del PUEC, esta aproximación a la compleja realidad de las metrópolis se ha traducido en el desarrollo de múltiples proyectos, publicaciones, seminarios, diplomados, foros, mesas redondas y diferentes espacios de discusión y reflexión académica.

El contacto permanente con esta discusión académica, a través de la divulgación de los resultados, actividades y productos de la investigación urbana, me sensibilizaron acerca de la relevancia y magnitud que cobra para la sociedad contemporánea el fenómeno metropolitano.

El conocer las reflexiones aportadas por investigadores, académicos, funcionarios, especialistas, profesionistas y habitantes de la ciudad, siempre desde una perspectiva multidisciplinaria, motivaron—a nivel profesional, académico y personal—una inquietud por ahondar en la correlación existente entre los fenómenos socioculturales que tienen lugar en las ciudades y el vínculo que guardan con la comunicación.

La difusión de los estudios sobre la ciudad también ha implicado establecer una relación con los medios de comunicación (periódicos, semanarios, revistas, así como con programas y noticieros de radio y televisión), permitiéndome tener una aproximación a las dinámicas de integración de la agenda noticiosa urbana.

Asimismo, en las tareas de divulgación de la información generada a partir de las actividades y productos académicos, me he percatado de la importancia que tiene reflexionar acerca de los retos que plantean los asentamientos urbanos y la necesidad de introducir estos temas en la discusión pública, para hacerlos del conocimiento de toda la población.

Ya sea a través de los medios de comunicación o mediante foros y publicaciones, los problemas de la ciudad requieren formularse atendiendo a su justa escala y dimensión, contemplando siempre que las acciones y respuestas para su solución constituyen una acción necesaria y obligadamente colectiva.

Sin la participación de todos los actores involucrados tanto en el diagnóstico, como en la reflexión y el diseño de propuestas de solución a los problemas que plantea la vida urbana, es difícil concebir un mejor futuro para nuestras ciudades.

Cuando en el año 2000 decidí incorporarme al programa de maestría en Comunicación que ofrece la Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe, me guiaba el interés por conjugar dos ámbitos del conocimiento que resumen y han permeado mi quehacer profesional: la ciudad y la comunicación; encontré en el diseño curricular, la planta académica y las líneas de investigación el espacio idóneo para llevar a cabo este proyecto.

Conforme avancé en el programa académico—con las reflexiones derivadas de los talleres de investigación, seminarios y asignaturas—, fue siendo cada vez más atractivo lograr una

aproximación, desde la comunicación, al tema de la participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano.

En 1999 el PUEC participó—mediante la suscripción de un convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal—en la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella (PPDUCE).

Mediante un sólido trabajo el equipo técnico-social (conformado por académicos e investigadores) logró recopilar y sistematizar la información de campo, al tiempo que articuló todo un proceso de participación (orientado a integrar las demandas y propuestas de los habitantes de la zona) con los diagnósticos y diseños técnicos para elaborar el PPDUCE. Encontré en el caso del PPDUCE una experiencia que estimuló la búsqueda, el análisis e ideas que se plasman en las siguientes páginas.

La trama urbana es una realidad inmediata que provee a la comunicación de un inagotable campo de trabajo, el cual ofrece la posibilidad de pensar en las nuevas dimensiones que alcanza la interacción sociocultural y la transformación del significado atribuido a la ciudad, permitiendo renovar los horizontes que se vislumbran en el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Paradójicamente, el devenir urbano plantea también un inquietante futuro cargado de incertidumbres y ansiedades; asuntos como la inseguridad, la violencia social, el deterioro ambiental y las tensiones cotidianas, generadas por la densificación física y social de la convivencia—para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México—de más de 18 millones de habitantes en una superficie que representa tan solo el 0.10% del territorio nacional, ocupan gran parte las preocupaciones académicas actuales.

Vincular el quehacer académico a los fenómenos—en ocasiones apremiantes—que inciden en la trama social urbana, es un enfoque presente en los aportes hechos desde la sociología urbana, la antropología, la psicología y muchas otras disciplinas como el urbanismo, la arquitectura o el diseño de asentamientos humanos. En este sentido, desde la comunicación también se han logrado aportes valiosos con enfoques innovadores.

Este trabajo representa una síntesis de mi quehacer profesional y la voluntad por ahondar en una inquietud académica; en otro sentido, también representa la posibilidad de caminar por la ciudad pero en un sentido abstracto, es decir, no como se camina por las calles, sino como se transita por las ideas, las palabras y los textos. Se trata de un recorrido por una de las obras social y culturalmente más ambiciosas de la humanidad: la ciudad.

Introducción

A partir de la década de los ochenta y hasta nuestros días, se han elaborado múltiples reflexiones en torno al papel de la sociedad civil organizada en el espacio público, en el marco de los estudios acerca del proceso de transición o cambio hacia la democracia experimentando en México.

Entre las discusiones más recientes, es posible mencionar la marcha silenciosa en contra de la inseguridad organizada por grupos de la sociedad civil, la cual ocupó las calles de la ciudad de México el domingo 27 de junio de 2004, con una asistencia aproximada de medio millón de personas.

La organización de esta marcha, por sí misma acarrió intensos debates entre los medios de comunicación que participaron de manera intensa en su promoción y convocatoria, los líderes de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal (ambos niveles de gobierno con posturas y orígenes políticos diferentes).

El tema de la inseguridad pública adquirió una nueva dimensión al mezclarse con variables como la percepción de los ciudadanos acerca de este problema (que en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, resulta diferente a la que tienen los habitantes de otras regiones donde los índices delictivos son menores), los segmentos sociales que participaron en la movilización (el gobierno local vinculó la marcha con las clases medias y altas, mereciendo el tema un número del cómic “Historias de Ciudad”, empleado por el Gobierno del Distrito Federal para orientar la opinión), y el acceso a datos, estadísticas y estudios respecto a este preocupante fenómeno.

El proceso de discusión y problematización del tema de la inseguridad pública en los medios de comunicación, la organización y convocatoria a la marcha, la toma del Paseo de la Reforma y el Zócalo de la ciudad de México por una interminable fila de personas vestidas de blanco (en silencio, portando pancartas en contra de la inseguridad) y la cobertura mediática que se dio a este hecho, sintetizan la importancia que hoy en día adquiere aproximarse al estudio de los fenómenos sociales donde están presentes la participación, la comunicación y la ciudad.

Otro aspecto que se encuentra actualmente en el centro de las evaluaciones y diagnósticos en torno al sentido que adquiere la participación, son los procesos electorales; a este respecto, se plantea todo lo relativo a las condiciones en las que acceden los políticos y sus propuestas a los medios de comunicación, la utilización de las encuestas y la conceptualización de la acción ciudadana a través del voto. En el entorno urbano, las dinámicas electorales también presentan particularidades y formas de participación que han variado con el tiempo y otras que continúan acendradas.

Otra vertiente de la reflexión es la participación de los ciudadanos en los medios de comunicación, a este respecto existe un amplio escenario donde se puede trabajar con experiencias como las que ofrecen las estaciones de radio comunitarias o el proyecto impulsado por el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), que en abril de 2003 inició las transmisiones de la XEQK, “La Radio de los Ciudadanos”, a través del 1350 de Amplitud Modulada, una frecuencia operada por el Estado, abierta a proyectos originados por grupos y asociaciones de la sociedad civil.

Volviendo al ámbito urbano, cada vez se hace más latente la necesidad de incorporar a la comunicación en su papel de herramienta y enfoque útil para el estudio y elaboración de

propuestas en distintos temas: protección civil, prevención de desastres, city marketing, nuevas tecnologías de información, o los procesos de construcción de las nuevas identidades urbanas (a partir de códigos presentes en el grafiti, los tatuajes, o los contenidos vertidos a través de la televisión, la radio e internet).

Fenómenos que han trascendido a los espacios locales, por ejemplo, el posicionamiento de las ciudades sede de los juegos olímpicos (recientemente, Atenas, Sydney y Barcelona); la recurrente imagen de los aviones impactándose en las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York, en septiembre 11 de 2001, hecho que desató la toma de otra ciudad, en este caso Bagdad, prefigurando un conflicto mundial desarrollado en los espacios simbólicos urbanos de oriente y occidente), permiten afirmar que el estudio de la dimensión simbólica de la ciudad continúa vigente.

En el presente trabajo, se aborda la relación entre la comunicación y un proceso de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano. El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos; cada uno refleja los momentos por los que atravesó la investigación: planteamiento del problema, marco teórico-conceptual, descripción del contexto-zona de estudio, revisión de la información de campo, para finalmente dedicar un apartado a las conclusiones.

El primer capítulo contiene una descripción acerca de cómo se generó la inquietud inicial (es decir, de qué manera surge el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella) y cómo deviene en un caso de investigación para la comunicación. Ahí mismo se exponen los objetivos general y específicos, con las cuatro preguntas de investigación. Por último, se hace énfasis—mediante datos y estadísticas—en la importancia que cobra actualmente el proceso de metropolización a escala global y local.

A lo largo del segundo capítulo se expone una revisión de los autores y textos que aportan conceptos operativos en torno a los elementos eje de la investigación: ciudad-participación-comunicación, el vínculo de estos tres elementos se plantea desde la cultura, como ámbito y concepto marco, el cual junto con la idea de ciudad—en su acepción funcional y simbólica—aporta las bases para delinear el binomio participación-comunicación.

La reflexión en torno a la participación abarca una mirada a su evolución en América Latina y el Distrito Federal, también el análisis de los conceptos: ciudadanía, democracia, sociedad civil, espacio público, deliberación y opinión pública; así como sus variantes social, comunitaria, política, electoral y popular.

En la parte final del capítulo II, se desarrolla el concepto de comunicación a partir de su definición básica: *la interacción social a través de mensajes*. El apartado concluye con el planteamiento de la hipótesis de trabajo, la cual establece que en efecto, *la comunicación incide en el desarrollo del proceso de participación ciudadana*.

El tercer capítulo aporta una descripción del contexto sociohistórico del Cerro de la Estrella y la delegación Iztapalapa; contiene datos en cuanto al territorio, la economía y la situación prevaleciente en cuanto al uso del suelo.

También se ahonda en la evolución histórica de Iztapalapa, base para comprender la conformación del Cerro de la Estrella como *geosímbolo*, el sincretismo cultural que encarna la representación de La Pasión (que alberga pautas de organización social particulares), y su incorporación a la dinámica territorial metropolitana, lo cual conlleva una amplia agenda de problemas y un comportamiento electoral específico. Para concluir este capítulo, se repasa en los alcances y expectativas del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

En el cuarto y último capítulo se lleva a cabo un análisis de la información de campo, con el fin de responder a las preguntas de investigación y revisar la hipótesis de trabajo. Los datos y testimonios aportados por el equipo técnico-social durante la realización de los talleres de planeación participativa y la consulta pública, son cuantificados y valorados.

En el apartado de conclusiones se aporta una reflexión final, a partir de la síntesis de aspectos sobresalientes en el texto. Por último, se proponen una serie de líneas de acción— las cuales también puede asimilarse como agenda de trabajo e investigación—en materia de comunicación, dentro de procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano; las cinco grandes líneas son: información, difusión, medios de comunicación, ámbito deliberativo, y elementos simbólicos vinculados a la organización social.

El panorama hasta aquí presentado no tiene la intención de agotar todas las vertientes existentes en el estudio de la relación entre ciudad, comunicación y participación, por el contrario, busca explorar una porción de esta amplia perspectiva de trabajo, en la cual se han venido aportando—y es de prever que se continuarán generando—múltiples textos e investigaciones que la enriquecen y consolidan.

Capítulo I

Participación ciudadana y gestión del desarrollo urbano. ¿Cuál es el papel de la comunicación?

El presente proyecto de investigación busca dar respuesta a una pregunta específica: ¿cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano?; a partir de esta interrogante es que se inicia una aproximación a los elementos que vinculan comunicación, participación y gestión del desarrollo urbano.

La inquietud por conjugar las tres categorías, tiene dos fuentes: la realidad inmediata que impone el desarrollo urbano de la Ciudad de México; y el interés por desarrollar una línea de trabajo que apunta retos por demás apasionantes: la vinculación entre comunicación y ciudad.

En la presentación, y de manera más puntual, en la introducción, se expuso la necesidad investigar los temas que vinculan ciudad y comunicación, una vertiente de trabajo que ofrece amplias oportunidades de desarrollo académico y profesional para los especialistas en comunicación.

Para desarrollar en este apartado el planteamiento del problema, se hará referencia a la inquietud inicial proporcionada por la realidad inmediata del desarrollo urbano de la Ciudad de México: el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella (PPDUCE), en la Delegación Iztapalapa.

En un primer momento, se expondrán las características que ofreció este caso como punto de intersección para las categorías antes referidas: participación, comunicación y gestión del desarrollo urbano; cabe apuntar que se hará una descripción mucho más puntual del Cerro de la Estrella y su contexto inmediato (la Delegación Iztapalapa) en el capítulo III; se

trabajaré con los resultados concretos que arrojó el proceso de participación ciudadana desarrollado para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano en el capítulo IV.

Una vez que se haya referido la inquietud inicial, se dará a conocer el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación; posteriormente, se enunciarán las preguntas de investigación, y por último se expondrá la justificación, donde se argumenta la pertinencia que tiene abordar como caso de estudio el PPDUCE.

En el Cerro de la Estrella, en Iztapalapa, tuvo lugar un proceso que sintetiza los vínculos existentes entre las dinámicas actuales de la metropolización (como pauta territorial condicionante y ámbito de acción para la gestión del desarrollo urbano); la participación (como mecanismo de expresión y acción de la ciudadanía) y los elementos simbólico-culturales (el Cerro, el ritual del Fuego Nuevo, la representación de la Pasión de Cristo en la Semana Santa) contexto sociohistórico para la comunicación y la organización vecinal.

I.1. La inquietud inicial

En el año de 1998, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del Gobierno del Distrito Federal (GDF), promovió la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU); la expectativa que se generó con el arribo del primer gobierno electo democráticamente—luego de que en 1928 a los habitantes de la ciudad de México les fue retirado el derecho a elegir sus representantes del poder ejecutivo y legislativo local—era comprobar si en efecto se podían generar procesos de planeación participativa.

“[...] lo que nos propusimos en el arranque fue convertir el ejercicio de elaboración de los programas parciales en un proceso en el que la participación social tuviera una relevancia más allá de lo estrictamente formal; buscamos realmente el contacto con la

comunidad, ofrecimos información sistematizada y captamos sus demandas y propuestas”¹.

Para la realización de los 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, el Gobierno del Distrito Federal invitó a:

- Universidades: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Iberoamericana (UIA).
- Organizaciones No Gubernamentales (Copevi, Casa y Ciudad).
- Despachos y/o empresas de consultoría.

El abrir la elaboración de los PPDU a diferentes grupos de trabajo especializados en el desarrollo urbano, tuvo como efecto la diversificación y enriquecimiento de las metodologías empleadas en la articulación y promoción de la participación ciudadana, lo cual derivó en una multiplicación y retroalimentación de experiencias.

“Estos programas fueron un primer paso para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en las autoridades y demostrar que es posible planear y gestionar social y democráticamente el territorio”².

En septiembre de 1999, el Gobierno del Distrito Federal a través de la SEDUVI, firmó un convenio con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM para la integración de cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano, en las siguientes zonas de la ciudad:

- Centro Histórico de Coyoacán

¹ Roberto Eibenschutz, “Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia”, en *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, coord. Alicia Ziccardi (México: UNAM, 2003), pp. 23-24.

² Alicia Ziccardi, “I. Un Balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)”, en *Planeación participativa*, p. 19.

- San Simón Ticumac (en la Delegación Benito Juárez)
- Santa Cruz Acalpixca (en la Delegación Xochimilco)
- Sierra de Santa Catarina (en Iztapalapa)
- Cerro de la Estrella (en Iztapalapa).

En esta investigación se optó por trabajar con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, en virtud de las características que ofrece y los procesos que sintetiza. Las autoridades de la SEDUVI y la propia Delegación Iztapalapa habían detectado la necesidad de rescatar y reordenar integralmente la zona del Cerro de la Estrella, buscando la preservación del área natural protegida que alberga, así como proveer de infraestructura y servicios urbanos a sus habitantes.

¿Qué ofrece como problema de investigación el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella?; para responder a esta pregunta, primero serán enumerados los elementos que prefiguran un Programa Parcial de Desarrollo Urbano y posteriormente las características y componentes involucrados en el Cerro de la Estrella.

I.1.1. Qué es y en qué consiste un Programa Parcial de Desarrollo Urbano

Un Programa Parcial de Desarrollo Urbano es un “plan de desarrollo urbano limitado a un área o sector que forma o va a formar parte de un determinado centro de población”, por lo que se trata de un “instrumento que concerta acciones, objetivos, políticas y metas encaminadas a satisfacer los intereses de los habitantes y de los Gobiernos Estatales y Municipales que integran la región a favor de su desarrollo”³.

³ Departamento del Distrito Federal, Dirección del Programa de Desarrollo Urbano de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, *Glosario básico de términos. Desarrollo Urbano de la A a la Z*, (México, 1987), p. 97.

Es importante advertir desde esta definición que el reto principal de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano es concertar, llegar a un acuerdo entre los vecinos y los niveles de gobierno que intervienen. Para el caso de la Ciudad de México, son: el gobierno delegacional (la instancia de mayor cercanía a las demandas y necesidades de la zona), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la jefatura de gobierno del Distrito Federal (por ser ambas las promotoras del desarrollo urbano a nivel local).

La toma de acuerdos en la elaboración de un programa parcial, pueden involucrar también a otras secretarías del Gobierno del Distrito Federal, así como a dependencias del gobierno federal, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes (ambos en aspectos vinculados a la preservación y manejo del patrimonio histórico – arquitectónico), o la Secretaría de Desarrollo Social; el número de instancias involucradas puede aumentar o disminuir dependiendo de la complejidad de la zona donde se realizará el programa parcial, así como en función de los requerimientos y necesidades que se planteen.

Por último, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) quien una vez concluida la integración del programa parcial de desarrollo urbano lo sanciona y somete a votación, hace las modificaciones o cancelaciones pertinentes, y finalmente remite al jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación e inscripción en los registros.

Es en este sentido que los programas parciales se elaboran atendiendo a dos variables: el diagnóstico de necesidades en materia desarrollo urbano, y la realización de procedimientos para llegar a acuerdos e incorporar las opiniones y necesidades de los vecinos, para que la propuesta final cuente con su aval.

Tanto la función de diagnosticar como la de integrar las propuestas vecinales y los acuerdos con las autoridades involucradas, le fue conferida a equipos de académicos, vía el convenio entre el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal.

El trabajo desarrollado por el equipo de académicos, investigadores y estudiantes, sustenta la aproximación que aquí se propone; su labor en campo, con la elaboración de los diagnósticos, y la interacción con vecinos y autoridades, han hecho posible la realización de este trabajo.

Pero ¿qué procedimientos implica un Programa Parcial de Desarrollo Urbano?, ¿cuáles se orientan a la toma de acuerdos?, ¿cuál es el papel de la participación de los vecinos?

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, tienen como marco jurídico la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento. En la Ley, el Artículo 7, inciso XXXII, señala que un programa parcial es:

“[...] el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas [...]”⁴.

En el Artículo 15, especifica que los programas forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y el Artículo 20 detalla que los elementos que deberá contener un PPDU, destacan aquellos relacionados con su fundamentación, la imagen objetivo; la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los polígonos de actuación, la estructura vial del polígono, así como las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas,

⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996.

con relación al uso del espacio público; los proyectos urbanos específicos, en su caso; y la información gráfica (ver Anexo 1).

En el Artículo 23, se especifica el procedimiento a seguir para la elaboración, aprobación e inscripción del Programa General y de los programas parciales. Una vez integrado el proyecto de programa (con las características indicadas en el Artículo 15), el inciso III señala que:

“[...] la Secretaría publicará, por una vez, el aviso de que se inicia **la consulta pública**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En las publicaciones se indicará el plazo de la consulta pública, así como el lugar y la fecha de la o de las **audiencias públicas** que se llevarán a cabo en ese periodo;
- b) En la audiencia o audiencias **los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto al proyecto del programa o de sus modificaciones;**
- c) Los planteamientos que hayan sido formulados por escrito y que hayan sido considerados improcedentes, deberán dictaminarse por escrito; y
- d) El dictamen a que se refiere el inciso anterior, estará a consulta de los interesados, en las oficinas de la Secretaría.

IV. Una vez que termine el plazo de consulta pública, **la Secretaría incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes;**

V. La Secretaría, una vez concluida la etapa anterior, remitirá el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; **adjuntando las opiniones y dictámenes de las dependencias de la administración pública y comités vecinales consultados;** así como, los **resultados de la consulta pública**, según el caso;

VI. Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tuviere observaciones que hacer lo deberá remitir a la Asamblea; adjuntando el expediente que le fue remitido a la Secretaría [...]”⁵.

Hay otra serie de procedimientos para el caso de modificaciones hechas por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea; lo que aquí importa subrayar son los lineamientos que obligan a incorporar el elemento de la participación de los habitantes de la zona a la que se refiere el programa parcial; aunque la SEDUVI sigue teniendo la atribución de incorporar las observaciones que estime procedentes.

El elemento de la participación en los programas parciales está expresado en el procedimiento de la **consulta pública**, como ámbito de deliberación pública e instrumento para conciliar las demandas, opiniones y requerimientos de los vecinos, con los elementos que se identificaron como necesarios en el diagnóstico, y las acciones que las autoridades identifican como prioritarias; arribando así a un proceso de **planeación participativa**.

El Artículo 24 de la misma Ley, es todavía más específico, al señalar—en el inciso II—que “el órgano de representación vecinal establecido en la Ley de la materia, participará en la consulta pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, en términos de la Ley, con antelación a que se lleve a cabo la actividad señalada en la fracción V del artículo anterior, antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”⁶.

En el inciso citado, por Ley en la materia, se refiere a la de Participación Ciudadana, así se vinculan las instancias de representación vecinal a los procedimientos de desarrollo urbano; si bien los órganos de representación vecinal son un referente inmediato para la consulta

⁵ Ibid. El subrayado es propio.

⁶ Ibid.

pública, esta se abre a todas las organizaciones vecinales existentes, así como a habitantes que a título personal decidan incorporarse en el proceso.

La Ley de Desarrollo Urbano contempla en sus normas y principios básicos—Artículo 1, inciso III-b— “la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas”; y en el Artículo 56 establece que “la Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación social y privada en los proyectos [...] asimismo, respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la Ley”⁷.

La consulta pública debe cumplir con dos elementos: articular una amplia convocatoria—lograr aglutinar al mayor número de actores y representantes vecinales—, y desarrollarse como un proceso constructivo, de deliberación pública, que logre su objetivo principal: integrar y consensuar acciones en materia de desarrollo urbano.

Del mismo modo, el diagnóstico, las especificaciones técnicas de los documentos y planos, así como la observación de cada uno de los procedimientos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano y en su Reglamento, tienen también son fundamentales.

Pero enfocando la atención al principal elemento que ofrece un PPDU como problema de investigación para la disciplina de la Comunicación, queda en primera instancia el lograr una convocatoria y un proceso exitoso de consulta pública.

La incorporación del elemento de la participación en la planeación del desarrollo urbano, tiene sus propios antecedentes y marcos de referencia; su importancia queda plasmada no

⁷ Ibid.

sólo en la Ley de Desarrollo Urbano, sino en la misma Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana⁸, como marco de referencia, delinea—en su Artículo 2—los principios: I. Democracia; II. Corresponsabilidad; III. Inclusión; IV. Solidaridad; V. Legalidad; VI. Respeto; VII. Tolerancia; VIII. Sustentabilidad y IX. Pervivencia⁹.

Así como los instrumentos, en el Artículo 3: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; **IV. Consulta Vecinal**; V. Colaboración Vecinal; VI. Unidades de Quejas y Denuncias; VII. Difusión Pública; VIII. Audiencia Pública y IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial¹⁰.

El instrumento que se incorpora en la planeación del desarrollo urbano es el de la consulta vecinal; ya en un marco más amplio, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, señala—en el Artículo 2, inciso VII—como uno de sus principios:

“El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo”¹¹.

Y en su Artículo 11, refiere que:

“El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y

⁸ Cabe apuntar que en mayo de 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante una reforma a la Ley de Participación Ciudadana, amplió de nueve a once los instrumentos de participación, añadiendo las figuras de: asamblea ciudadana y red de contraloría ciudadana. En el caso de los órganos de representación ciudadana ahora son tres, por lo que cada unidad territorial tendrá: una asamblea, un comité y un consejo ciudadano. Con esta reforma también se pospuso la elección vecinal programada para agosto de 2004, programándola para el 24 de abril de 2005.

⁹ Ver Anexo 2.

¹⁰ Ver Anexo 2.

¹¹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero del 2000.

ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación”¹².

Especificando, ya en el Artículo 12, que:

“En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes”¹³.

Se ha expuesto en qué consiste un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos y normativos que regulan la planeación, el desarrollo y la participación ciudadana en el Distrito Federal.

El problema de investigación que plantea, en una primera instancia, es la articulación de un procedimiento concreto: la consulta pública y su posibilidad de alcanzar acuerdos entre vecinos y autoridades con respecto a los lineamientos y acciones que se incorporarán en el programa parcial; implica llevar a cabo una convocatoria (lo más amplia e incluyente posible) y conducir todo el proceso.

En el último apartado de este capítulo, se abordan los antecedentes que vinculan la planeación del desarrollo urbano con la participación ciudadana, visto desde las pautas de metropolización y el proceso de democratización, que implica la incorporación gradual de los ciudadanos en la toma de decisiones con respecto a asuntos públicos en la Ciudad de México.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

I.1.2. Un Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa, ciudad de México

Con los elementos expuestos, marcados como lineamientos para la elaboración de programas parciales, y la necesidad identificada por las autoridades locales de rescatar, reordenar, preservar y dotar de infraestructura y servicios urbanos a los habitantes asentados en las inmediaciones del Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa, de la Ciudad de México, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad integró dos equipos de trabajo, uno social y otro técnico que desarrollaron su labor entre septiembre de 1999 y junio de 2000.

El primer objetivo de ambos equipos fue generar un diagnóstico técnico —referente a la situación del suelo, conformación del territorio, aspectos ecológicos, etc— y un diagnóstico social—conteniendo los marcos y referentes sociales a tomar en cuenta para la consulta pública y el consenso con los habitantes de la zona—.

El equipo social estuvo integrado por Marco Augusto Espinoza de la Torre, Juan Carlos Maya y Rodrigo Lucerna; quienes desarrollaron toda una serie de metodologías sustentadas en la antropología social para conocer los rasgos de la organización social, la configuración de los predios y zonas irregulares, la historia del Cerro de la Estrella, sus componentes, símbolos y valores culturales, religiosos, paisajísticos, arqueológicos y urbanos.

El equipo técnico, lo conformaron Flor Olvera Albiter y Carlos Corral y Beker, se abocaron a integrar un diagnóstico georeferencial de riesgos, composición del suelo, características de la vivienda, los servicios urbanos, las vías de comunicación y el grado de afectación a la zona de conservación ecológica que alberga, así como las posibles acciones remediales.

De acuerdo con la normatividad antes expuesta, después de elaborar el diagnóstico, se debía incorporar la participación de los vecinos; en este sentido, el equipo social además contemplar la realización de la consulta pública, diseñó un instrumento previo: los **talleres de planeación participativa**.

Con los talleres de planeación participativa, tanto el equipo técnico como el social, pudieron integrar desde la etapa de diagnóstico las perspectivas de los vecinos y las autoridades, con este trabajo se tenía ya un precedente para la realización de la consulta pública; en esta actividad, los vecinos junto con las autoridades revisaban los antecedentes, así como las contribuciones que ofrecía un programa parcial; la dinámica de trabajo incluyó la realización de tres mesas: una de imagen urbana, otra de rescate ecológico, y una más de cultura e historia.

La segunda fase de incorporación de la participación vecinal fue la consulta pública, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ver Anexo 3), esta inicia una vez que ha sido integrado el proyecto, y la SEDUVI publica tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal como en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, dentro de los tres días hábiles posteriores a la terminación del proyecto, el aviso de inicio de la consulta pública.

La consulta pública debe realizarse dentro del plazo que especifique el aviso de inicio, no podrá ser menor de 30 días hábiles ni mayor de 100; en ese lapso se deben recibir los planteamientos que hagan los vecinos participantes; las audiencias públicas se deben llevar a cabo en un sitio especificado en el aviso de inicio de la consulta, la cual se realizó del 6 de abril al 23 de mayo de 2000.

I.1.3. El Cerro de la Estrella

El problema de investigación lo provee en una primera vertiente la realidad inmediata que impone el desarrollo urbano de la Ciudad de México, expresada en el PPDUCE y aterrizada en los procedimientos contemplados en su integración, de manera particular los destinados a la participación de los vecinos, la consulta pública y también—para el caso del Cerro de la Estrella—los talleres de planeación participativa.

A lo anterior, se agrega el contexto donde se desarrolló el programa parcial: el Cerro de la Estrella. ¿Qué ofrece el contexto del Cerro de la Estrella al interés por estudiar el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano?

De acuerdo con la información recabada por el equipo técnico: una zona de alta densidad poblacional y bajos ingresos, aparejado con una dinámica de ocupación irregular en suelo destinado a la conservación para el establecimiento de vivienda.

En el capítulo III se expondrán con mayor detalle las características del Cerro de la Estrella y su contexto territorial inmediato: la Delegación Iztapalapa. Sirvan estos datos iniciales para subrayar la importancia de elaborar un programa parcial de desarrollo urbano para esta zona.

Aunado a los rasgos determinados por el proceso de metropolización, están los elementos culturales y simbólicos. El Cerro de la Estrella encarna el sincretismo: en Semana Santa, es el escenario para la representación de la Pasión de Cristo, la cual llega a congregarse a más de un millón y medio de espectadores¹⁴.

¹⁴ Manuel Durán, “Alistan operativo pasión”, en *Reforma* (México, D.F.: 6 de abril de 2003), sec. Metrópoli y Ciudad. Ver Anexo 4.

El papel del cerro como escenario simbólico del catolicismo, tiene un antecedente prehispánico, ya que ahí acudían también los pueblos de Culhuacan e Iztapalapa para celebrar el rito del Fuego Nuevo.

Tal como explica el equipo de investigadores abocados a la parte social del programa parcial, la festividad del Fuego Nuevo se articula con la existencia de un sistema de cuevas que alberga el propio cerro (debido a su origen volcánico), las cuales remiten a su carácter sagrado como enlace con los dioses y resguardo natural de los grupos nómadas que se encontraban a la búsqueda de abrigo y protección¹⁵.

Es así como el Cerro de la Estrella encarna un sincretismo de índole religioso y cultural, funge como un puente entre su antecedente prehispánico: el Fuego Nuevo, y su traslado al catolicismo: la representación de la Pasión de Cristo. Esta zona también guarda vestigios arqueológicos; es un punto de un sistema de sitios sagrados que albergaron diferentes rituales en el Valle de México durante el periodo mexica.

El equipo social que trabajó en la elaboración del programa parcial identificó 17 organizaciones sociales cuyos ejes de actuación variaban, desde la preservación de las tradiciones (en al menos tres de ellas) hasta la demanda de vivienda y regularización de predios, así como la conservación de las actividades agrícolas y productivas tradicionales¹⁶.

El impacto de la organización social en torno a la representación del Vía Crucis se hizo evidente en la dinámica de participación que tuvieron los vecinos.

¹⁵ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.3. Antecedentes Históricos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), pp.9-12.

¹⁶ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.3. Aspectos Sociales. Organizaciones Sociales”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), pp. 33-38.

El antropólogo Marco Augusto Espinoza explicó el impacto del factor organizativo generado alrededor de los elementos simbólico-culturales, durante el taller “El Papel de la Participación Ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad en el año de 2001, con el fin de reflexionar en torno a la experiencias de los equipos académicos que intervinieron en los cinco programas parciales de desarrollo urbano acordados con el GDF.

“A diferencia de la Sierra de Santa Catarina, en donde el Gobierno del Distrito Federal tenía interés por controlar su crecimiento y los habitantes por lograrla regularización; en este caso, la iniciativa surgió de los habitantes y fue la organización social existente la que presionó al Gobierno de la Ciudad para que se desarrollara el Programa Parcial. Es de mencionar que los habitantes buscaban salvaguardar la zona de origen prehispánico destinada a eventos religiosos católicos, como el que se celebra año con año, de La Pasión”¹⁷.

I.1.4. Un problema de investigación para la Comunicación

Las características propias del Cerro de la Estrella enriquecen la investigación cuando se aboca a estudiar el papel jugado por los elementos simbólicos y culturales, aunados a las pautas de metropolización y la incorporación de la participación de los vecinos al proceso de planeación del desarrollo urbano.

“[...] en el Cerro de la Estrella la participación fue más fluida y dinámica. En nuestra opinión –dijo Marco Augusto Espinoza—esto se debió a la existencia de un importante referente común que son los eventos de ‘La Pasión’ y del ‘Fuego Nuevo’”¹⁸.

Por su parte, la investigadora del equipo técnico, Flor Olvera, dijo que:

¹⁷ *Cuaderno de trabajo del taller: el papel de la participación ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, (México, D.F.: Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 2002), p. 23.

¹⁸ *Ibid*, p. 28. El subrayado es propio.

“Como respuesta a las demandas expresadas en la Consulta Pública se planteó el rescate y conservación del Cerro de la Estrella y los predios de ‘La Pasión’, donde se escenifica el Vía Crucis, para actividades sociales, culturales y religiosas; ‘El Calvario’ y ‘El Santuario’. En el caso del predio de ‘La Pasión’, se propuso el desarrollo e instrumentación de un proyecto de diseño urbano, que comprende el mejoramiento del paisaje urbano”¹⁹.

Y Marco Augusto Espinoza, expuso que:

“El código [en el PPDU del Cerro de la Estrella] se basó en el trabajo con la gente, evitando que las instancias gubernamentales limitaran su función a la de transmisor de información; en la transparencia de las acciones y de la información, incluso entre los propios trabajadores y los cuadros medios de las instituciones. La claridad y transparencia se fundamenta, a su vez, en lineamientos éticos mínimos de apoyo y de promoción de las comunidades”²⁰.

Es en este sentido que la comunicación es referida como un elemento que se incorporó y estimuló un proceso de participación muy particular; los investigadores que participaron en la integración del programa parcial identifican claramente la importancia de la dimensión simbólica y cultural de esta zona de la ciudad como un factor determinante en las pautas de organización y participación de los vecinos.

Así es como queda eslabonado el proceso que inicia con la gestión del desarrollo urbano, la participación de los vecinos, los elementos culturales y simbólicos y la organización vecinal.

¹⁹ Ibid, p. 21.

²⁰ Ibid, pp. 23-24.

El trabajo realizado por el equipo de académicos e investigadores en la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, han dejado múltiples reflexiones en cuanto a la experiencia de la planeación participativa.

En un balance que realiza Alicia Ziccardi (investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, quien participó como especialista en la integración de diferentes PPDU), enumera puntualmente las etapas en que cada equipo desarrolló los proyectos:

- a) La elaboración de un prediagnóstico.
- b) La realización del diagnóstico con la comunidad y la elaboración de propuestas en los talleres.
- c) La consulta pública.
- d) La revisión final del documento.
- e) La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²¹.

En otra parte del libro, se refiere a un ámbito que debe atenderse desde la comunicación:

“Quizás una de las principales limitantes en todo este proceso [de consulta pública] fue el débil uso de recursos para la comunicación social que se dispuso, ya que tanto los materiales que el equipo produjo y repartió para anunciar su presencia como la elaboración de los mensajes elaborados por la Seduvi eran demasiado elementales”²².

Una de las principales conclusiones del taller *El Papel de la Participación Ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, es que se hace necesario “analizar el diseño de contenidos y utilización de medios de comunicación complementarios para difundir y divulgar los objetivos, alcances y avances de los procesos

²¹ Alicia Ziccardi, pp. 12-18.

²² Ibid p. 16

de planeación participativa en el ámbito urbano; para sentar las bases de un proceso incremental de sensibilización de la ciudadanía”²³.

En un recuento de lo hasta aquí expuesto, destaca lo siguiente:

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano implican:

- Proponer acciones y lineamientos en materia de desarrollo urbano, en zonas o territorios específicos, atendiendo a los retos que plantean la metropolización y la necesidad de articular un proceso de planeación participativa.
- Tanto el proceso de planeación participativa como la implementación del programa parcial, requieren del acuerdo entre los habitantes de la zona o territorio y las autoridades (locales, estatales y/o federales) involucradas en su aplicación, con la sanción del órgano legislativo competente (para el caso de la Ciudad de México, la Asamblea de Legislativa).
- El instrumento para lograr integrar un PPDU, mediante un proceso de planeación participativa (que genere los acuerdos entre habitantes y autoridades), es la consulta pública (un ámbito de deliberación); su obligatoriedad está plasmada en el marco jurídico del Distrito Federal, tiene como antecedente el proceso de democratización de la ciudad de México.

El Cerro de la Estrella proporciona a la investigación:

- Un contexto donde se resumen y conjugan los factores de la metropolización: densidad poblacional, irregularidad en el uso del suelo, así como una dimensión simbólica del espacio para la representación, en Semana Santa, de la Pasión de Cristo.

²³ Cuaderno de trabajo del taller, p. 83.

La incorporación de universidades e instituciones académicas en la elaboración de los PPDU, generó información de campo, sistematizada por los equipos técnico-sociales, los cuales se abocaron a:

- Elaborar un diagnóstico de la situación y requerimientos, así como las propuestas de acción en las zonas-territorios de los PPDU.
- Coordinar la convocatoria y los trabajos de la consulta pública, es decir, conducir el proceso de deliberación para alcanzar los acuerdos entre los vecinos y las autoridades.

Desde la perspectiva de los académicos e investigadores participantes en la elaboración de los programas parciales, Marco Augusto Espinoza y Alicia Ziccardi, el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana debe valorarse, en un primer momento, a partir de dos elementos:

- La importancia que tuvieron los elementos simbólicos y culturales en la comunicación, organización y participación vecinal.
- La necesidad de generar recursos de comunicación social más eficaces para la promoción de la consulta pública, y en general, en la difusión de los Programas Parciales.

El presente trabajo de investigación hace una pregunta acerca del papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano; la perspectiva de los investigadores antes citados apunta hacia la importancia de los elementos simbólico culturales y la necesidad de contar con medios para la difusión de mensajes.

El concepto de comunicación bajo el cual se buscará establecer una aproximación con el ámbito de la participación y el desarrollo urbano, es el planteamiento que aporta John Fiske

en una de sus publicaciones más recientes²⁴. Ahí expone que como parte de los esfuerzos por definir qué es la *comunicación*, se han abierto dos escuelas, dos miradas o perspectivas.

Una de las escuelas está enfocada a la transmisión de mensajes, el énfasis está en analizar como los emisores y los receptores codifican y decodifican; se estudia el uso de canales y medios de comunicación para la transmisión de mensajes, su eficiencia y exactitud, así como sus efectos.

La otra perspectiva que expone Fiske—y que se adopta en este trabajo—, es la que ve la comunicación como producción e intercambio de significados; desde esta mirada, cuando los mensajes y/o los textos interactúan con la gente, producen significados. En este sentido, los textos/mensajes juegan un rol con respecto a la cultura, ya que es en ese ámbito donde se producen los significados.

Este concepto de comunicación, complementa idea de manejar instrumentos de comunicación, para enviar mensajes que sean captados por los receptores; ya que plantea que los significados de la comunicación se producen e intercambian en las relaciones sociales, que a su vez, están ancladas en el mundo de la cultura.

Aún más, Fiske plantea “la interacción social a través de mensajes” como definición general de comunicación. Por lo que al analizar un hecho social como la participación ciudadana, aunque estemos en presencia de procesos de comunicación en el modelo transmisión-recepción, de “A” a “B”, es importante tener presente que antes o después de “A” o “B” (para plantearlo, si se quiere, en forma esquemática), se encuentra la producción y el intercambio de significados.

²⁴ John Fiske, *Introduction to communication studies*, (London Rotledge, 2002), pp. 1-5.

Es decir, se cuenta con una dinámica en “B” (o receptor) en cuanto a la lectura y asignación de significado (desde la interacción social, versus cultura), y en “A” la producción-construcción de significado con referentes tomados también desde el ámbito socio-cultural. Fiske expone que en la escuela que estudia el modelo transmisión-recepción existe una corriente que enfatiza el análisis de la “intencionalidad” del emisor en la construcción del mensaje; y del lado de escuela de la producción e intercambio de significado, hay un énfasis desde la semiótica en el texto y “cómo es leído”.

Bajo estas premisas, de una y otra escuela, se puede advertir que el mensaje no solamente es algo que se envía de “A” a “B”, sino que es un elemento en la estructura de las relaciones, el cual se conjuga con otros factores, incluida la realidad externa y la relación productor/lector.

Para el caso de Iztapalapa, hablar de la dimensión cultural tiene que ver con su historia, los símbolos y la organización social que la caracterizan, y a los cuales hicieron referencia los investigadores que participaron en la elaboración del PPDUCE. Una vez delimitado el problema de investigación, a continuación se expondrán los objetivos del trabajo, la preguntas de investigación y su justificación.

I.2. Objetivo general

Atendiendo a los elementos que nos aporta como problema de investigación el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, y de acuerdo a la exposición de la inquietud inicial, donde se presenta una primera aproximación a las tres categorías que prefiguran el problema de investigación: participación (expresada en el instrumento de la consulta pública), desarrollo urbano y comunicación (contenida en los elementos

simbólicos y culturales); a continuación se expondrán el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación.

El objetivo general de la presente investigación es:

Describir los elementos que componen el binomio participación ciudadana-comunicación en la gestión del desarrollo urbano.

I.2.1. Objetivos específicos

A partir del estudio de caso, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella en Iztapalapa:

- a) explorar el papel que juegan los elementos culturales y simbólicos en las dinámicas de comunicación que forman parte de la participación ciudadana;
- b) analizar el papel de la comunicación, para arribar a su concepción como factor indisociable en la participación ciudadana;
- c) aportar algunas líneas de acción estratégicas en materia de comunicación, para fomentar la participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano.

Como se puede advertir, el nivel del objetivo general implica un trabajo conceptual a partir de los elementos que componen las categorías involucradas en el problema de investigación; por lo que participación, desarrollo urbano y comunicación serán conceptualizados en el capítulo II.

Las líneas de acción propuestas para coadyuvar desde la comunicación en el fomento de la participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, se expondrán a manera de recomendaciones en las conclusiones.

Es en el siguiente nivel del trabajo de investigación (el capítulo II) donde se integrará un esquema de binomio (participación ciudadana-comunicación) en los escenarios de la gestión del desarrollo urbano.

I.3. Preguntas de investigación

- ¿qué características tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?
- ¿los elementos simbólicos incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?
- ¿cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano?
- ¿a partir de qué elementos, líneas y acciones en materia de comunicación es posible promover la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo urbano?

Las preguntas de investigación enunciadas, son la guía en el desarrollo del capítulo IV, donde serán contrastadas con los resultados del trabajo de campo realizado por los equipos técnico y social que elaboraron el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

Los reportes, diagnósticos, datos y memorias de los talleres de planeación participativa y la consulta pública, sustentarán las respuestas a las preguntas de investigación. Para concluir con la exposición del planteamiento del problema, se fundamentará la pertinencia de abordar el trabajo de investigación aquí propuesto.

I.4. Metropolización. Una pauta global con efectos locales

En el año 2000 la población mundial ascendía a 6,122 millones, según cálculos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cerca del 50% habitaba en ciudades (ver Cuadro 1). Un rasgo determinante de este proceso, es que en el año 2000 habían en el mundo 408 ciudades de más de un millón de habitantes, 129 de estas ciudades se ubicaban en países desarrollados y 279 en los países con menor desarrollo²⁵.

Para el año 2025 se calcula que habrá 639 ciudades de más de un millón de habitantes, 153 estarán en países desarrollados y 486 en países de menor desarrollo.

Las cifras aquí expuestas muestran, por un lado, la intensidad que ha tenido el proceso de urbanización a nivel mundial, las ciudades concentraban en 1950 a tan sólo el 29% de la población mundial total, las proyecciones indican que para el 2025 ese porcentaje pasará al 60%. Las ciudades consolidan su papel como ámbito por excelencia para el desarrollo y la vida en sociedad.

Por otro lado, las dinámicas observadas apuntan a que las mayores concentraciones de población—las ciudades más pobladas—se ubican a partir de 1980 en los países menos desarrollados.

Actualmente, cerca del 40% de la población de los países en desarrollo se ubica en ciudades; en cuanto a los países desarrollados, el 74% de su población vive es urbana; pero en cantidad de personas, este mismo 74% es tan sólo la mitad de la población que concentran las ciudades de países en desarrollo.

Las proyecciones de crecimiento se comportan en ese mismo sentido, en el Cuadro 1 se aprecia que la población urbana en los países con menor desarrollo, pasará del 39.3% en el

²⁵ Naciones Unidas, *Urban and Rural Population Projections 1950-2025* (New York: 1986).

año 2000 a 56.5% en el año 2025, un cambio histórico, si consideramos que en 1950 únicamente habitaba en ciudades el 17% de la población de dichos países.

El aumento de la población en las ciudades de los países menos desarrollados a partir de 1980 ha sido exponencial, de 966 millones en es año, pasó a 1,375 millones en 1990, y sería de 3,845 millones en el 2025.

De acuerdo con el documento *The state of the world's cities report 2001*, elaborado por el Programa para los Asentamientos Humanos (Hábitat) de la ONU, en el ranking mundial de mega ciudades (ver Cuadro 2), aquellas que se ubican en países en desarrollo ocupan los primeros lugares. Las pautas que presenta el estudio de la ONU, confirman la tendencia de los países menos desarrollados generar las ciudades o mega ciudades más densamente pobladas; destacan los niveles de crecimiento demográfico alcanzado por Lagos, Bombay y Calcuta.

También es posible observar que urbes como Nueva York, Osaka, París, Londres y Milán, tienen tasas de crecimiento a la baja, el caso más significativo es el de Osaka, que pasa del lugar número seis en 1980 al 20 en 2010; y Nueva York cede el puesto número dos que ocupó de 1980 a 1990, a la ciudad de México en el año 2000 y se prevé que en el 2010 será Bombay quien ocupe ese lugar.

Cabe acotar que la referencia a la ciudad de México como mega ciudad, no es del todo exacta, en tanto que la población calculada por la ONU en realidad corresponde a la Zona Metropolitana del Valle de México²⁶, es decir, a la población del Distrito Federal, distribuida en 16 delegaciones políticas (calculada por el Censo de Población y Vivienda

²⁶ Vale la pena apuntar que convendría a la lista que la referencia a la ciudad de México apareciera como Zona Metropolitana del Valle de México. Aunque por otra parte, para que así fuera, sería necesaria la existencia de una sola autoridad o gobierno metropolitano (como el caso de Metro Manila), tema en el que existe un amplio debate.

2000 en 8 millones 605,239 habitantes), se suma la población de los municipios conurbados del Estado de México.

Cuadro 1. Dinámica de crecimiento de la población mundial y urbana. Población urbana en países desarrollados y con menor desarrollo, 1950-2025

Año	Población Mundial (millones)	Población Urbana (millones)	% del Total	Países Desarrollados		Países con Menor Desarrollo	
				Población Urbana (millones)	% del Total	Población Urbana (millones)	% del Total
1950	2,516	734	29.2	447	53.8	287	17.0
1960	3,019	1,031	34.2	571	60.5	460	22.2
1970	3,693	1,371	37.7	698	66.6	673	25.4
1980	4,450	1,764	39.6	798	70.2	966	29.2
1990	5,246	2,234	42.6	877	72.5	1,357	33.6
2000	6,122	2,854	46.6	950	74.4	1,904	39.3
2010	6,989	3,623	51.8	1,011	76.0	2,612	46.2
2020	7,822	4,488	57.4	1,063	77.2	3,425	53.1
2025	8,206	4,932	60.1	1,087	77.8	3,845	56.5

Fuente: Naciones Unidas. Urban and Rural Population Projections 1950-2025. The 1984. Assessment (New York, 1986).

Existe toda una discusión con respecto a qué es lo metropolitano, en este sentido hay un debate conceptual referente a los límites y definiciones de la metropolización: ¿dónde comienza y dónde termina?, ¿bajo que parámetros un municipio debe considerarse como parte de una zona metropolitana? Estos elementos se desarrollarán en el capítulo teórico, a fin de arribar a una conceptualización del fenómeno metropolitano.

Cuadro 2. Las treinta ciudades más pobladas del mundo, antecedentes y perspectivas, 1980-2010

	1980	1990	2000	2010
1	21.9 Tokyo	25.1 Tokyo	26.4 Tokyo	26.4 Tokyo
2	15.6 New York	15.1 New York	18.1 Mexico City	23.6 Bombay
3	13.9 Mexico City	15.1 Mexico City	18.1 Bombay	20.2 Lagos
4	12.5 Sao Paulo	15.1 Sao Paulo	17.8 Sao Paulo	19.7 Sao Paulo
5	11.7 Shanghai	13.3 Shanghai	16.6 New York	18.7 Mexico City
6	10.0 Osaka	12.2 Bombay	13.4 Lagos	18.4 Dhaka
7	9.9 Buenos Aires	11.5 Los Angeles	13.1 Los Angeles	17.2 New York
8	9.5 Los Angeles	11.2 Buenos Aires	12.9 Calcutta	16.6 Karachi
9	9.0 Calcutta	11.0 Osaka	12.9 Shanghai	15.6 Calcutta
10	9.0 Beijing	10.9 Calcutta	12.6 Buenos Aires	15.3 Jakarta
11	8.9 Paris	10.8 Beijing	12.3 Dhanka	15.1 Delhi
12	8.7 Rio de Janeiro	10.5 Seoul	11.8 Karachi	13.9 Los Angeles
13	8.3 Seoul	9.7 Rio de Janeiro	11.7 Delhi	13.9 Metro Manila
14	8.1 Moscow	9.3 Paris	11.0 Jakarta	13.7 Buenos Aires
15	8.1 Bombay	9.0 Moscow	11.0 Osaka	13.7 Shanghai
16	7.7 London	8.8 Tianjin	10.9 Metro Manila	12.7 Cairo
17	7.3 Tianjin	8.6 Cairo	10.8 Beijing	11.8 Istanbul
18	6.9 Cairo	8.2 Delhi	10.6 Rio de Janeiro	11.5 Beijing
19	6.8 Chicago	8.0 Metro Manila	10.6 Cairo	11.5 Rio de Janeiro
20	6.3 Essen	7.9 Karachi	9.9 Seoul	11.0 Osaka
21	6.0 Jakarta	7.7 Lagos	9.6 Paris	10.0 Tianjin
22	6.0 Metro Manila	7.7 London	9.5 Istanbul	9.9 Seoul
23	5.6 Delhi	7.7 Jakarta	9.3 Moscow	9.7 Paris
24	5.3 Milan	6.8 Chicago	9.2 Tianjin	9.4 Hyderabad
25	5.1 Teheran	6.6 Dhanka	7.6 London	9.4 Moscow
26	5.0 Karachi	6.5 Istanbul	7.4 Lima	9.0 Bangkok
27	4.7 Bangkok	6.4 Teheran	7.3 Bangkok	8.8 Lima
28	4.6 Saint Petersburg	6.4 Essen	7.2 Teheran	8.6 Lahore
29	4.6 Hong Kong	5.9 Bangkok	7.0 Chicago	8.2 Madras
30	4.4 Lima	5.8 Lima	6.9 Hong Kong	8.1 Teheran

Fuente: The State of the World's Cities Report 2001, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), New York, June 2001 [en línea, disponible en <http://www.un.org/publications>; internet; accesado el 20 de diciembre de 2003].

La metropolización se vincula a dinámicas territoriales y demográficas específicas, también se expresa en el ámbito económico, político, cultural y social; a fin de desarrollar el planteamiento del problema, únicamente se ha hecho referencia a su magnitud y los retos inmediatos que conlleva. La presencia del fenómeno metropolitano en los países con menor

desarrollo, implica la necesidad de generar vivienda y servicios básicos para millones de personas, al tiempo de atender a las variables medio ambientales, de calidad de vida y convivencia social, en un asentamiento humano que sobre pasa los cinco millones de habitantes.

Generar infraestructura, vivienda de calidad, sistemas de comunicación, servicios urbanos eficientes, y sobre todo, un desarrollo urbano sostenible, se vuelve particularmente complicado cuando la población urbana accede a este modo de vida en condiciones precarias y con ingresos limitados.

Revisando el ingreso anual per cápita por habitante en las mega ciudades más importantes del mundo (ver Cuadro 3), es posible advertir el reto de la urbanización para los países en desarrollo. Acceder al modo de vida urbano no implica una mejora en el ingreso y la calidad de vida.

Los bajos ingresos son uno de los factores que prefiguran toda una serie de mecanismos de acceso a la economía y el mercado desde la informalidad: el comercio ambulante (para el caso de la economía) y la invasión de predios (para el caso de la incorporación al mercado de suelo urbano), por mencionar algunos de los más evidentes e inmediatos. Sin embargo, al interior de las ciudades (sean éstas de países desarrollados o con menor desarrollo), también se presenta y se expresa esta dualidad, es decir que los beneficios del entorno metropolitano no son equitativos y coexisten dinámicas de exclusión²⁷, atraso y pobreza.

América Latina y el Caribe es la región con los mayores índices de urbanización en el mundo en desarrollo, el porcentaje de población urbana es particularmente alto en países como Argentina (89.8%), Bahamas (88.5%), Uruguay (91.3%) y Venezuela (86.9%);

²⁷ En algunas casos la exclusión es sinónimo de marginación, como ocurre con los estratos de menores recursos; pero también existe un tipo de segregación que es voluntaria, practicada por los estratos de mayores recursos, que generan fraccionamientos en zonas de la ciudad con acceso restringido.

sobresalen aglomeraciones urbanas como Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, la ciudad de México y Lima²⁸. De acuerdo con los cálculos hechos por el programa Hábitat de la ONU, en el 2000 la población urbana en la región América Latina – el Caribe alcanzó los 467 millones de personas—el 78% de la población total de la región—, y para el 2020 pasará a los 539 millones de habitantes—equivalente al 81% de la población total de la región—²⁹.

Revisando de forma sintética las tendencias demográficas de la urbanización para México, las proyecciones no son muy distintas, “durante el siglo XX, la población mexicana creció más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte al país en la undécima nación más poblada del mundo”³⁰. Siguiendo las pautas mundiales hacia la urbanización:

“[...] el espacio en que se asienta esta población es principalmente urbano: poco más del 61% de los habitantes reside en localidades mayores de 15 mil habitantes, el 31% lo hace en localidades mayores de 5 mil habitantes cada una, y el restante 8% lo hace en localidades intermedias. La población que habita en las ciudades, las cuales incluyen localidades de diversos tamaños, ascienden a 63.2 millones de personas, el 66% de la población total del país”³¹.

La Secretaría de Desarrollo Social del gobierno mexicano, reconoce que la concentración de población en las zonas urbanas se acentuó en la década de los setenta; respecto a dicho proceso, lleva a cabo un diagnóstico donde resume las características y condicionantes de la urbanización en el país:

²⁸ Naciones Unidas, Programa para los Asentamientos Humanos, Hábitat, *The State of the World's Cities Report 2001*, (Nueva York:, 2001), p.16. [En línea, disponible en <http://www.un.org/publications>; internet; accesado el 20 de diciembre de 2003].

²⁹ Ibid.

³⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006* (México: 2001), p.35. [En línea, disponible en www.sedesol.gob.mx; internet; accesado el 15 de diciembre de 2003].

³¹ Ibid, p. 35.

“Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto multiplicador en el rezago social de las ciudades. A la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país en busca de empleo y de mejores condiciones de vida, los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tornaron cada vez más escasos e insuficientes”³².

La concentración urbana nacional se enfocó a la Zona Metropolitana del Valle de México, la Delegación Iztapalapa, lugar donde se ubica el Cerro de la Estrella, forma parte de esta zona metropolitana y se haya inmersa en la dinámica antes descrita.

“[...] en el país lo primero que destaca es la concentración de la población y de la actividad económica en el Distrito Federal y en el Estado de México, ya que en ellos reside el 22% de la población y ambos generan el 33% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Esto significa que uno de cada cuatro mexicanos reside en estas dos entidades y un tercio del PIB nacional se genera en ellas”³³.

El papel de la Zona Metropolitana del Valle de México se reafirma al ver el lugar que ocupa dentro del Sistema Urbano Nacional (ver Cuadro 4 y Anexo 5).

³² Ibid, p. 35.

³³ Ibid, pp. 38-39.

Cuadro 3. Megaciudades e ingreso anual por habitante en 1992

Ciudad	Ingreso per cápita anual 1992 (dólares)
Tokio, Japón	28,190
Sao Paulo, Brasil	2,770
Nueva York, EUA	23,240
Cd. de México, México	3,470
Shangai, China	310
Bombay, India	310
Los Ángeles, EUA	23,240
Buenos Aires, Argentina	6,050
Seúl, Corea del Sur	6,790
Beijing, China	470
Río de Janeiro, Brasil	2,770
Calcuta, India	310
Yakarta, Indonesia	670
Tianjin, China	340
Manila, Filipinas	770
El Cairo, Egipto	640
Nueva Delhi, India	310
Lagos, Nigeria	320
Karachi, Pakistán	420
Bangkok, Tailandia	1,840
Daca, Bangladesh	220

Fuente: Normand Asuad, "Espacio y territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo", en *Revista Economía Informa* (México: UNAM, Facultad de Economía, No. 256, abril, 1997) pp. 16-28.

En el entorno al que pertenece el Cerro de la Estrella y la Delegación Iztapalapa, la dinámica de metropolización experimentada en esta región del país le impacta de forma directa, ubicándola en una circunstancia donde resulta pertinente elaborar estudios e investigaciones tendientes a encontrar alternativas para impulsar proyectos de desarrollo urbano que contemplen la dotación de infraestructura y servicios, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Cuadro 4. Sistema Urbano Nacional 2000

No. De Ciudades	Rango de Jerarquía de la Ciudad	Población Municipal 2000
1	1	18,396,677
3	2	9,032,880
17	3	14,763,111
18	4	8,355,171
30	5	7,069,725
52	6	7,069,725
<hr/>		
121		63,591,071
<hr/>		
Participación		66%
<hr/>		
Total Nacional		97,483,412

Tomado de Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001, p. 60. [En línea, disponible en www.sedesol.gob.mx; internet; consultado el 15 de diciembre de 2003].

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México 2001.

Rangos: 1. Megalópolis del centro, Zona Metropolitana del Valle de México; 2. Zonas Metropolitanas; 3, 4 y 5, Zonas Metropolitanas, Aglomeraciones Urbanas y Ciudades con diferentes niveles demográficos.

Si bien los ritmos de crecimiento poblacional en la Zona Metropolitana del Valle de México han tenido una notable disminución en el periodo 1990-2000, si se comparan con el crecimiento experimentado de 1970 a 1990 (ver Cuadro 5).

El Cerro de la Estrella se ubica en la delegación más poblada del Distrito Federal, una zona que desde sus orígenes ha concentrado un alto índice de población; la expansión territorial ha sido una constante en la demarcación, la cual tuvo que transformar sus actividades de índole agrario y ganadero, a los usos urbanos, particularmente los habitacionales y comerciales.

A partir de 1990, la Delegación Iztapalpa ocupa el lugar de la más poblada en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México, por arriba de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl, en el Estado de México (ver Cuadro 6). Una pauta que podemos observar, es el despoblamiento gradual de las delegaciones centrales

(Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza), y el incremento en delegaciones y municipios periféricos, como la propia delegación Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl.

Cuadro 5. Evolución demográfica de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Distrito Federal y la Delegación Iztapalapa, 1950-2020

	1950	1970	1980	1990	2000	2010	2020
ZMVM	2,982,075	8,816,000	12,333,833	15,047,687	18,240,060	20,533,361	22,253,251
Distrito Federal	2,923,194	6,874,165	8,831,079	8,235,744	8,768,537	9,055,411	9,302,532
Delegación Iztapalapa	76,621	539,000	1,149,411	1,490,499	1,773,343	1,830,949	1,880,578

Fuente: Proyecciones de población estatales, CONAPO 2000. Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010, CONAPO 2000.

¿Cómo es posible y viable intervenir frente a estas dinámicas, necesidades y condicionantes?, ¿con qué acciones y estrategias se pueden obtener más ventajas que desventajas del mundo urbanizado?, son preguntas obligadas, ya que “para bien o para mal, el desarrollo de las sociedades contemporáneas dependerá en gran medida de la comprensión y de la administración del crecimiento de las ciudades”³⁴.

Es así como el debate y la reflexión se traslada al ámbito del ordenamiento territorial y la gestión del desarrollo urbano; los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, como hemos ya visto en su definición, son instrumentos que buscan articular los lineamientos, acciones y estrategias para alcanzar los objetivos en cuanto a infraestructura, servicios, sustentabilidad medio-ambiental y, en general, mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de una zona o territorio.

³⁴ Secretaría de Desarrollo Social, p. 35.

Cuadro 6. Evolución demográfica de las Delegaciones y Municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1980-2000

Delegación / Municipio	1980	1990	1995	2000
Benito Juárez	544,882	407,811	369,956	360,478
Cuauhtémoc	814,983	595,960	540,832	516,255
Miguel Hidalgo	543,062	406,868	364,398	352,640
Venustiano Carranza	692,896	519,628	485,623	462,806
Álvaro Obregón	693,213	642,753	676,930	687,020
Azcapotzalco	601,524	474,688	455,131	441,008
Coyoacán	597,129	640,066	653,489	640,423
Gustavo A. Madero	1,513,360	1,268,068	1,256,913	1,253,542
Iztacalco	570,377	448,322	418,982	411,321
Iztapalapa	522,095	1,262,354	1,490,499	1,773,343
Magdalena Contreras	173,105	195,041	211,898	222,050
Cuajimalpa	91,200	119,669	136,873	151,222
Tláhuac	146,923	206,700	255,891	302,790
Tlalpan	368,974	484,866	552,516	581,781
Xochimilco	217,481	271,151	332,314	369,787
Milpa Alta	53,616	63,654	81,102	96,773
Estado de México				
Ecatepec	784,507	1,218,135	1,457,124	1,622,697
Naucalpan	730,170	786,551	839,723	858,711
Nezahualcóyotl	1,341,230	1,256,115	1,233,868	1,225,972
Tlalnepantla	778,173	702,807	713,143	721,415

Fuente: 1980-1995 Proyecciones de población estatales, CONAPO 2000. Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010, CONAPO 2000.

Fuente 2000: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

“La Ordenación del Territorio es el proceso y el método que permite orientar la evolución espacial de la economía y de la sociedad, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos, ciudades, así como entre los espacios rural y urbano. La Ordenación del Territorio hace posible una

visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional”³⁵.

La existencia de una amplia agenda que demanda tareas específicas en el entorno urbano, se identifica como gestión urbana. La prestación de servicios públicos, la dotación de infraestructuras, así como la planeación y regulación del territorio, hace necesario articular las tareas de todos los niveles de gobierno (federal, estatal, local, municipal, delegacional) en los entornos urbanos.

La gestión como concepto surgido de la administración, tiene que ver con superar las concepciones restringidas tan sólo al gobierno o a la misma administración, implica un esfuerzo de integración y atención a dinámicas complejas.

Entre los grandes desafíos que experimenta la gestión urbana, está precisamente el lograr conciliar los costos, demandas y expectativas que tienen los ciudadanos que habitan en un determinado territorio.

¿Cómo pueden los gobiernos articular sus acciones y políticas de gestión urbana con las demandas y expectativas de los ciudadanos?; esta pregunta ha sido una constante en las agendas de los actores gubernamentales, legislativos y ciudadanos, al menos desde la década de los ochenta, cuando opera un cambio en los mecanismos y expresión de las demandas ciudadanas.

“Uno de los cambios más perceptibles en que la participación de la ciudadanía se ha traducido en este sentido en la Ciudad de México, ha sido la intervención en el espacio público; me refiero al espacio público en un sentido amplio, como el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y participan en su regulación: el

³⁵ Ibid, p. 33.

territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad, entre los más importantes”³⁶.

Así, la intervención creciente de los habitantes de una ciudad en los procesos de gestión urbana, tienen como instrumento a la participación; generar canales para la toma de acuerdos—como la consulta pública de los programas parciales—demanda tareas que involucran la comunicación entre los actores sociales, así como la circulación de información y la deliberación para la toma de decisiones.

Los elementos hasta aquí enumerados—impacto territorial de la metropolización, ordenamiento y gestión del territorio urbano, participación y comunicación—se encuentran plasmados en el estudio de caso que se eligió para desarrollar la presente investigación: el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella. La importancia que tiene el fenómeno urbano para el presente y el futuro del país, así como la necesidad de generar aportes para este fenómeno desde la Comunicación, explica el interés en desarrollar la presente investigación.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL CAPÍTULO

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
GDF	Gobierno del Distrito Federal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PPDUCE	Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella
PPDU	Programas Parciales de Desarrollo Urbano
PUEC	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

³⁶ Lucía Álvarez, “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal”, en *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, coord. L.A. (México: La Jornada Editores-CEIICH-UNAM, 1997), p.132.

Capítulo II

Participación ciudadana y comunicación: un binomio

En el presente capítulo se llevará a cabo una revisión teórico-conceptual de los elementos eje expuestos al plantear el problema de investigación en el capítulo anterior: ciudad-participación-comunicación; se hará alusión a los autores y textos que permiten arribar a conceptos operativos, susceptibles de eslabonarse.

Durante la exposición del marco teórico se mantendrá la atención en el ejercicio de evaluación del papel de la comunicación, en el proceso de participación ciudadana generado en torno a la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

El capítulo se divide en cuatro apartados, el primero contiene una descripción de los conceptos de ciudad y su derivación—en términos de extensión territorial y vinculación global—en lo que se concibe actualmente como zona o área metropolitana; del mismo modo, se realiza una aproximación al proceso de urbanización y la gestión del desarrollo urbano.

El concepto de ciudad se aborda como un concepto marco, el apartado incluye un breve recorrido a través de la evolución histórica del concepto de ciudad; existe un énfasis en su carácter funcional-pragmático y simbólico-expresivo, así como de sus dimensiones territorial, cultural, política, espiritual y económica, las cuales alcanzan el estadio de máximo desarrollo con la integración de zonas metropolitanas, que plantean la disyuntiva entre las dimensiones local y global.

En cuanto al proceso de urbanización, es posible apreciar como provoca una serie de cambios a nivel del territorio y en los patrones culturales, lo cual deriva en la necesidad de

planear y ordenar a través de un procedimiento en concreto: la gestión del desarrollo urbano (que contempla la integración de programas parciales de desarrollo urbano), con el que se da respuesta a las demandas de los habitantes de las ciudades, activando procesos participativos que han sido impulsados por los movimientos ciudadanos a lo largo de los últimos treinta años.

El segundo apartado está dedicado al análisis del concepto operativo de participación en su acepción ciudadana; hablar de participación remite necesariamente a conceptos como : ciudadanía, democracia, sociedad civil, espacio público, deliberación y opinión pública. Asimismo, implica reparar en sus variantes social, comunitaria, política, electoral y popular.

A partir de la definición de participación ciudadana se plantean los vínculos que guarda con la gestión del desarrollo urbano (como mecanismo para la satisfacción de demandas y expectativas en torno al mejoramiento de la calidad de vida) y la comunicación (por medio de la deliberación, la opinión pública y la circulación de información); incluyendo un recuento de la evolución de la participación ciudadana en América Latina y la ciudad de México a partir de la década de los cincuenta.

En el tercer y último apartado, se analizan los vínculos entre ciudad-participación-comunicación mediante otro concepto marco: la cultura; así, la perspectiva cultural funge como puerta de entrada teórica para el establecimiento del binomio participación-comunicación.

Se ahonda en las conceptualizaciones de cultura hasta arribar a la perspectiva simbólica, articulada con la comunicación y el territorio como ámbitos para la expresión de las formas

simbólicas producidas en contextos sociohistóricos específicos. También se revisan las aproximaciones semióticas a los objetos urbano-arquitectónicos.

Posteriormente, se analizan los vínculos entre el universo simbólico-cultural y los flujos globales de información, así como la relación entre medios de comunicación y ciudadanía, agregando un somero análisis de la cultura política y el capital social. Por último, se desarrolla el concepto de comunicación partiendo de su definición básica como la interacción social a través de mensajes.

La hipótesis de trabajo es el núcleo del cuarto y último apartado, que incluye también un repaso a las consideraciones —obtenidas como producto del recorrido teórico— con las cuales se fundamentó.

La revisión de conceptos eje como ciudad, participación y comunicación, implica una compleja tarea de sistematización y articulación, el conocimiento producido es vasto, las aproximaciones subsecuentes que han tenido los temas amplían las clasificaciones y enfoques a seguir, por ello es que se exponen conceptos operativos, ya que desarrollar los conceptos en toda su amplitud y densidad sobrepasa con mucho los objetivos de la presente investigación.

II.1. Ciudad y zona metropolitana: el espacio para la gestión del desarrollo urbano

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, como caso de estudio a partir del cual se analizará la correlación entre comunicación y participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, está enmarcado por dos conceptos:

- ***metropolización***, como la integración-expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México;

- *gestión del desarrollo urbano*, como el mecanismo que busca ordenar las pautas territoriales, derivadas de la metropolización.

Además de ser los conceptos marco, son al mismo tiempo, procesos globales que delinear pautas, características y rasgos fundamentales del caso de estudio. Es por ello que en el presente apartado se desarrollará, en un primer momento, el concepto de área y/o zona metropolitana; para en un segundo momento describir en qué consiste la gestión del desarrollo urbano.

El poblamiento y desarrollo del Cerro de la Estrella se encuentra estrechamente vinculado con las pautas de integración de la Zona Metropolitana del Valle de México, es decir, se encuentra inmerso en un proceso de metropolización.

La dimensión metropolitana tiene como base y punto de partida el concepto de ciudad; ciudad y zona metropolitana son dos escalas de urbanización que presenta un territorio.

II.1.1. De la ciudad a la metrópoli

El concepto de ciudad aporta los elementos fundamentales para comprender el fenómeno metropolitano tanto en su acepción sociocultural, como en su expresión territorial. Las zonas metropolitanas son una forma particular de ciudad; ante lo cual cabe preguntarse, *¿qué es una ciudad?*

“Núcleo de población de ciertas dimensiones y funciones especializadas en un territorio amplio [...] Desde un punto de vista cualitativo, la ciudad emerge como una imagen colectiva muy potente, asociada a connotaciones todavía positivas

como cierto volumen demográfico, pujanza económica y ejercicio de poder, sin umbrales claros que la distinguan de otros tipos de núcleos de población”¹.

El anterior concepto desarrollado por el Grupo ADUAR, parte de la idea de territorio y desarrolla una exposición mucho más amplia donde establecen que “se empieza a hablar de ciudad en las grandes civilizaciones de la Antigüedad”², posteriormente se refieren a los diferentes estadios históricos por los que han atravesado las ciudades, así como las variantes de ciudad “dormitorio”, industrial o mundial, entre otras. Otra definición de ciudad es la siguiente:

“Espacio geográfico transformado por el hombre mediante la realización de un conjunto de construcciones con carácter de continuidad y contigüidad. Este espacio está ocupado por una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en él se dan funciones de residencia, gobierno, transformación e intercambio, con un grado de equipamiento, de servicios, que asegura las condiciones de la vida urbana”³.

Es importante contemplar que esta última definición es tomada de un glosario técnico de desarrollo urbano; los elementos que sobresalen en ambas definiciones son cuatro: *territorio, espacio, intercambio y vida urbana*, los cuales se pueden tomar como los componentes básicos o iniciales de la idea de ciudad; sin embargo, conviene aproximarse a otro nivel, el del origen de la ciudad, para dimensionar las implicaciones socioculturales y territoriales de los cuatro elementos.

¹ Grupo ADUAR, *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, (Barcelona: Ariel, 2000), pp. 78-80.

² Ibid, p. 78.

³ Departamento del Distrito Federal, Dirección del Programa de Desarrollo Urbano de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, *Glosario básico de términos. Desarrollo Urbano de la A a la Z*, (México, 1987), p. 29.

“El origen de la ciudad, igual que el de la aldea, puede explicarse como la resultante de esa tensión de la que participa toda la vida animal [...] la necesidad del movimiento y la del asentamiento. La necesidad del asentamiento, que se puede encontrar como el antecedente más lejano de la aparición del fenómeno urbano, es de carácter animal y se expresa como búsqueda de estabilidad, seguridad y resguardo ante el peligro [...]”⁴.

Otro componente más del concepto de ciudad, es el *asentamiento*, entendido este como la “adecuación de un espacio para utilización humana con carácter temporal o permanente y funcionalidad residencial o transformadora”⁵; precisamente la función residencial o transformadora es soportada por el territorio. Un enfoque en torno al concepto de territorio es el que provee el trabajo de Gilberto Giménez⁶, quien lo expone de la siguiente manera:

“[*territorio* es] cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos. Para trascender esta definición puramente descriptiva, se necesita articular una teoría del territorio. Una manera de hacerlo es partiendo de la noción de *espacio*. El territorio sería *el espacio apropiado y valorizado* –simbólica e instrumentalmente—*por los grupos humanos* (Raffestin, 1980: 129 y ss.). El espacio [...] se concibe aquí como la materia prima del territorio [...] como la realidad material preexistente a todo conocimiento y a toda práctica”⁷.

⁴ José Luis Lezama, *Teoría social, espacio y ciudad* (México: El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1998), pp. 36-37.

⁵ Grupo ADUAR, p. 39.

⁶ El trabajo de Gilberto Giménez que aquí se cita, forma parte de una amplia elaboración que teórica que lleva a cabo el investigador, en al menos tres trabajos: “Apuntes para una teoría de la región” (en *Culturas Contemporáneas*, vol. VI, núm 18, 1994), “Territorio y cultura” (en *Culturas Contemporáneas*, época II, vol. II, núm 4, 1996), y “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural” (en *Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales [coord.], UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000).

⁷ Gilberto Giménez, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural” en Rocío Rosales (coord.), *Globalización y regiones en México* (México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM-FCPyS-PUEC, 2000), p. 22.

La materialización del territorio, siguiendo a Giménez, está dada por la “apropiación y valorización del espacio mediante la representación y el trabajo”⁸; así, el territorio como producto de la vida en sociedad surge de tres componentes fundamentales: “*la apropiación de un espacio, el poder y la frontera*”⁹. Ahondando en el proceso de apropiación (que está aparejado al de valoración), se tiene que este:

“[...] puede ser *de carácter instrumental-funcional o simbólico-expresivo*. En el primer caso se enfatiza la relación utilitaria con el espacio (por ejemplo, en términos de explotación económica o de ventajas geopolíticas); mientras que en el segundo se destaca el papel del territorio como espacio de sedimentación simbólico-cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales y colectivas”¹⁰.

Una vez expuestos los conceptos de espacio y territorio¹¹, se ahondará en los orígenes de la ciudad como hecho social que evoluciona a partir de la transformación del espacio, hasta la conformación de un ámbito para el intercambio y su derivación en lo que se denomina la “vida urbana”.

“La propensión a almacenar y a asentarse no es exclusiva de los hombres, pero, a diferencia del resto de los animales, *en el origen de todo asentamiento humano estable se encuentra la tradición, la cultura; es decir la expresión de un contenido espiritual* [...] La necesidad del hombre primitivo de enterrar y venerar a quienes habían fallecido, se convirtió en el factor primordial que hizo posible la creación de un punto de encuentro permanente [...] El mismo nacimiento de la ciudad está asociado a esta idea de entender todo territorio habitado, como ámbito que propicia

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid, p. 23.

¹¹ Cabe subrayar que la acepción simbólico-cultural advertida de manera inicial por Jiménez, será desarrollada en forma mucho más extensa en el apartado correspondiente a los conceptos de Comunicación y referentes simbólicos.

el intercambio espiritual [...] El germen de toda ciudad aparece, pues, a partir del momento en que un asentamiento emerge como un lugar de concentración de poderes espirituales, que se sustentan en el carácter espiritual de gran parte de las necesidades humanas, lo cual no resta importancia a las necesidades económicas o materiales”¹².

Al igual que en la conceptualización de Giménez, Lezama diferencia los usos que convergen en los orígenes de las ciudades: el económico-material (instrumental-funcional) y el espiritual (simbólico-expresivo); no obstante, advierte que la ciudad representa (como creación civilizatoria) una síntesis de ambos usos entendidos como prácticas sociales.

“[...] ya sea en las primeras ciudades de la Antigüedad, o en los diferentes cortes del Medievo, la ciudad se asocia con prácticas sociales y valores en los que predomina un mayor apego a lo racional y a lo pragmático, pero también una mayor apertura en la búsqueda de lo espiritual. Se vincula, asimismo, a un predominio de las actividades secundarias sobre las primarias y una más amplia complejidad de la vida social. ***A la densificación del espacio habitable le corresponde una densificación de las relaciones sociales y, a ésta, una densificación moral.*** De todo esto emerge a su vez una potencialización de los esfuerzos y voluntades humanas que aumenta la capacidad para lograr las mayores adquisiciones materiales y espirituales. Parecería como si la ciudad fuera un instrumento indispensable para hacer posible la historia humana”¹³.

La “densificación de las relaciones sociales” a las que hace referencia Lezama, representan el sustento de las prácticas sociales que tienen lugar en la vida urbana, así es como el territorio es transformado físicamente con el desarrollo de edificaciones y dispuesto para

¹² Lezama, pp. 36-37. El subrayado es propio.

¹³ Ibid, pp. 31-32. El subrayado es propio.

alojar una serie de funciones, pero de manera particular, predisposto para fungir como escenario de intercambios.

En los intercambios y prácticas sociales implícitos en la vida de las ciudades, únicamente restaría señalar la dialéctica impuesta por esta pauta de asentamiento:

“La aparición de la ciudad presupone un grado determinado de desarrollo de la vida social [...] Todo asentamiento humano para devenir ciudad, implica la constitución plena del hombre bajo su aspecto gregario y esto necesita algo más que la reproducción simple de la vida social; requiere, necesariamente, de capacidad para crear excedentes alimentarios. Pero, además [...] la ciudad origina en su nacimiento progreso y civilización, pero también va acompañada del surgimiento de la desigualdad social y del poder”¹⁴.

La conceptualización de ciudad que, como precedente a la dimensión metropolitana, se ha revisado anteriormente, aporta una serie de elementos que permiten delinear el impacto sociocultural de la vida urbana.

“Entendemos por ciudad el producto físico, político y cultural complejo, europeo y mediterráneo, y también americano y asiático, que hemos caracterizado en nuestra cultura, en nuestro imaginario y en nuestros valores como concentración de población y de actividades, mezcla social y funcional, capacidad de autogobierno y ámbito de identificación simbólica y de participación cívica. Ciudad como lugar de encuentro, de intercambio, ciudad como cultura y comercio. Ciudad de lugares y no únicamente espacio de flujos donde podemos construir lugares de centralidad por medio de los flujos y los puntos nodales”¹⁵.

¹⁴ Ibid, p. 42.

¹⁵ Borja, Jordi, “La ciudad es el espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003), pp. 61-62.

A lo largo del trabajo se emplea la referencia a la dimensión metropolitana, el área o escala metropolitana, o bien, a la metropolización. El concepto de *metrópoli* está vinculado al de ciudad principal (como cabeza de provincia o Estado) en la Grecia helenística, donde se prefigura la *polis*¹⁶, como un mecanismo de organización y funcionamiento a partir de las relaciones políticas entre los ciudadanos.

Las relaciones sociales establecidas a partir de la *polis* implicaban la existencia de una trama urbana: edificaciones, vías de comunicación, templos, teatros, etc. Tanto el concepto de *polis* como el de *metrópoli*, son heredados por el mundo helénico al imperio romano.

Una disertación en torno a la *polis* en la Grecia Antigua, sobrepasa por mucho la intención de este trabajo, ya que involucra también la concepción aristotélica del hombre como *zōn politikón*, o ente político, cuyo ámbito “natural” de civilización sería precisamente la *polis*.

Baste apuntar que como germen para el surgimiento de las ciudades en la antigüedad, la *polis* griega evoluciona (a nivel de concepto y fenómeno) hacia la *cité*, un “centro administrativo y fortaleza” basado en la organización municipal. La *cité* llegó a combinar las funciones de refugio militar contra las invasiones, con la de centro religioso, político y económico; es decir, sintetizaba la vida urbana y los asuntos de interés general¹⁷.

¹⁶ “El origen de la *polis* es muy remoto y está asociado con la guerra. En un principio los habitantes de la *polis* eran guerreros organizados en tribus y clanes. Los guerreros habitaban la llamada ciudad fortaleza o acrópolis, ubicada en un territorio elevado desde donde dominaban a los campesinos localizados en la ciudad baja sobre quienes recaía la producción de alimentos. Éste fue el modelo original de *polis* que se desarrolla a partir del segundo milenio a.C. Ya para el año 1 000 a.C. la *polis* es la célula política tradicional de la ciudad griega” tomado de Lezama p. 56-57, citado de: Ralph Turner, *Las grandes culturas de la humanidad*, (México: FCE, vol. 1, 1985), pp. 428-429.

¹⁷ Cabe apuntar que tanto las periodizaciones históricas, como los abordajes para explicar las etapas por las que ha atravesado la urbanización mundial, son múltiples y constituyen en sí mismas un ámbito para el estudio y la teorización. Las aproximaciones van desde la economía (como se puede apreciar en los trabajos de Scott, Taylor, Friedman, resumidos por Hiernaux, 2000, que derivan en una explicación acerca del surgimiento de las “ciudades mundiales”) o bien, la periodización que plantea “[...] tres grandes etapas o edades: la primera corresponde a la ciudad concentrada y separada de su entorno; la segunda, a la ciudad metropolitana, ciudad más periférica; y la tercera, la actual, a la ciudad a repensar en la era de la globalización, ciudad-región, ciudad-red, multipolar o policéntrica, inserta en sistemas urbanos macroregionales, ejes continentales y flujos globales” (Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”... p. 63). También se puede revisar la periodización que hace el Grupo ADUAR en el Diccionario de geografía urbana, al abordar el concepto de ciudad (Grupo ADUAR, pp. 78-80).

“Ciudad, cultura, comercio, son términos vinculados etimológica e históricamente, como ocurre con los de ciudad y ciudadanía, personas con derechos y responsabilidades, libres e iguales. La ciudad es el lugar de la ciudadanía y la *polis* el lugar de la política como participación en los asuntos de interés general [...] La ciudad es *urbs*, concentración de población, y *civitas*, cultura, comunidad, cohesión. Pero también *polis*, lugar de poder, de la política como organización y representación de la sociedad, lugar donde se expresan los grupos de poder, los dominados, los marginados y los conflictos”¹⁸.

De esta manera, la ciudad representa la posibilidad de pensar el espacio público, tanto en su expresión territorial (la plaza, la calle, los parques, etc.) como en su acepción social (lo público como el interés general o los temas de interés público), como ámbitos para la expresión de la ciudadanía. Más adelante, cuando se desarrolle el concepto de participación se abordará este aspecto en particular.

La formulación de conceptos como el del fenómeno metropolitano, si bien tienen sus antecedentes históricos en la evolución de las ciudades (hasta aquí enunciado de manera sintética), cobran su mayor impulso con el surgimiento de la sociología y el estudio del fenómeno urbano.

“[...] podría decirse que los orígenes de la sociología urbana corren al parejo con los de la propia sociología. Decir sociología equivale a decir sociedad moderna y decir sociedad moderna equivale a decir ciudad, particularmente ciudad industrial, ciudad capitalista [...]”¹⁹.

Con la evolución de los trabajos orientados a tener una mejor comprensión de la vida en las ciudades, junto con la sociología se suman aportes desde la economía, la geografía, la

¹⁸ Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”... pp. 77-82.

¹⁹ José Luis Lezama, p. 28.

antropología, la psicología y otras ramas, hasta generar un ámbito multidisciplinario de investigación.

Es precisamente a partir de esta aproximación a las pautas de la “ciudad moderna, industrial-capitalista” que se alcanza a identificar la expansión de la ciudad hacia una escala metropolitana. ¿Qué elementos integran esta evolución de la ciudad hacia la escala metropolitana?

“El término de zona metropolitana surgió ante la necesidad de usar un concepto que transmitiera con mayor fidelidad la creciente escala de la vida urbana que se estaba experimentando en el mundo, particularmente en las ciudades más grandes de la primera mitad del siglo XX. El término de ciudad se volvió demasiado general y abarcaba un conjunto de realidades urbanas demasiado heterogéneo; de aquí la necesidad de contar con un concepto que representaba un importante intento de redefinir una nueva escala de interacciones urbanas en centros urbanos cada vez más extensos”²⁰.

Luis Unikel Spector, uno de los primeros investigadores en estudiar la dinámica de expansión de la Ciudad de México entre los años de 1900 a 1970; en uno de sus trabajos más difundidos (*“El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras”*), aporta el siguiente concepto de *zona metropolitana*:

“La zona metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no

²⁰ Adrián Guillermo Aguilar Martínez, *Evaluación de las delimitaciones existentes* (mimeo), p. 3. El autor hace énfasis en que las “grandes” ciudades de la revolución industrial comenzaron cuando Londres alcanzó el millón de habitantes a principios del siglo XIX, y le siguió París en 1853, Nueva York en 1857, y Viena en 1870.

agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa”²¹.

En el “*Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*” se aporta una definición de *metrópoli*, como el equivalente de una zona metropolitana:

“Ciudad o territorio base respecto a la presencia humana y colonización de ámbitos más amplios o externos. Este término se viene aplicando, también, a toda ciudad principal, centro indiscutible de una región o un estado [...] La *metrópoli* o *metrópolis*, en su calidad de concentración urbana más importante de un territorio se caracteriza por la diversidad y el elevado número de empleos que ofrece, por su protagonismo como núcleo donde se localiza el poder político y lugar de abastecimiento para un conjunto de bienes o servicios de consumo menos frecuente. No obstante, su función más destacada es la de punto central de un espacio cohesionado que se sirve de ella para proyectar sus intereses y estrategias en un contexto de mundialización de la economía. Estas grandes ciudades a escala regional o nacional contabilizan un elevado número de habitantes, debido a su tradicional papel como focos de atracción de inmigrantes [...] La palabra *metrópoli* ha sido abundantemente utilizada en los estudios sobre espacios urbanos y ha dado lugar a la aparición del término *área metropolitana*”²².

Cabe destacar que el concepto aportado por Naranjo hace referencia a la *metrópoli* con una acepción que continúa guardando relación con la ciudad de la Grecia helenística, y a la vez reconoce su derivación en el concepto de área o zona metropolitana. También, a partir de los conceptos antes citados, es posible localizar los elementos que componen una zona metropolitana:

²¹ Luis Unikel Spector, *El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, (México: El Colegio de México, 1976), p. 118.

²² Grupo ADUAR, p. 225. El subrayado es propio.

“[...] un **núcleo central** con una fuerte concentración demográfica y laboral, que gradualmente expande su dominio socioeconómico y político hacia una segunda zona, la **periferia contigua**; a esta última, se le consideraba subordinada al núcleo, sin suficiente capacidad o posibilidades de abastecerse a si misma de los bienes y servicios necesarios para mantener un determinado nivel de desarrollo. Dos elementos adicionales deben enfatizarse, la integración de la zona metropolitana por unidades político-administrativas que constituyen el envolvente de la ciudad central; y, la fuerte **relación funcional** entre la periferia contigua y el núcleo central”²³.

Si bien la dimensión metropolitana se expresa en el territorio como una forma particular de desarrollo urbano a nivel local, al mismo tiempo, se erige como una pauta de relación con el ámbito global.

“El fenómeno metropolitano se ha vuelto un rasgo característico de la urbanización particularmente desde la segunda mitad del siglo XX. *Las zonas metropolitanas son, sin duda, los nuevos espacios que articulan no sólo el territorio nacional sino que además son, en mayor o en menor medida, los enlaces de un país con el resto del mundo*, factor fundamental bajo la nueva dinámica de desarrollo de las dimensiones globales”²⁴.

La escala metropolitana se vincula con las pautas globales de la economía, el comercio y la cultura; bajo una perspectiva de red, las zonas metropolitanas juegan un papel clave, junto con las llamadas Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información (NTCI), el sector servicios o terciario y los nodos de poder político que albergan.

²³ Aguilar Martínez, p. 2.

²⁴ Ibid, p. 1. El subrayado es propio.

“[...] se ha hecho muy poca investigación empírica fiable sobre la interacción entre las tecnologías de la comunicación y la vida social urbana, en un campo especialmente sesgado por la ideología, y resulta por ello difícil hacer ninguna evaluación seria sobre las transformaciones actuales en los concierne a los cambios tecnológicos”²⁵.

Diferentes autores coinciden en advertir que el fenómeno metropolitano se ha erigido en una pauta mundial que marca el devenir de la sociedad durante el presente siglo²⁶, junto con la globalización de la economía y la comunicación²⁷.

“La combinación de dispersión espacial e integración global ha creado un nuevo papel estratégico para las grandes ciudades. Por encima de su larga historia como centros de comercio y finanzas internacionales, estas ciudades funcionan ahora de cuatro formas: primero, como puntos direccionales de la organización de la economía mundial, altamente concentrado; segundo, como localizaciones clave para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la producción de innovación en estos sectores avanzados (de servicios); y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos”²⁸.

²⁵ Manuel Castells, *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional* (Madrid: Alianza Editorial, 1989), pp. 22-26. Cabe mencionar que en este sentido, muchos trabajos se han orientado al tema del “consumo cultural” en las ciudades; en los trabajos de Néstor García Canclini se ha profundizado respecto a los cambios en los patrones de consumo de películas en video (sin salir de casa), y otros aspectos vinculados al entretenimiento. El periódico *Reforma* realiza anualmente una encuesta de consumo cultural y medios en la ciudad de México, donde se dedica un apartado a internet.

²⁶ A este respecto, Angotti no duda en denominar al presente como el “Siglo de la Metrópolis”; en una parte de un amplio análisis que hace a escala mundial, afirma lo siguiente: “The social history of the twentieth century cannot be fully understood without taking into account the emergence of the modern metropolis. Indeed, the metropolis is the city of the twentieth century [...] The modern metropolis is the largest and most complex artifact that humankind has ever produced. We are in the age of the metropolis. Everything urban is now discussed with reference to the metropolis. When people refer to urban problems today they generally mean metropolitan problems”. Angotti T., “The Century of Metrópolis”, in *Metrópolis 2000. Planing, Poverty and Politics*.

²⁷ Este es uno de los planteamiento iniciales de Borja y Castells en el texto *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, donde desarrollan un acucioso análisis sobre las pautas que vinculan los procesos metropolitanos con los de la globalización económica e informacional.

²⁸ Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: UNCHS-Taurus, 1997), p. 41.

En esta perspectiva, las grandes ciudades, es decir, las zonas metropolitanas (como Tokio, Sao Paulo, Nueva York, México D.F., Shanghai, y otras más que se enumeran en el ranking que se presenta en el capítulo I), además de los factores socio-territoriales que experimentan a su interior, juegan un papel específico en el concierto económico mundial, articulándose a su vez con otra red de ciudades o aglomeraciones urbano-metropolitanas de diferente escala.

“[...] junto a la concentración direccional en los centros de las grandes metrópolis, se ha constituido una red dispersa y articulada en la gestión de servicios, localizada en las periferias metropolitanas, así como en centros metropolitanos regionales de menor entidad [...] *La ciudad global no es Nueva York, Londres o Tokio, aunque sean los centros direccionales más importantes del sistema. La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena medida, la suerte de ciudades y ciudadanos*”²⁹.

Las perspectivas a las que se ha hecho referencia hasta aquí, plantean dos vertientes que forman el núcleo de las discusiones en torno al fenómeno urbano: por un lado la dimensión global de la escala metropolitana (variantes de articulación con el sistema económico global, sistemas de comunicación e información, y su papel en cambios que operan al nivel de la cultura); en otra perspectiva, están los efectos locales (a nivel del territorio y el espacio local como ámbito para el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de identidad y la cultura frente a las dinámicas globales).

²⁹ Ibid, p. 43. El subrayado es propio.

Un abordaje útil para el dimensionamiento de lo local y lo global, en la escala de regiones, zonas metropolitanas, periferias y sistemas de ciudades, es el elaborado por Gilberto Giménez, cuyo trabajo ya ha sido referido líneas antes. La perspectiva desarrollada por Giménez parte de la “sintaxis euclidiana” para delinear la “representación moderna del territorio”:

“[los elementos esenciales del territorio son] el plano o superficie, las líneas o rectas y los puntos o momentos del plano [...] Cualquier designio del poder con respecto a un espacio determinado tendrá que acomodarse necesariamente a esta sintaxis, sea que se trate de la delimitación de un territorio, del control de ciertos puntos (poblaciones, ciudades, islas...) o del trazado de vías de comunicación [...] El sistema de mallas, nudos y redes jerárquicamente organizados –que constituye el *sistema territorial*—permite, en su conjunto, asegurar el control sobre todo lo que puede ser distribuido, asignado o poseído dentro de un determinado territorio; imponer uno o varios órdenes jerarquizados de poder y jurisdicción; y, en fin, garantizar la integración y la cohesión de los territorios [...] los territorios constituyen en última instancia el envoltorio material de las relaciones de poder, y pueden ser muy diferentes de una sociedad a otra”³⁰.

El sistema de “mallas, nudos y redes”, se articula con una serie de escalas territoriales, ambos elementos permean los vínculos globales y locales del fenómeno metropolitano.

En virtud de lo anterior es que cabría preguntarse, ¿qué aproximación es útil para determinar los parámetros que siguen las escalas territoriales en su articulación de lo local y lo global?, la Figura 1 de “Los nichos territoriales del hombre” ofrece una respuesta a esta pregunta.

³⁰ Giménez, pp. 22-23.

“[...] el territorio se pluraliza según escalas y niveles históricamente constituidos y sedimentados que van desde lo local hasta lo supranacional, pasando por escalas intermedias como las del municipio o comuna, la región, la provincia y la nación. Estas diferentes escalas territoriales no deben considerarse como un *continuum*, sino como niveles imbricados o empalmados entre sí. Así, lo local está subsumido bajo lo municipal y éste, a su vez, bajo lo regional, y así sucesivamente”³¹.

La red conformada por las grandes concentraciones metropolitanas, con sus periferias y un “subsistema” de ciudades y concentraciones metropolitanas de menor rango, representa la “funcionalidad horizontal” del sistema urbano global; ahora bien, desde la perspectiva del sujeto, estaría la mirada del “apilamiento” de los territorios, expresada en la Figura 1 de “Los nichos territoriales del hombre” desarrollado por A. Moles y E. Rohmer (1972), citado en el trabajo de Gilberto Giménez.

“El diagrama pretende representar la percepción psicológica que tiene el individuo (o el grupo) de su entorno territorial próximo, mediato y lejano. Esta percepción induce a distinguir [...] dos tipos fundamentales de territorio: los *territorios próximos*, llamados también *territorios identitarios*, como la aldea o pueblo, el barrio, el terruño, la ciudad y la pequeña provincia; y los *territorios más vastos* como los del Estado-nación, los de los conjuntos supranacionales (como la Unión Europea) y los territorios de la globalización”³².

Es posible observar como el concepto de ciudad-metrópoli abarca procesos paralelos, en las dimensiones territorial y sociocultural. La perspectiva de la dimensión local y global implícita en el fenómeno metropolitano, ha dado lugar a una amplia discusión académica, en la cual se busca determinar si las pautas globales (apoyadas en las nuevas tecnologías de

³¹ Ibid, p. 24.

³² Ibid, p. 26.

comunicación e información, la economía, el comercio, etc.) han tenido como efecto la disminución de la influencia del territorio.

En este sentido, existen planteamientos respecto a que la economía, la información, la cultura y por ende, la identidad de los habitantes de las ciudades ya no dependen de las prácticas sociales que ocurren en el territorio, sino que son determinadas por el entorno global.

“[...] hay un proceso general de transformación del espacio que se está dando en todas las sociedades en la medida en que éstas se articulan crecientemente en un sistema global. En el centro de esa transformación está la aparición de lo que denomino <espacio de los flujos>, como forma de articulación espacial del poder y la riqueza en nuestro mundo. El espacio de los flujos conecta a través del globo flujos de capitales, gestión de multinacionales, imágenes audiovisuales, informaciones estratégicas, programas tecnológicos, tráfico de drogas, modas culturales y miembros de una elite cosmopolita que gira, gira, crecientemente despegada de cualquier referente cultural o nacional”³³.

Sin embargo, otros estudios plantean que la dimensión local del territorio continúa siendo un ámbito que permanece fuertemente anclado frente a las pautas globales implícitas en la metropolización³⁴.

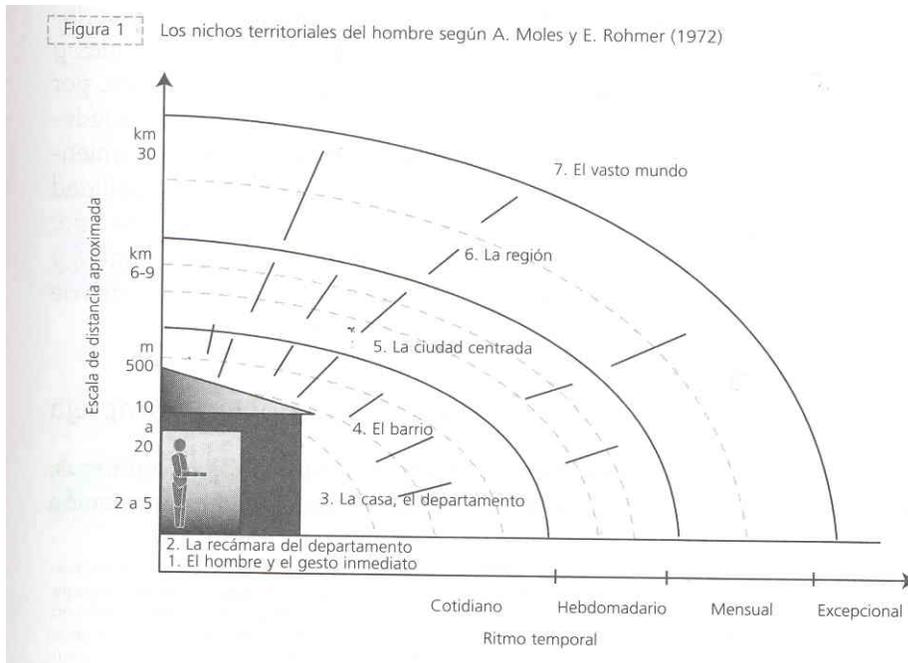
Hoy en día, las grandes concentraciones metropolitanas (por ejemplo, Tokio, Londres, Nueva York, Beijing, Zona Metropolitana del Valle de México, etc.), experimentan

³³ Manuel Castells, p. 18.

³⁴ Al respecto, Gilberto Giménez expone: “Los territorios siguen siendo actores económicos y políticos importantes y siguen funcionando como espacios estratégicos, como soportes privilegiados de la actividad simbólica y como lugares de inscripción de las ‘excepciones culturales’, pese a la presión homologante de la globalización”, más adelante, en el mismo trabajo puntualiza: “[...] el territorio no se reduce a ser un mero escenario o contenedor de los modos de producción y de la organización del flujo de mercancías, capitales y personas; sino también un significante denso de significados y un tupido entramado de relaciones simbólicas”. Gilberto Giménez, pp. 21-27.

procesos como la construcción de la ciudadanía y la identidad estrechamente vinculados con el territorio y la dinámica local.

Figura 1. Los nichos territoriales del hombre.



Tomado de: Gilberto Giménez, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural” en Rocío Rosales (coord.), *Globalización y regiones en México* (México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM-FCPyS-PUEC, 2000), p. 25.

“Junto o frente o al lado del espacio de los flujos, persiste el espacio de los lugares en el que se construye y practica la experiencia, el espacio de la vida cotidiana de la gran mayoría de las personas. Ese espacio es cada vez más local, más territorial, más apegado a la identidad propia, como vecinos, como miembros de una cultura, de una etnia, de una nación. El espacio de la identidad es cada vez más global. La creciente distancia, social y cultural, entre ambas lógicas espaciales es una fractura amenazante para sociedades como las nuestras en plena travesía de tiempos difíciles [...] El espacio de las identidades locales recupera la tradición histórica y

afirma la geografía de las culturas, pero también a veces degenera en tribalización, fragmentación y xenofobia”³⁵.

II.1.2. El proceso de urbanización y su gestión

Entre la dimensión local y global, así como en los cambios socio-territoriales que posibilitan la aparición de las ciudades y las zonas metropolitanas, opera un proceso clave, se trata del *proceso de urbanización*, entendido como:

“Evolución que registra el suelo rústico al transformarse en urbano, los asentamientos de cualquier clase en su crecimiento, e incluso el conjunto de la sociedad al adoptar comportamientos y usos asociados comúnmente al hecho urbano”³⁶.

“Proceso de transformación de los patrones culturales y formas de vida rurales de la población de un territorio a patrones culturales y formas de vida urbanas, ya sea por concentración de la población en núcleos urbanos o por difusión creciente de los patrones urbanos. Este proceso se da básicamente por la acumulación sucesiva de población en núcleos urbanos, coincidente con la acumulación de tecnologías y recursos que permiten o han permitido la transformación cultural del medio, manifestada entre otros aspectos, en el desarrollo de diversas actividades diferentes a las agropecuarias y la institución de múltiples elementos de infraestructura y equipamiento de servicios”³⁷.

Así, el proceso de urbanización se encuentra articulado con la conformación gradual de ciudades y/o núcleos urbanos, donde se genera un tránsito de las actividades agrícolas a las de carácter industrial y/o comercial, con usos del espacio para habitación o vivienda; y de

³⁵ Manuel Castells, p. 18.

³⁶ Grupo ADUAR, p. 295.

³⁷ *Glosario básico de términos. Desarrollo Urbano de la A a la Z*, p. 117.

las relaciones sociales primarias (en el grupo familiar, de parentesco o comunitario), a las relaciones sociales secundarias (en asociaciones, empresas o corporaciones).

La urbanización se articula con las dinámicas socioterritoriales que prefiguran la ciudad, y da lugar al fenómeno metropolitano. El proceso de urbanización requiere de acciones y operaciones concretas en materia de planeación, implementación y evaluación. Dichas acciones concretas se traducen en la *gestión del desarrollo urbano*.

Precisamente la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella se inscribe como una acción en materia de gestión del desarrollo urbano, de ahí que resulte necesario ahondar en el concepto que aporta el diccionario del Grupo ADUAR, donde se le denomina *gestión urbanística*.

“Constituye la última fase de los procesos de planificación urbanística definidos a partir de la legislación de esta naturaleza, pues se inicia una vez elaborado y/o aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento, aunque de hecho es bastante frecuente que coincidan en el tiempo la redacción del plan y la gestión. Se trata de una competencia de las administraciones públicas, siendo posible la participación de agentes urbanos privados [...] debe considerarse que la gestión tiene que asegurar la preservación del interés público frente al privado”³⁸.

Los trabajos más recientes en torno al tema de la gestión del desarrollo urbano, lo vinculan con las tareas de los gobiernos locales. Al hacer una investigación en torno a la participación ciudadana en la gestión urbana de los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, Socorro Arzáluz puntualiza como tareas del gobierno urbano las siguientes:

³⁸ Grupo ADUAR, pp. 175-176.

1. Proporcionar infraestructuras esenciales para el funcionamiento eficiente de las ciudades.
2. Proporcionar servicios que promuevan el desarrollo de los recursos humanos, mejoren la productividad y eleven el nivel de vida de los residentes urbanos.
3. Reglamentar las actividades privadas que afecten el bienestar de la comunidad y la salud y seguridad de la población urbana.
4. Proporcionar servicios e instalaciones que apoyen las actividades productivas y permitan el funcionamiento eficiente de las empresas privadas en las zonas urbanas³⁹.

También explica que “la gestión municipal comprende diversas dimensiones o esferas: espacial-territorial; económico-financiera; social-cultural; político- institucional y otras que se agregan, a medida que el gobierno local incorpora bajo su competencia nuevos temas y problemas de atención pública”⁴⁰. Al ahondar en el perfil concreto que adoptan estas acciones en materia de gestión urbana, Arzaluz expone lo siguiente:

“La acción de gestión, en su conjunto y en cada esfera, implica la organización y utilización óptima, eficiente y eficaz, de todos los recursos institucionales, humanos, financieros, técnicos y políticos, a disposición del gobierno local. Las principales funciones de la gestión local son: mejorar los servicios, el presupuesto, los planes y proyectos, la participación social y la toma de decisiones [...] Tal vez el terreno de la gestión más demandado sea el de los servicios públicos, por su íntima relación con las demandas urbanas [...]”⁴¹.

³⁹ Socorro Arzaluz Solano, *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl* (Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002), p. 74.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁴¹ *Ibid.*, p. 76.

En la misma investigación, se aborda el concepto de gestión urbana a partir de dos autores que han hecho aportes en este tema con base en experiencias provenientes de ciudades latinoamericanas, se trata de Emilio Duhau y Pedro Pírez:

“Gestión urbana son los procesos a través de los cuales las instancias gubernamentales captan, definen y canalizan la demanda social de los bienes públicos que constituyen la ciudad y organizan o regulan su oferta”⁴².

“[Gestión urbana es] El conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población, los satisfactores para sus necesidades”⁴³.

Es importante subrayar que no existe un modelo único o preestablecido bajo el cual se lleve a cabo la gestión urbana y la gestión del desarrollo urbano. Derivado de las particularidades que presenta el desarrollo de cada zona urbana, así como los enfoques y políticas que cada gobierno local imprime en su administración, la gestión del desarrollo urbano presenta diferencias por ciudad y gobierno local.

Como ya se ha mencionado, el estudio de caso que se analiza en el presente trabajo, está circunscrito a la ciudad de México; en el periodo de estudio (1999-2000) correspondió a la primera gestión de un gobierno emanado del Partido de la Revolución Democrática.

En un documento que resume la discusión entre los responsables de definir y conducir los programas urbanos del Distrito Federal (entre 1997-2000) y expertos de la sociedad civil, el

⁴² Ibid, p. 77. [Tomado de: Emilio Duhau, “Planeación urbana y política urbana municipal en la ciudad de México”, en *Revista de estudios demográficos y urbanos* (México: Colegio Mexiquense, A.C., Vol. 3, Núm. 1, Enero-Abril, 1998), p. 75].

⁴³ Ibid, p. 78. [Tomado de: Pedro Pírez, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad* (Buenos Aires, 1994), p. 55.

que fuera secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Roberto Eibenschutz, mencionó lo siguiente:

“Uno de los temas que surgieron con frecuencia en las reuniones fue la falta de coordinación interinstitucional al interior del propio gobierno debida a la escala de la ciudad, a la diversidad de asuntos y a la inercia sectorial, que no acaba de entender qué es el desarrollo urbano y, consecuentemente, persiste en la pretensión de que el desarrollo urbano sea un sector, aunque no se sepa en qué consiste tal sector cuando se trata de aterrizarlo, porque el agua, el drenaje, el transporte, los equipamientos –de abasto, educación, salud, etc.— y desde luego, la economía y las cuestiones sociales se reivindican como sectores independientes”⁴⁴.

En la anterior referencia, es posible identificar que la gestión del desarrollo urbano se entiende como una esfera de acciones y administración vinculada con el agua, el transporte, los equipamientos y la economía.

Más adelante, en el mismo documento, el exsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, se refiere a la concepción de gestión del desarrollo urbano que prevaleció en el periodo administrativo durante el cual se integró el programa parcial que se analiza como estudio de caso:

“[...] una gestión de gobierno de nuevo cuño en el ordenamiento y acondicionamiento del territorio, tendiente al logro de cuatro objetivos básicos para la Ciudad de México:

- Crecimiento económico sostenido, mediante la reconfiguración y aumento de la eficiencia de sus bases materiales –infraestructura, equipamiento y

⁴⁴ Eibenschutz, Roberto y Rébora, Alberto. *El Desarrollo Urbano en el Distrito Federal en el Año 2000* (México: Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000), p. 9.

servicios—y facilitación de la actividad económica, en lo particular del terciario superior.

- Desarrollo inclusivo, con énfasis en la generación de empleo bien remunerado y dotación de servicios y satisfactores urbanos básicos, en particular vivienda, a la población mayoritaria.
- Sustentabilidad ambiental, a través de la preservación de los recursos naturales –agua y bosques—y de la mejoría de la calidad de vida de los habitantes.
- Puesta en valor de los inmuebles monumentales, imagen y paisaje urbano de la Ciudad de México”⁴⁵.

Bajo la perspectiva que proporciona el concepto general de la gestión del desarrollo urbano, así como el enfoque particular que le dio el Gobierno del Distrito Federal durante la gestión 1997-2000, destaca que la tarea de planear, ordenar e intervenir en el territorio, genera un ámbito de relaciones entre gobierno (puede ser a nivel local, estatal o nacional) y sociedad.

II.1.3. Participación ciudadana y gestión del desarrollo urbano

La gestión del desarrollo urbano, se erige en un ámbito de intercambio entre quienes hacen uso del territorio y quienes como gobierno tienen a su cargo el control del “sistema de mallas, nudos y redes” (empleando la sintaxis euclidiana enunciada por Gilberto Giménez).

“El papel de las instituciones y autoridades locales es central frente a retos que requieren una gestión eficiente, así como una perspectiva urbanística integral

⁴⁵ Ibid, p. 14.

estrechamente asociadas con una coordinación política equilibrada de las identidades, valores, conflictos e intereses en juego”⁴⁶.

Este ámbito o esfera de relación e intercambio, se encuentra signado por necesidades, expectativas y demandas por parte de quienes habitan en los territorios donde se llevarán a cabo las acciones de planeación y ordenamiento.

La parte ejecutora (como gobierno local, estatal o nacional) requiere incorporar estas demandas y expectativas en los planes y las acciones, a fin de lograr una gestión del territorio validada socialmente.

“Los habitantes de las grandes ciudades reclaman el derecho a una vida de calidad frente a los procesos de transformación negativos que caracterizan a las grandes metrópolis contemporáneas, los cuales contribuyen de manera directa a la disolución de los espacios públicos, alteran las relaciones sociales, reducen la capacidad de integración cultural, ponen en jaque la gobernabilidad política y acentúan las desigualdades urbanas”⁴⁷.

El mejoramiento de la calidad de vida se erige como una demanda constante en la perspectiva del vínculo entre los habitantes de la ciudad y quienes la gobiernan; las dinámicas de expansión metropolitana, y las condiciones en que se accede al suelo urbano, la vivienda y los servicios públicos por parte de los sectores con más bajos ingresos; así como el reclamo de acciones para el cuidado y la conservación del entorno urbano y el patrimonio, en sectores que ocupan áreas urbanas consolidadas (por parte de los sectores

⁴⁶ Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida local”, en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003), p. 54.

⁴⁷ Patricia Safa Barraza, “La emergencia de ciudadanías y de proyectos de ciudad: los nuevos retos de la planeación urbana”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa-Flacso, 2003), pp. 257-258.

medios y altos), se han erigido en una constante dentro de las dinámicas de gestión del desarrollo urbano.

“[...] los movimientos ciudadanos de los últimos 30 años han hecho importantes contribuciones a la gestión de la ciudad y al urbanismo de este final de siglo. Citemos por lo menos tres: 1. Revalorización del lugar, del espacio público, del ambiente urbano, de la calidad de vida, de la dialéctica barrio-ciudad [...] 2. La exigencia de democracia ciudadana, de concentración y participación en los planes y proyectos de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana [...] 3. Como consecuencia de lo anterior [...] la recreación del concepto de ciudadanía como sujeto de la política urbana, quien se hace ciudadano al intervenir en la construcción y gestión de la ciudad”⁴⁸.

La particularidad y complejidad de las demandas ciudadanas en el ámbito de la gestión urbana, están relacionadas con la metropolización del territorio; tal como se menciona en la cita anterior, en este rubro los movimientos y las organizaciones de vecinos y ciudadanos han jugado un papel importante.

La gestión del desarrollo urbano está ligada a las dinámicas de participación por parte de quienes habitan la ciudad; los gobiernos locales para ejecutar sus planes y programas, además de contemplar las acciones técnicas requieren tener presente e incorporar el reclamo del derecho a una “vida de calidad” por parte de quienes usan el territorio.

“Las autoridades son responsables de la gestión urbana y de un buen gobierno; como señala Alicia Ziccardi (1998:20), están obligadas a ‘un mínimo de eficiencia en la gestión de su territorio y de sus servicios y a hacerlo en democracia’. Sin

⁴⁸ Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”, p. 72.

embargo, las ciudades contemporáneas se caracterizan por sus fracturas e ingobernabilidad, por la pobreza, la desigual distribución de los bienes urbanos y la carencia de una política clara sobre el proyecto de ciudad [...]”⁴⁹.

Es desde esta perspectiva que las acciones de planeación del territorio urbano quedan vinculadas a los procesos de democratización, que se traducen en la capacidad que tienen los habitantes de participar e intervenir en las acciones que transforman el espacio.

La participación es el concepto sobre el cual se profundizará en el próximo apartado; sin embargo, resulta necesario identificar las variables vinculadas con la comunicación involucradas en la gestión del desarrollo urbano.

“La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere para ser eficaz, que pueda generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales y la opinión pública. Para ello, precisa que se visualice esta función como objetiva, flexible, ágil. Sobre todo como no arbitraria, previsible en sus tiempos y modos”⁵⁰.

Tal y como lo expone Jordi Borja, en la incorporación de la participación a los procesos de gestión del desarrollo urbano, la formación de la opinión pública, la información y la difusión de los planes y proyectos juegan un papel importante. La comunicación es vista en la referencia anterior como una herramienta cuya incorporación puede coadyuvar a optimizar los procesos de gestión urbana y participación.

“[en materia de gestión urbana] si todos los esfuerzos discursivos se dedicaran a implementar procedimientos eficaces de comunicación, participación y cooperación nos encontraríamos en situaciones ejemplares en cuanto a gestión

⁴⁹ Patricia Safa Barraza, p. 266.

⁵⁰ Jordi Borja, *El gobierno del territorio y la urbanización en los desafíos de la urbanización latinoamericana* (mimeo), p. 6.

democrática de la ciudad [...] la participación se dirige también a todos los ciudadanos no únicamente a los que están organizados [...] Por lo tanto, es indispensable que funcionen previamente mecanismos eficaces, modernos, universales y adecuados de comunicación a los distintos tipos de poblaciones [...]”⁵¹.

La noción de gestión del desarrollo urbano inserta en el fenómeno metropolitano, se encuentra vinculada con la participación y la comunicación, lo cual plantea la necesidad de generar información accesible para los habitantes de los territorios urbanos susceptibles de planeación e intervención para el ordenamiento.

“Los proyectos urbanos no se presentan con lenguajes comprensibles y atractivos (videos, maquetas, computadoras que permitan simulaciones o contesten a preguntas del usuario) y las sesiones o materiales informativos difícilmente pueden aumentar el interés y el conocimiento de la inmensa mayoría de la población. En general no se han utilizado las nuevas posibilidades de información y comunicación de las tecnologías informáticas para socializar la cultura urbanística [...]”⁵².

En el presente apartado, se han desarrollado dos de los conceptos marco de la investigación: fenómeno metropolitano y gestión del desarrollo urbano, asimismo, se ha mencionado la vinculación que tienen con la participación y la comunicación, corresponde ahora profundizar en estos últimos conceptos.

II.2. El concepto de participación en su acepción ciudadana

En el apartado anterior se ha hecho referencia a los vínculos que guarda la gestión del desarrollo urbano con la participación, a continuación se enumeran:

⁵¹ Ibid, pp. 7-8.

⁵² Ibid.

- En primera instancia, si bien la gestión del desarrollo urbano es una competencia de las administraciones públicas, contempla la participación de agentes privados.
- Los bienes públicos en general, y los servicios en particular (como el agua, la pavimentación, recolección de basura, alumbrado, etc.) forman parte de las demandas sociales que las autoridades deben captar, definir y canalizar.
- Tanto en la demanda de bienes públicos urbanos por parte de los habitantes de la ciudad, como en la atención o incorporación de esas demandas por parte de las instituciones y autoridades locales, se abren procesos de participación que involucran acciones de coordinación política, expresión de valores, superación de conflictos y conciliación de intereses.
- Los habitantes de las grandes ciudades reclaman el derecho a una vida de calidad, frente a los procesos de transformación negativos que caracterizan a las grandes metrópolis contemporáneas.
- Para ver satisfechas sus demandas, los habitantes de diversas zonas urbanas han organizado movimientos en los últimos 30 años.
- Como resultado de estos movimientos, ha surgido una exigencia de democracia ciudadana, concertación y participación en los planes y proyectos, de manera particular reclamando un papel activo por parte de los gobiernos locales.
- En este mismo sentido, también se ha suscitado un replanteamiento del concepto de ciudadanía, ahora como sujeto de la política urbana mediante su intervención en la construcción y gestión de la ciudad.
- La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere, para ser eficaz, requiere fomentar un ambiente de confianza entre los actores económicos y sociales, así como entre la opinión pública.

- Para ello, debe implementar procedimientos eficaces de comunicación, participación y cooperación, con el fin de articular una gestión democrática de la ciudad.
- Por lo que se debe tomar en cuenta que el ámbito de la participación en la gestión del desarrollo urbano se dirige a todos los ciudadanos, no únicamente a los que están organizados o se han incorporado a movimientos.

También resulta importante atender a la naturaleza de la ciudad y la vida urbana, como ámbitos que propician y generan procesos participativos, toda vez que la ciudad misma es una imagen colectiva vinculada con actividades como la economía y la política.

No obstante, cabe acotar que no siempre—ni todos—los ciudadanos participan, tampoco lo hacen en la misma forma o para los mismos propósitos; por lo que es necesario considerar que la participación es un proceso diferenciado.

En la investigación se analiza la participación de los habitantes del Cerro de la Estrella durante la integración de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano; este caso de estudio se puede identificar como característico de la participación ciudadana.

A continuación se trabajará en el concepto de participación y sus variantes (política, comunitaria, electoral, etc.), con el fin de profundizar en la acepción ciudadana. También se identificarán los conceptos que delinean la participación, fundamentalmente la ciudadanía y la democracia. Por último, se establecerá una relación conceptual entre participación ciudadana y comunicación.

El tema de la participación ha concitado un amplio debate académico, a partir del cual existe una abundante bibliografía con múltiples aproximaciones y definiciones.

La participación se encuentra presente en muchas de las revisiones y análisis en torno a la transformación política y los procesos de democratización experimentados en diferentes países de Europa del Este y América Latina en los últimos años.

Por tratarse de una discusión tan amplia, únicamente se expondrán conceptos operativos útiles para delimitar qué es la participación, cuáles son sus marcos de referencia, así como las modalidades o variantes que presenta.

Para comenzar, se expondrá el concepto de *participación* desarrollado por Giovanni Sartori, en su libro *Teoría de la Democracia*:

“Entendida propiamente, la participación es *tomar parte en persona*, y una parte *autoactiva*. La participación no es un mero <ser parte de> (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento), y aún menos <un ser hecho parte de> involuntario. La participación es *automovimiento* y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a *movilización*”⁵³.

Otro enfoque respecto a la participación, es el que propone Lucía Álvarez, donde especifica los planos o niveles en los que incide.

“[...] la participación, como actividad mediadora entre necesidades y aspiraciones, puede remitirse a dos planos generales: a la demanda de soluciones a problemas colectivos (plano reivindicativo), y a tomar parte en las decisiones (plano interventor). En este sentido, la participación puede encauzarse hacia la obtención de mayores beneficios por parte del Estado, o a disputar al Estado el monopolio de las decisiones”⁵⁴.

⁵³ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo* (España: Alianza, 1987), p. 153.

⁵⁴ Lucía Álvarez (coord.), *Participación y Democracia en la Ciudad de México* (México: La Jornada Editores-CEIICH-UNAM, 1997), pp. 27-28.

Un primer concepto marco de la participación, es el de la *democracia*, en cuyas elaboraciones teóricas destacan dos vertientes, la *elitista* y la *participativa*. Salvando las particularidades de este debate⁵⁵, cabe apuntar las características que se atribuyen a la democracia participativa:

“El modelo participativo de la democracia sostiene que lo que hace a los buenos líderes también hace a los buenos ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado (es decir, en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas. En este sentido, la democracia le permitirá a todos los ciudadanos, y no sólo a las elites, adquirir una cultura política democrática [...] sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los estados es democrática sólo en el nombre”⁵⁶.

Ahora bien, el opuesto de la democracia participativa es el modelo elitista, en el cual “no hay pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen las decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas. Más bien, los líderes (partidos políticos) agregan los intereses y deciden cuáles habrán de ser relevantes políticamente. Además, ellos seleccionan los temas y estructuran la opinión pública”⁵⁷.

Con base en el concepto de participación anteriormente expuesto, ahora corresponde definir en qué consiste la *participación ciudadana*, concepto clave en el presente trabajo de

⁵⁵ Al respecto, Giovanni Sartori apunta que al final del día, prácticamente cualquier mecanismo de democracia participativa se constriñe a grupos pequeños, que la hacen realizable y funcional, ya que, como lo expone: “Si nos tomamos en serio la participación como debería de hacerlo el participacionista, es prácticamente innegable que participar es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos”. Giovanni Sartori, p. 154. También el análisis sobre el funcionamiento democrático plantea el nivel representativo y directo, lo mismo que para la participación existen mecanismos que la hacen “directa e indirecta”. Al respecto, se puede analizar el trabajo: “Debate en torno a la participación ciudadana” (en René Coulomb coord., *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización de la ciudad de México*, UAM-Azcapotzalco-Observatorio Urbano de la Ciudad de México-CENVI, 1997, pp. 319-334) elaborado por Cristina Sánchez Mejorada, en donde presenta una síntesis al respecto.

⁵⁶ Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), p. 26.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.

investigación. Nuria Cunill afirma que la participación ciudadana “supone que los individuos en tanto ‘ciudadanos’ toman parte en alguna actividad pública”, y más adelante especifica:

“Tendremos para ello las dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: i) como medio de socialización de la política y ii) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta. Asumiremos, sin embargo, que la singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión [...] Esto significa que el eje de atención lo constituirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos ‘penetran’ en el Estado⁵⁸.

“[...] la participación ciudadana sólo se circunscribirá a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil. La participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales [...] remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos [...] La participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento a la misma”⁵⁹.

En otra acotación, relativa al vínculo que guarda el concepto con el rol de la ciudadanía, Nuria Cunill plantea la siguiente aproximación:

“[...] la participación ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base en

⁵⁸ Nuria Cunill, “La participación ciudadana”, en CESEM, A.C. y Friedrich Ebert Foundation (eds.), p. 70.

⁵⁹ *Ibid*, pp. 73-74.

una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como ‘espacio’ de los ciudadanos”⁶⁰.

II.2.1. La participación y sus variantes

Sin embargo, la participación ciudadana es una modalidad, de entre muchas otras, que han sido identificadas en diferentes estudios realizados en torno a la participación. Lucía Álvarez llevó a cabo una revisión de conceptos y modalidades de participación, en donde plantea que:

“Pese a tratarse de un asunto tan recurrido, ‘participación’ a secas es un término precariamente trabajado. En los textos de ciencias sociales resulta difícil encontrarlo sin adjetivos; aparece casi siempre referido a una actividad específica o a un campo de acción: participación política, participación social, participación popular, participación revolucionaria, participación ciudadana, participación electoral, donde la acción de participar pareciera referirse a un mismo tipo de actividad y no da origen a confusión alguna”⁶¹.

Es por ello que resulta necesario llevar a cabo una breve revisión en torno a los elementos que prefiguran estas diferentes modalidades o variantes de la participación, a fin de dimensionar el ámbito de acción específico que corresponde a la participación ciudadana, ya que de acuerdo con la misma autora, “el concepto de participación ha ido perdiendo su especificidad”⁶²; de igual forma es necesario abordar los ámbitos y esferas de acción con los que se vincula la participación.

“Las definiciones [...] aluden a modalidades diferentes de la participación, pero se refieren en general a un mismo fenómeno que emana de los sectores de la sociedad

⁶⁰ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad* (Venezuela: CLAD-Editorial Nueva Sociedad, 1997), p. 144.

⁶¹ Lucía Álvarez, p. 25.

⁶² *Ibid*, p. 18.

(y que expresa intereses sociales) que interpelan al Estado o disputan a éste el monopolio de la gestión social y la toma de decisiones en los asuntos de interés general”⁶³.

Como se puede apreciar en el **Anexo 6**, la multiplicidad de variantes y clasificaciones es representativo de los trabajos y aproximaciones que se están realizando en torno a este tema; es de esperarse que se generen más trabajos, con base en estudios de caso, que contribuyan a ir delineando y especificando aún más las clasificaciones; del mismo modo, la multiplicidad de adjetivos existentes para la participación, es sintomática de la diversidad y las particularidades que ha ido adquiriendo este proceso social.

Otro enfoque útil para diferenciar los procesos de participación también es el que atiende a los ámbitos, necesidades y actores que involucra, como lo propone Lucía Álvarez:

“a) el ámbito concreto en que se realiza la acción: político, económico, social, etc.; b) el tipo de necesidades a las que responde: laborales, abasto, servicios, de incidencia, de expresión, de gestión pública, urbanas, derechos humanos, etc.; c) el tipo de actores que intervienen: obreros, colonos, comerciantes, homosexuales, empresarios, militantes partidarios, ciudadanos en general, etc.; o d) el ámbito al que se dirigen las acciones, esto es, el objetivo de la acción, el objeto de transformación: estructura de gobierno, relaciones sociales, etcétera”⁶⁴.

Por su parte, Ziccardi y Saltalamacchia plantean un esquema de clasificación para las dinámicas de participación ciudadana atendiendo más a su carácter institucionalizado o no institucionalizado, el nivel de autonomía, considerando la presencia del clientelismo o si es incluyente y equitativo:

⁶³ Ibid, pp. 32-33.

⁶⁴ Ibid, pp. 28-29.

- *Participación institucionalizada*: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- *Participación no institucionalizada*: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
- *Participación clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

“Estas formas de participación no son entre sí excluyentes sino que pueden estar combinadas en un mismo o en diferentes momentos de la existencia de una organización social [...] se opta [...] por valorar la participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales”⁶⁵.

De acuerdo con Alicia Ziccardi, la participación ciudadana se ha consolidado como el concepto más estrechamente vinculado con la gestión del desarrollo urbano, toda vez que:

“[...] la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal [...] los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a

⁶⁵ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (México: UNAM-IIS-Miguel Ángel Porrúa, 1997), pp. 36-37.

bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.

“Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política (la familiaridad es el ámbito de la democracia) [...] Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida en la ciudad”⁶⁶.

Es de preverse que la revisión del concepto de participación ciudadana, a la luz de procesos recientes e innovadores experimentados en diversas ciudades y sistemas políticos, atraerán el interés en los próximos estudios con miras a reformular las variantes y modalidades de participación así como los conceptos y ámbitos involucrados en las mismas.

Un ejemplo de este enfoque, es el trabajo de Jean Cohen y Andrew Arato⁶⁷, cuando al profundizar en torno a la teoría política y la sociedad civil, llevan a cabo una revisión de movimientos sociales contemporáneos.

II.2.2. El marco conceptual de la participación

Volviendo a los conceptos básicos de participación y su acepción “ciudadana”, a continuación se presentará una revisión del marco referencial, es decir, de aquellos conceptos que la delinear y contienen: ciudadanía, democracia, sociedad civil, espacio público (o esfera pública) y deliberación.

⁶⁶ Ibid, pp. 28-33.

⁶⁷ En el libro *Sociedad civil y teoría política*.

Es pertinente subrayar que cada uno de estos ámbitos refieren a otros temas y elaboraciones teóricas que superan, por mucho, el espacio y objetivos del presente trabajo; aquí únicamente se hará referencia a definiciones operativas articuladas con la participación ciudadana.

El concepto de *ciudadanía* es el primero que delimita y aporta las referencias distintivas de la participación ciudadana. Una forma inmediata de abordar la idea de *ciudadano* es puntualizando sus atributos.

Robert Dahl propone una serie de criterios que debe incorporar un gobierno democrático, estos criterios definen, por si mismos el concepto de ciudadano:

- Participación efectiva [...] tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo hay de ser la política sean conocidos por los otros miembros.
- Igualdad de voto [...] tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.
- Comprensión ilustrada [...] tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.
- Control de la agenda [...] tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.
- Inclusión de los adultos [...] la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores”⁶⁸.

⁶⁸ Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos* (Madrid: Taurus, 1999), pp. 47-48.

De acuerdo con lo expuesto por Dahl en el último punto, un elemento fundamental en el concepto de ciudadano es la inclusión, entendida como la posibilidad de acceder a los derechos cubriendo requisitos mínimos: mayoría de edad y residencia.

“El cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas”⁶⁹.

El concepto de ciudadano ha evolucionado en el tiempo, desde la polis griega, en donde el acceso a la ciudadanía estaba determinado por la condición de género, medios de subsistencia y propiedad.

Posteriormente, la Revolución Francesa y el Movimiento Cartista inglés de mediados del siglo XIX, con la instauración del derecho al voto y la consecuente transición del Estado absolutista al Estado liberal (que implicó el advenimiento del régimen de representación libre), introducen cambios significativos al concepto de ciudadano.

El proceso gradual de inclusión social que se registra luego de la Revolución Francesa y el Movimiento Cartista, tiene que ver con “esa sociedad en movimiento que reacciona ante y frente al Estado, estableciendo una nueva forma de equilibrio en la relación Estado-sociedad”⁷⁰.

“[...] el concepto de ‘ciudadanía’ es central para entender el fenómeno histórico y filosófico de la modernidad al situarse en el terreno de la emancipación de los hombres y de las mujeres”⁷¹.

⁶⁹ Ibid, p. 91.

⁷⁰ Lucía Álvarez, p. 19

⁷¹ José Fernández Santillán, “Sociedad civil y derechos ciudadanos”, en *Letras Libres* (febrero 2001, año III, número 26), p. 14.

“Hay un lazo cabalístico en la lucha por los derechos del hombre y del ciudadano: el primer 89 (1789) puso en marcha el proceso de transformación al reivindicar los derechos del hombre y del ciudadano; el segundo 89 (1889) puso de relieve los derechos sociales con el Congreso de la Internacional Socialista; el tercer 89 (1989) recuperó, juntas, las tres porciones de derechos en el marco de la república constitucional”⁷².

En la integración del concepto de ciudadanía, es posible apreciar que guarda un estrecho vínculo con el precepto democrático. Tal y como ocurre con el concepto de ciudadanía, la *democracia* ha tenido una evolución histórica propia, al respecto existe un marco teórico amplio y complejo, con discusiones generales y particulares.

“[...] el concepto de democracia se presta a la multivocidad y a la dispersión. Lo cual se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto final (hasta la fecha) de la civilización occidental”⁷³.

“La democracia actual es una forma de gobierno muy nueva: se comienza a extender en el siglo pasado, y algunos de sus rasgos (el sufragio universal y los derechos sociales de ciudadanía) sólo se asientan tras la Segunda Guerra Mundial. Aunque la historia de las ideas democráticas es mucho más larga (Arblaster, 1992), la experiencia actual de la democracia sólo tiene dos siglos. Si se prescinde de los precedentes de la Grecia clásica o de los cantones suizos, es evidente que la democracia moderna es el resultado de un proceso que coincide en el tiempo con la

⁷² Ibid.

⁷³ Giovanni Sartori, p. 21.

formación de la sociedad industrial, o, en un sentido más amplio, con el desarrollo del capitalismo”⁷⁴.

Con el fin de prefigurar el marco conceptual de la participación ciudadana, se hará referencia únicamente a los componentes básicos que delinear un concepto operativo de la democracia; Ludolfo Paramio plantea dos perspectivas:

“Si, utilizando la conocida fórmula, hablamos de la democracia como <el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo>, estamos dando una definición normativa (y no muy precisa): estamos diciendo cómo *debe ser* un régimen político democrático. Si, por el contrario, tomamos varios regímenes aceptados (dentro y fuera del propio país) como democráticos, y enumeramos sus rasgos comunes, damos una definición empírica de democracia (cómo *es* la democracia realmente existente)”⁷⁵.

Frente a estas dos perspectivas, Paramio opta por “aceptar el valor de las definiciones normativas como ideas reguladoras [...] pero partir en el análisis político de esos rasgos mínimos que debe cumplir una forma de gobierno para ser considerada como democrática [...]”⁷⁶. Al tomar en cuenta la noción minimalista, se consideran únicamente los rasgos más elementales que definen a la democracia.

“En un texto clásico, Schumpeter (1968) ofreció lo que seguramente es la más extrema definición minimalista de la democracia, como método para la designación de los gobernantes, a partir de una crítica de lo que él denominaba teoría clásica de la democracia: *el método democrático sería el sistema institucional, para la toma*

⁷⁴ Ludolfo Paramio, “Democracia y sociedad industrial” en Benedicto, Jorge y Mrorán, Luz María (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política* (España: Alianza Editorial, 1996) p. 141.

⁷⁵ Ibid, p. 142.

⁷⁶ Ibid.

*de decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo*⁷⁷.

Si bien esta sería la perspectiva de los mínimos, existen otras elaboraciones teóricas que describen más atributos y componentes de la democracia, incorporando el proceso de participación como sustento.

“[...] Bobbio [Norberto] enuncia lo que él considera una definición realista (viable) y normativa de la democracia. Todo gobierno democrático tiene tres prerequisites básicos *la participación (colectiva y general, aunque sea mediada, en la toma de todas las decisiones que se aplican a toda la comunidad); el control desde abajo (sobre la base del principio de que se tiende a abusar de todo el poder que no es controlado de esa manera) y la libertad de disentir*”⁷⁸.

Jürgen Habermas hace énfasis en el carácter procesal de la democracia, aludiendo a la importancia que tiene el vínculo entre discurso y legitimación.

“Habermas define la democracia como *todos los órdenes políticos que satisfacen un tipo procesal de legitimidad*, en el sentido de procedimientos validados por la ética del discurso: *‘las democracias se distinguen de otros sistemas de dominación por un principio racional de legitimación’* [...]”⁷⁹.

Del mismo modo en que la participación aparece como un proceso diferenciado—obligando al establecimiento de clasificaciones y adjetivos—en el caso de la democracia existen variantes que van desde el modelo elitista, el representativo, los esquemas directos o los participativos. Sartori al reflexionar en torno a los componentes de la *democracia participativa* advierte que:

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Cohen y Arato, p. 195.

⁷⁹ Cohen y Arato, p. 438.

“[...] la noción de democracia puede cubrir un número de cosas diferentes, a saber: a) participación en términos de interés, atención, información y competencia; b) participación en apoyo de la <voz>, esto es, seguida en términos de democracia de manifestaciones; c) compartir el poder, es decir, participación efectiva y real en la adopción de decisiones; d) una participación equivalente a una democracia directa verdadera”⁸⁰.

Estas perspectivas se refuerzan con los atributos de la ciudadanía enumerados por Robert Dahl, a los que se ha hecho referencia: participación efectiva, igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada, ejercitar el control final sobre la agenda, e inclusión de los adultos; el mismo autor expone que “la democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno [...] la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos”⁸¹, por lo que la incorporación plena de estos atributos, pueden conducir a una realización deseable o idónea para la democracia.

“La democracia confiere muchas ventajas a sus ciudadanos. Los ciudadanos están fuertemente protegidos frente a gobernantes despóticos; poseen derechos políticos fundamentales; además, disfrutan también de una esfera más amplia de libertad; en tanto que ciudadanos, adquieren medios para proteger y avanzar sus intereses personales más importantes; asimismo pueden participar en la decisión sobre las leyes bajo las que han de vivir; pueden ejercitar una amplia dimensión de autonomía moral; y poseen inusuales oportunidades para el desarrollo personal”⁸².

Lo que termina por prefigurar el concepto de democracia, son las instituciones que garantizan su funcionamiento y calidad, vinculadas a un sistema de derechos para los ciudadanos, estas instituciones son, desde la perspectiva de Dahl las siguientes:

⁸⁰ Giovanni Sartori, p. 303.

⁸¹ Robert Dahl, pp. 59-60.

⁸² Ibid, p. 88.

Cargos públicos electos; Elecciones libres, imparciales y frecuentes; Libertad de expresión; Acceso a fuentes alternativas de información; Autonomía de las asociaciones; y Ciudadanía inclusiva⁸³.

No obstante, hay autores que han identificado carencias en el diseño institucional que dificultan la operación de la democracia, o bien, la realización de los ideales democráticos.

“[...] la estructura de la sociedad civil (incluyendo la propiedad productiva privada, vastas desigualdades sexuales y raciales—malentendidas o aprobadas por los modelos de democracia liberales) no crea las condiciones para la igualdad del voto, la participación efectiva, una comprensión política adecuada y el control por igual de la agenda política; mientras que la estructura del estado democrático liberal (incluyendo grandes, y con frecuencia innumerables aparatos burocráticos, la dependencia institucional del proceso de acumulación de capital y representantes políticos preocupados por su propia reelección) no generan una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder civil”⁸⁴.

Desde la reflexión que lleva a cabo Held en torno a las limitaciones y obstáculos para la democracia, cobra importancia el concepto de sociedad civil.

“[...] para que la democracia florezca hoy en día debe ser reconcebida como un fenómeno de dos caras: que haga referencia, por un lado, a la reforma del poder del estado y, por el otro, a la reestructuración de la sociedad civil. El principio de autonomía sólo puede aplicarse reconociendo el carácter indispensable de un proceso de <dobles democratización>: la transformación interdependiente tanto del estado como de la sociedad civil”⁸⁵.

⁸³ Robert Dahl, pp. 99-100.

⁸⁴ David Held, *Modelos de democracia* [tr.] Teresa Alberto (Madrid: Alianza, 2001), p. 339.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 340.

Así, los principios democráticos (como el ejercicio de la ciudadanía a través de la participación, entre otros) requieren de la existencia de una esfera en la cual se sustenten no sólo los procesos, sino las prácticas que dotan de sentido a la participación ciudadana, la *sociedad civil* es precisamente esa esfera.

“Entendemos a la sociedad civil como una *esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública*. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social”⁸⁶.

Derivado de este puntual concepto de sociedad civil, es necesario considerar el elemento donde se plasma de manera más clara: “*mientras el medio específico que caracteriza la Estado es el poder y a la economía el dinero, el elemento propio de la sociedad civil es la cultura*”⁸⁷.

Fernández Santillán, aporta una serie de elementos que contribuyen en la delimitación del concepto de sociedad civil como un espacio para la realización de la participación ciudadana.

“[...] la sociedad civil ocupa el lugar intermedio entre el gobierno y el sector privado. No es donde votamos o donde compramos y vendemos. Más bien es donde nos convertimos en entes públicos y compartimos con el gobierno el interés por los asuntos de interés común [...] En la sociedad civil nos desempeñamos voluntariamente y, en tal virtud, habitamos el terreno que corresponde al ámbito de

⁸⁶ Cohen y Arato, p. 8.

⁸⁷ Fernández Santillán, p. 13. El subrayado es propio.

lo privado dedicado a la cooperación (no coercitiva) en aras del beneficio colectivo [...] la sociedad civil está constituida por individuos asociados libremente y por grupos del más diverso tipo [...] la esfera civil tiene el cometido de abrir espacios, en términos de integración y colaboración social, para que los individuos actúen de manera coordinada”⁸⁸.

Finalmente, la sociedad civil es un ámbito para la democratización, ya que en ella “echan sus raíces” las instituciones y las prácticas que consolidan a la democracia. De igual forma, al ser la cultura su elemento principal, se trata del medio donde puede instalarse la democracia e ir más allá de ser un tipo de gobierno o un sistema de derechos, es donde puede realizarse como un modo de vida.

“Si bien la democratización total del Estado y de la economía no puede ser su objetivo, la propia sociedad civil es un importante terreno de la democratización, de la construcción de instituciones democráticas [...] Desde nuestro punto de vista, los movimientos sociales para la expansión de los derechos, para la defensa de la autonomía de la sociedad civil y para su mayor democratización son los que mantienen viva a una cultura política democrática”⁸⁹.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, la sociedad civil se prefigura como un ámbito compuesto por diferentes esferas, desde las cuales se hace posible el ejercicio de la ciudadanía, una de estas esferas es precisamente el *espacio público*.

Víctor Sampedro plantea que el vínculo fundamental entre sociedad civil y esfera pública, consiste precisamente en que esta última se crea a partir de los “debates libres en

⁸⁸ Ibid, p. 13.

⁸⁹ Cohen y Arato, pp. 35-38.

instituciones (medios de comunicación y sistemas de representación popular) que transmiten al gobernante la voz de los gobernados”⁹⁰.

“Las organizaciones de la sociedad civil persiguen objetivos colectivos (de sus miembros y más amplios), asegurar la representatividad y el control del poder político y económico. Se diferencia de la *sociedad* en general porque reúne a individuos que actúan en la *esfera pública*, que es un *<espacio –de discurso, institucional y geográfico—donde la gente ejerce de ciudadano accediendo –de forma metafórica—al diálogo sobre las cuestiones que afectan a la comunidad, a la política en su sentido más amplio>*”⁹¹.

En un amplio estudio respecto al espacio público, los sondeos y la democracia, Víctor Sampedro distingue dos tipos de esferas públicas, una esfera pública común o *central* donde se asientan las instituciones cohesionadoras más formalizadas, y otra esfera que identifica como *periférica*, anclada fundamentalmente en las comunidades, donde se incorpora la participación y se compensa la exclusión de la esfera pública central⁹². Por último, el autor establece que:

“El espacio público es el espacio discursivo, físico o social <donde la libertad puede aparecerse>. Pero esa libertad debe garantizarse en los dos planos que constituyen la sociedad civil: las instituciones y las actitudes ciudadanas para participar. Hay que reformar las primeras y cultivar las segundas, acercándonos a una democracia deliberativa”⁹³.

⁹⁰ Víctor Sampedro, *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas* (Madrid: Ediciones Istmo, 2000), p. 31.

⁹¹ Ibid, p. 30. El subrayado es propio. [Tomado de: Dahlgreen, P., *Televisión and the public sphere, citizenship, democracy and the media* (Lodres: Sage, 1995), p. 9].

⁹² Ibid, p. 42.

⁹³ Ibid, p. 43. [Tomado de: Benhabib, S., “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas” en C. Calhoun (ed.), *Habermas and the public sphere* (Cambridge: MIT Press, 1992), p. 78.

Los elementos que distinguen e integran la noción de “lo público”, son fundamentalmente tres:

- Lo colectivo. Aquello que es de utilidad o de interés común a todos, que atañe al colectivo y concierne a la comunidad.
- Lo que es visible. Se despliega a la luz del día.
- Lo que es accesible. Abierto a todos, como los lugares públicos: calles, plazas, lugares abiertos a todos⁹⁴.

En este sentido, la ciudad y la gestión de su desarrollo, articulado por la participación ciudadana, guarda una estrecha relación con las características que sustentan el espacio público.

“Los espacios públicos urbanos históricamente han sido lugares de encuentro, de intercambio y de comunicación, actuando como referentes activos de la vida social, política y cultural [...] La ciudad es el espacio público al ser espacio de lugares, sedes de formas diversas de relación, de acción, de expresión y de participación en asuntos de interés ciudadano”⁹⁵.

Es aquí donde la comunicación aparece como un proceso coextensivo a la participación, consolidando la idea del binomio, ya que es precisamente a partir de la interacción deliberativa como los ciudadanos acceden al espacio público.

“La propia naturaleza de la democracia moderna implica que las interacciones comunicativas entre los diferentes actores de la vida política tengan lugar preferentemente en un espacio público, formalmente accesible a todos, en el que toman forma y se desarrollan las opiniones sobre las diversas cuestiones

⁹⁴ Nora Rabotnikof, “Pensar lo público desde la ciudad” en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003), pp. 19-20.

⁹⁵ Patricia Ramírez Kuri, pp. 35-36.

relacionadas con el interés general. A través de la incorporación activa a este espacio público de interacción comunicativa los individuos adquieren su condición de ciudadanos (miembros plenos de una comunidad que ejercitan una serie de derechos políticos y sociales), a la par que ven reconocida su posición de actores políticos”⁹⁶.

Llevar a cabo una reflexión en torno a la participación ciudadana generada durante la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, en la delegación Iztapalapa, remite necesariamente al vínculo que guarda con la comunicación a partir de la deliberación en el espacio público, como el método para la toma de decisiones en el sistema democrático. La interrelación entre el espacio público, la sociedad civil y la comunicación, termina por delinearla Habermas de la siguiente manera:

“Hasta ahora hemos hablado en términos generales del espacio público-político como una estructura de comunicación que a través de la base que para ella representa la sociedad civil queda enraizada en el mundo de la vida. El espacio público-político lo hemos descrito como caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida el espacio público-político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda la sociedad”⁹⁷.

El binomio participación-comunicación se apoya en el espacio público, como ámbito para la deliberación, tematización y problematización de los asuntos que se erigen como públicos o bien, de interés colectivo.

⁹⁶ Jorge Benedicto, “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos” en *Sociedad y política. Temas de sociología política*, p. 258.

⁹⁷ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, [tr.] Manuel Jiménez Redondo (Madrid : Trotta, 1998), p. 439-440.

“Desde el punto de vista de la teoría de la democracia el espacio público-político tiene que reforzar además la presión ejercida por los problemas, es decir, no solamente percibir e identificar los problemas, sino también tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones, y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario. Es decir, a cada función de señal del espacio público-político ha de sumarse también una capacidad de problematización eficaz”⁹⁸.

La deliberación es una de las formas de comunicación que se encuentra en la base del proceso de participación ciudadana, y como lo reconoce Nuria Cunill, requiere de un marco general que la propicie.

“[...] *la participación ciudadana involucra en sí misma la posibilidad de la deliberación* [...] es claro que no basta con que esté dada la virtualidad de la interacción social, sino que hay requisitos que aluden a la comunicación libre de dominación, de modo que en el transcurso de la discusión pueda suscitarse un cambio en la visión de los problemas y, consecuentemente, la posibilidad de la modificación de las posiciones previas, producto de la confrontación de perspectivas diversas”⁹⁹.

Al mismo tiempo, las dinámicas de participación y deliberación involucran un proceso de formación de *opinión pública* como una constante del funcionamiento democrático y la interacción social en el espacio público.

“[...] no podemos aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito del proceso de formación de opinión [...] las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la

⁹⁸ Ibid, pp. 439-440.

⁹⁹ Nuria Cunill, *Repensando lo público...* p. 115. El subrayado es propio.

información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. En último término, <la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno>”¹⁰⁰.

En la formación de la opinión pública, la información juega un papel fundamental, por lo que termina estableciendo una relación con el proceso general de comunicación y deliberación que se suscita en el espacio público.

“[...] la opinión pública puede definirse del modo siguiente: un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res pública* [...]”¹⁰¹.

II.2.3. La evolución de la participación ciudadana en la ciudad de México y América Latina

Luego de revisar los preceptos que delinear y enmarcan a la participación ciudadana, es importante hacer un breve *recuento de su evolución* en América Latina y de manera particular en la ciudad de México, para terminar de entender su inclusión en un proceso como el desarrollado para integrar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano en el Cerro de la Estrella.

De acuerdo con Nuria Cunill, los movimientos sociales que se han presentado desde mediados del siglo XIX a lo largo de América Latina, lograron no sólo ampliar los derechos y capacidades de organización política-social, sino que también incidieron en la configuración de mecanismos que incorporan a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Esta inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones –continúa Cunill—se ha plasmado básicamente en tres áreas: “Por una parte, el campo correspondiente a la formación de

¹⁰⁰ Giovanni Sartori, p. 120.

¹⁰¹ Ibid.

políticas públicas a través de facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración. En segundo lugar, el campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum [...] En tercer lugar, la prestación de servicios públicos, a través de su transferencia a la denominada sociedad civil o de la cogestión con ella”¹⁰².

La incorporación de los ciudadanos a los mecanismos de participación en la toma de decisiones ha caminado en forma gradual, atravesando por diferentes etapas, la primera de ellas ubicada entre las décadas de los sesenta y setenta.

“Los primeros pasos sistemáticos en estas direcciones en América Latina pueden fijarse en la década de los sesenta [...] en el marco del desarrollo de sistemas de planificación así como para la definición de la política económica, se crean órganos consultivos que integran la representación de intereses particulares, en especial los asociados al capital y al trabajo.

La década de los setenta está signada por flujos y reflujos de este tipo de instancias, ya no sólo en el nivel nacional sino también regional, sea en función de la desconcentración de la planificación económica, o de procesos de desarrollo regional y/o de regionalización”¹⁰³.

En el caso de la ciudad de México, es en este mismo periodo cuando el movimiento estudiantil de 1968 llega a articular un modelo de acción colectiva en el espacio público, hasta ese entonces restringido y vigilado por el régimen.

¹⁰² Nuria Cunill, *Repensando lo público...* p. 75.

¹⁰³ *Ibid*, pp. 75-76.

“Con el movimiento estudiantil de 1968 se inauguró en el país y en la ciudad una nueva dinámica de negociación entre los grupos sociales (obreros, sectores populares, intelectuales, clases medias, etc.) y el Estado”¹⁰⁴.

El reclamo de apertura a las opiniones e incorporación de la sociedad civil en los temas de interés público, se articuló en dos vertientes: la integración de alternativas político-electorales (vía partidos políticos); y la organización de movimientos y organizaciones sociales urbanas demandantes de bienes y servicios (como es el caso del movimiento urbano popular).

De manera particular, en las ciudades las acciones emprendidas por los denominados movimientos urbanos populares han captado la atención en diferentes estudios e investigación.

“La crisis económica de los setenta aunada a la magnitud de las características metropolitanas que adquirió la ciudad en esos años, acentuaron algunas de las situaciones críticas y conflictivas propias de las grandes urbes [...] El derecho a la ciudad y al conjunto de atributos que ésta representa ha sido probablemente el principio movilizador más inmediato que, de manera consciente o espontánea, ha llevado a numerosos sectores de la población a iniciar y mantener latente algún tipo de participación social”¹⁰⁵.

Sin embargo, es hasta la década de los ochenta—un periodo particularmente complejo y turbulento para el continente latinoamericano—cuando operan los cambios más significativos en cuanto a la ampliación de los mecanismos de participación.

“[...] los años ochenta inauguran una apelación a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia [...] la década de los ochenta

¹⁰⁴ Lucía Álvarez, p. 133.

¹⁰⁵ Ibid, p. 133.

experimenta un singular auge de los procesos de descentralización, los que junto con las aperturas democráticas impulsan modificaciones en los regímenes normativos, especialmente de nivel municipal”¹⁰⁶.

Para la ciudad de México, un fenómeno de índole natural, como lo fue el terremoto del 19 de septiembre de 1985, terminó por ensanchar los canales de participación y robustecer los mecanismos de organización vecinal.

“En 1985, los sismos del 19 y 20 de septiembre destruyeron un gran número de inmuebles [...] lo que desencadenó una gran ola espontánea de acciones ciudadanas de ayuda a las víctimas [...] Surgió un conjunto considerable de organizaciones no gubernamentales que exigían colaborar en la gestión de la ciudad, ampliando las posibilidades de la sociedad de influir directamente en las decisiones gubernamentales”¹⁰⁷.

Los cambios operados en la década de los noventa, apuntaron hacia la consolidación de los mecanismos e instituciones de participación a nivel del marco jurídico-constitucional, así como a la integración de programas con un sesgo autogestivo (como lo fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad), donde las comunidades aportaban el trabajo y el gobierno los dotaba de materiales y recursos.

“La década de los noventa se caracteriza por dos tendencias. De una parte, se suscita un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. De otra parte, se evidencia un claro refuerzo a la transferencia de los servicios sociales por parte del gobierno central [...] La autogestión social, que combina manejo descentralizado de los recursos y

¹⁰⁶ Nuria Cunill, *Repensando lo público...*, p 76.

¹⁰⁷ Carlos Martínez Assad, “Avatares de la participación ciudadana” en Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000), p. 680.

creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos”¹⁰⁸.

En el caso de la ciudad de México, estas transformaciones se plasmaron en la conformación de un órgano legislativo local (la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), la reactivación del proceso electoral para elegir jefe de Gobierno (cargo que desde 1928 había quedado sujeto a la designación por parte de la presidencia de la República), jefes delegacionales y diputados locales.

“El nuevo espacio social que se empezó a construir fue consolidado por tres elementos que confluyen en elevar la participación ciudadana: i] en 1988 la desconfianza sobre los resultados de las elecciones impulsó una mayor apertura del sistema político; ii] se expandió el cuestionamiento de las formas de participación ciudadana existentes, como las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los jefes de manzana, entidades consideradas oficialistas e incondicionales del partido de Estado; iii] la magnitud y complejidad de los problemas de la ciudad capital llevaron a las fuerzas políticas, incluida la gubernamental, a establecer la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal con la intención de suplir los mecanismos de intermediación existentes y de desarrollar un ámbito propio para la gestión local”¹⁰⁹.

Con la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se hizo posible la generación instrumentos jurídicos como la Ley Participación Ciudadana y la de Desarrollo Urbano, que contemplan (como ya se ha visto en el capítulo I) la incorporación de procesos de participación ciudadana en los planes y proyectos urbanos.

¹⁰⁸ Nuria Cunill, *Repensando lo público...*, p. 81.

¹⁰⁹ Carlos Martínez Assad, p. 680.

A lo largo del presente segmento, se ha desarrollado el concepto de participación ciudadana, así como los elementos marco y vinculados al mismo. También se ha hecho una breve revisión de las etapas por las que ha atravesado el fenómeno de la participación en América Latina y la ciudad de México; a continuación se delinearé el concepto de comunicación, en su relación con la metropolización y la participación ciudadana.

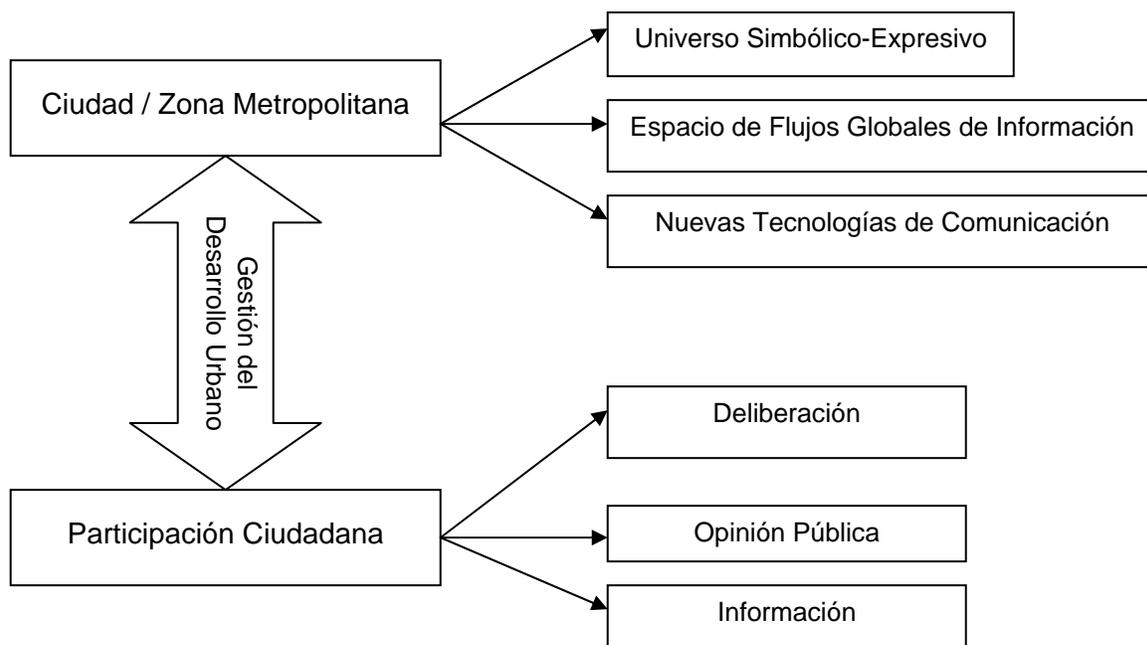
II.3. Los vínculos entre ciudad, participación y comunicación. Una perspectiva desde la cultura

Una de las interrogantes centrales en la presente investigación, se refiere al vínculo y el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, ya que a partir de identificar los elementos que eslabonan el binomio participación-comunicación, es posible formular líneas de trabajo y propuestas para coadyuvar, desde el ámbito de la comunicación, en el desarrollo de los procesos participativos de gestión del desarrollo urbano.

El presente capítulo se ha orientado a realizar una aproximación conceptual a la interrelación entre ciudad-participación-comunicación; en el capítulo IV se analiza la información que arroja el estudio de caso, para explorar como este vínculo conceptual se expresó en el proceso de participación ciudadana generado para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

En los apartados anteriores se establecieron ya las definiciones operativas tanto de zona metropolitana/ciudad, como de participación/participación ciudadana, dentro de los mismos apartados se han dejado ya esbozados los vínculos que guardan estos conceptos con la comunicación, y de igual forma, las dinámicas de comunicación implícitas en ellos. Los vínculos identificados se expresan en los siguientes niveles:

Figura 2. Ámbitos de vinculación entre comunicación-ciudad-participación



Es importante señalar que el marco general desde el cual se establece la relación conceptual entre ciudad-comunicación-participación es la **cultura**. A lo largo del ejercicio de revisión, diferentes autores han manifestado la importancia que tiene la cultura para el concepto de ciudad y participación.

En su oportunidad, Jordi Borja dejó sentado que se entiende “**por ciudad el producto físico, político y cultural complejo**, europeo y mediterráneo, y también americano y asiático, que hemos caracterizado en nuestra cultura, en nuestro imaginario y en nuestros valores como concentración de población y de actividades, mezcla social y funcional, capacidad de autogobierno y **ámbito de identificación simbólica y de participación**”

cívica. Ciudad como lugar de encuentro, de intercambio, **ciudad como cultura y comercio**”¹¹⁰.

De igual forma, al desarrollar el concepto de participación ciudadana, se encontró que se trata de una acción con la cual, desde la condición civil, se “toma parte *en*” e implica una “sociedad en movimiento que reacciona ante y frente al Estado”¹¹¹ para transformar su relación; al sustentarse en la condición de ciudadanía, el movimiento se ubica en la esfera de la sociedad civil, y de acuerdo con Fernández Santillán:

“[...] mientras el medio específico que caracteriza la Estado es el poder y a la economía el dinero, **el elemento propio de la sociedad civil es la cultura**”¹¹².

La cultura está presente como un elemento que prefigura la idea de ciudad y permea la participación, por lo que es también el concepto desde el cual se puede llevar a cabo una aproximación en el enfoque de la comunicación.

A continuación, se desarrollará el concepto de cultura, para ubicar su presencia en la comunicación a través de las formas simbólicas (las cuales están presentes en la ciudad como geosímbolos y en la arquitectura).

Como parte de la perspectiva vinculada al espacio de los flujos globales de información y las nuevas tecnologías de comunicación, se analizará la relación que existe en la conformación de la identidad y la disyuntiva de la cultura entre lo local y lo global.

En la vertiente conceptual de la participación y el proceso de deliberación, se ahondará en su expresión a nivel de la cultura política, la opinión pública, así como en la consolidación de la ciudadanía y las prácticas democráticas desde la esfera de la sociedad civil.

¹¹⁰ Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003), pp. 61-62.

¹¹¹ Lucía Álvarez, p. 23.

¹¹² José Fernández Santillán, p. 13. El subrayado es propio.

Finalmente, una vez integrado este escenario donde los vínculos entre cultura-ciudad-participación quedan conceptualmente establecidos, será posible observar como se articulan con el concepto de comunicación planteado por John Fiske—en su libro *Introducción a los estudios sobre la comunicación*—, según el cual la comunicación es la *interacción social a través de mensajes*, en dos vertientes: *transmisión de mensajes*, y *producción e intercambio de significados*.

II.3.1. El concepto de cultura

En su libro *Ideología y Cultura Moderna*, John B. Thompson lleva a cabo una revisión del concepto de cultura, con la finalidad de estudiar lo que él denomina como la *mediatización de la cultura moderna*, es decir, el proceso a través del cual los medios masivos de comunicación han incidido en el desarrollo de las sociedades modernas, por medio de lo que advierte como la *mercantilización de la cultura*.

Thompson aporta una revisión de las aproximaciones teóricas que han prevalecido en el estudio de la cultura; más allá del enfoque bajo el cual desarrolla su trabajo, así como los objetivos que persigue, resulta útil para la presente investigación toda vez que ahonda en el concepto de cultura, “la naturaleza de las formas simbólicas y la relación que guardan con los contextos sociales en que se producen y reciben”¹¹³. Al ofrecer una visión panorámica de la evolución teórico-conceptual de la cultura, identifica tres tipos de concepciones: *clásica*, *descriptiva* y *simbólica*.

Respecto a la *concepción clásica de cultura*, explica que surge con “las primeras discusiones de la cultura, en especial en aquellas que se produjeron entre los filósofos e historiadores alemanes durante los siglos XVIII y XIX. En estas discusiones el término

¹¹³ John B. Thompson, *Ideología y cultura moderna*, [tr] Gilda Fatiani Caviedes (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002), p. 180.

<cultura> se usaba generalmente para referirse a un proceso de desarrollo intelectual o espiritual, proceso que difería en ciertos aspectos del de <civilización>”¹¹⁴.

En la perspectiva clásica, “*la cultura es el proceso de desarrollar y ennoblecer las facultades humanas, proceso que se facilita por la asimilación de obras eruditas y artísticas relacionadas con el carácter progresista de la era moderna*”¹¹⁵. El surgimiento de la antropología a finales del siglo XIX, trajo consigo la superación del concepto clásico de la cultura, dando paso a los enfoques descriptivo y simbólico.

“El concepto de cultura se ha asociado tan estrechamente con el desarrollo de la antropología que a veces se les consideran como virtualmente coextensivos: la antropología, o al menos una de sus principales ramas, es el estudio comparativo de la cultura”¹¹⁶.

La concepción descriptiva de la cultura, se orienta al estudio de los valores, creencias, costumbres, convenciones, hábitos y prácticas que se encuentran en sociedades, comunidades o periodos históricos específicos; al respecto Thompson explica: “puede rastrearse desde los escritos de los historiadores culturales del siglo XIX, quienes estaban interesados en la descripción etnográfica de las sociedades no europeas”¹¹⁷.

De acuerdo con la concepción descriptiva, “*la cultura de un grupo o sociedad es el conjunto de creencias, costumbres, ideas y valores, así como los artefactos, objetos e instrumentos materiales que adquieren los individuos como miembros de ese grupo o esa*

¹¹⁴ Ibid, p. 184.

¹¹⁵ Ibid, p. 189.

¹¹⁶ Ibid, p. 190.

¹¹⁷ Ibid.

sociedad, y el estudio de la cultura implica, al menos en parte, el análisis, la clasificación y la comparación científicas de estos diferentes fenómenos”¹¹⁸.

Por su parte, la dimensión simbólica de la cultura estudia los fenómenos sociales como fenómenos simbólicos, así es como interpreta la acción y a través de ella analiza la cultura, pues considera que “los seres humanos no sólo producen y reciben expresiones lingüísticas significativas, sino que también dan significado a construcciones no lingüísticas: acciones, obras de arte y objetos materiales de diversos tipos”¹¹⁹.

En esta línea de trabajo destacan los aportes hechos por Clifford Geertz, que en su libro titulado *La interpretación de las culturas*, expone lo siguiente:

“El concepto de cultura que propongo y cuya utilidad procuran demostrar los ensayos que siguen es esencialmente un concepto semiótico. Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones”¹²⁰.

Cabe subrayar que el enfoque semiótico para el estudio de la cultura, establece un puente directo con la comunicación, ya que la semiótica (o *semiología*) es la ciencia de los signos, y en sus inicios estuvo vinculada con la reflexión sobre el lenguaje, alcanzado su autonomía con Charles Sanders Peirce.

De acuerdo con Peirce, la semiótica es un marco de referencia que comprende por sí mismo otro estudio, ya que reconoce lo siguiente: “Nunca me ha sido posible emprender un estudio—sea cual fuere su ámbito: las matemáticas, la moral, la metafísica, la gravitación,

¹¹⁸ Ibid, p. 194.

¹¹⁹ Ibid, p. 195.

¹²⁰ Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, [tr] Alberto L. Bixio (España: Gedisa Editorial, 1990), p. 20.

la termodinámica, la óptica, la química, la anatomía comparada, la astronomía, los hombres y las mujeres, el *whist*, la psicología, la fonética, la economía, la historia de las ciencias, el vino, la metrología—sin concebirlo como un estudio semiótico”¹²¹. Peirce propone la existencia de la <semiosis> como el elemento constitutivo de los signos.

“En una relación de semiosis el estímulo es un signo que, para producir reacción, ha de estar mediatizado por un tercer elemento (que podemos llamar <interpretante>, <sentido>, <significado>, <referencia al código>, etc.) y que hace que el signo represente su objeto para el destinatario”¹²².

En la vertiente lingüística, sobresale la aproximación a la semiología desarrollada por Ferdinand de Saussure, quien la fundamenta así:

“La lengua es un sistema de signos que expresan ideas y, por lo tanto, comparable a la escritura, al alfabeto de los sordomudos, los ritos simbólicos, las formas de cortesía, las señales militares, etc. Es posible concebir así *una ciencia que estudie la vida de los signos en el seno de la vida social*; tal ciencia formaría parte de la psicología social y, por consiguiente, de la psicología general. La llamaremos *semiología* (del griego *semeion*, ‘signo’). Esta ciencia nos enseñaría en qué consisten los signos, qué leyes los rigen. Puesto que todavía no existe, no podemos decir cómo será; pero tiene derecho de existencia y su lugar está determinado de antemano”¹²³.

Umberto Eco explica que “la semiótica estudia todos los procesos culturales como procesos de comunicación; tiende a demostrar que bajo los *procesos* culturales hay unos

¹²¹ Tzvetan Todorov, “La semiótica” en Ducrot, Oswald y Todorov Tzvetan. *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje* (Buenos Aires: Siglo XXI-Argentina Editores, 1976), p. 75.

¹²² Umberto Eco, *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*, [tr.] Francisco Serra Cantarell (España: Editorial Lumen, 1989), pp. 24-25.

¹²³ *Ibid.*, p. 23.

sistemas”¹²⁴. Geertz sintetiza su visión acerca de la importancia que tiene el universo del simbolismo de la siguiente manera:

“Una vez que la conducta humana es vista como acción simbólica—acción que, lo mismo que la fonación en el habla, el color en la pintura, las líneas en la escritura o el sonido en la música, significa algo—pierde sentido la cuestión de saber si la cultura es conducta estructurada, o una estructura de la mente, o hasta las dos cosas juntas mezcladas [...]”¹²⁵.

“En lo que se refiere a las estructuras culturales, es decir, a los sistemas de símbolos o complejos de símbolos, el rasgo que tiene aquí para nosotros principal importancia es el hecho de que sean fuentes extrínsecas de información”¹²⁶.

Desde la concepción simbólica, Thompson subraya que para este enfoque “*la cultura es el patrón de significados incorporados a las formas simbólicas—entre las que se incluyen acciones, enunciados y objetos significativos de diversos tipos—en virtud de los cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias.* El análisis cultural es, en primer lugar y ante todo, la elucidación de estos patrones de significado, la explicación interpretativa de los significados incorporados a las formas simbólicas”¹²⁷.

Y luego de revisar los enfoques antropológicos existentes en el estudio de la cultura (en sus vertientes clásica, descriptiva y simbólica), se adhiere a la vertiente simbólica y le añade el carácter de ‘concepción estructural’.

Define el análisis cultural “*como el estudio de las formas simbólicas—es decir, las acciones, los objetos y las expresiones significativos de diversos tipo—en relación con los*

¹²⁴ Ibid, p. 33.

¹²⁵ Clifford Geertz, p. 24.

¹²⁶ Ibid, p. 91.

¹²⁷ John B. Thompson, p. 197.

contextos y procesos históricamente específicos y estructurados socialmente en los cuales, y por medio de los cuales, se producen, transmiten y reciben tales formas simbólicas”¹²⁸.

Para Thompson el estudio del carácter simbólico de los hechos culturales es tan importante como el contexto social que lo sustenta, dado que “estas formas simbólicas se insertan en contextos y procesos sociohistóricos en los cuales, y por medio de los cuales, se producen, transmiten y reciben. Tales contextos y procesos se estructuran de diversas maneras”¹²⁹. Por ello, en el caso del Cerro de la Estrella se analiza (dentro del capítulo III) el contexto histórico y social que permea a su significación.

Con este enfoque, en *Ideología y cultura moderna* se identifica el carácter de las formas simbólicas¹³⁰, resumido en cinco aspectos: intencional, convencional, estructural, referencial y contextual.

El aspecto intencional, se refiere a que “*las formas simbólicas son expresiones de un sujeto y para un sujeto (o sujetos) [...] las formas simbólicas son producidas, construidas o empleadas por un sujeto que, al producirlas o emplearlas, persigue ciertos objetivos o propósitos y busca expresar por sí mismo lo que <quiere decir> o se propone, con y mediante las formas así producidas*”¹³¹.

El aspecto convencional, se plasma en el hecho de que “*la producción, la construcción o el empleo de las formas simbólicas, así como su interpretación por parte de los sujetos que las reciben, son procesos que implican típicamente la aplicación de reglas, códigos o convenciones de diversos tipos*”¹³².

¹²⁸ Ibid, p. 203.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Usa el término <formas simbólicas> para referirse a un amplio campo de fenómenos significativos, desde acciones, gestos y rituales, hasta los enunciados, los textos, los programas de televisión y las obras de arte.

¹³¹ John B. Thompson, p. 206.

¹³² Ibid, p. 209.

El aspecto estructural, tiene que ver con que *“las formas simbólicas son construcciones que presentan una estructura articulada [...] una estructura que se puede analizar de manera formal en el sentido, por ejemplo, en que se puede analizar la yuxtaposición de palabras e imágenes en un cuadro, o la estructura narrativa de un mito”*¹³³.

La cuarta característica, denominada referencial, alude a que *“las formas simbólicas son construcciones que típicamente representan algo, se refieren a algo, dicen algo acerca de algo*. Las formas simbólicas no sólo son concatenaciones de elementos y de las interrelaciones de éstos: típicamente también son representaciones de *algo*, representan o retratan algo, dicen algo *acerca* de algo”¹³⁴. En esta dimensión, las formas simbólicas refieren, representan, dicen, expresan, apoyan, proyectan o retratan.

Por último, la característica contextual de las formas simbólicas, consiste en que *“se insertan siempre en contextos y procesos sociohistóricos específicos en los cuales, y por medio de los cuales, se producen y reciben”*¹³⁵.

Con respecto a la característica contextual de las formas simbólicas, es posible observar como en el caso del Cerro de la Estrella, precisamente la dimensión simbólica se ha transformado con el tiempo, obedeciendo al contexto sociohistórico.

El estudio desarrollado por John B. Thompson proporciona una entrada teórico-conceptual para vincular cultura, comunicación y dimensión simbólica. El espectro de los estudios culturales ofrece una plataforma conceptual que posibilita aproximarse al papel simbólico del Cerro de la Estrella en el proceso de participación y comunicación que se generó durante la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

¹³³ Ibid, p. 210.

¹³⁴ Ibid, p. 212.

¹³⁵ Ibid, p. 216.

Si bien las cinco características de las formas simbólicas corresponden en alguna medida con el papel que jugó el Cerro de la Estrella durante el proceso de comunicación (que se analiza con más detalle en el capítulo IV), se trata de nociones generales aplicables a múltiples expresiones simbólicas.

II.3.2. Territorio, cultura y significación

Para arribar al concepto que caracteriza—en forma más precisa—el papel que jugó el Cerro de la Estrella durante el proceso de participación activado para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, es necesario volver a la dimensión territorial expuesta por Gilberto Jiménez, ya que esta perspectiva permite aterrizar el análisis semiótico en el ámbito urbano.

De acuerdo con lo ya expuesto en el primer apartado, el territorio tiene dos valores y/o usos: uno instrumental-funcional (relacionado con la economía, el comercio, las edificaciones e infraestructuras) y otro simbólico-expresivo (derivado del sentido espiritual y la cultura), este último se refiere al “papel del territorio como espacio de sedimentación simbólico-cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales y colectivas”¹³⁶.

“[...] el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo. Por eso el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de

¹³⁶ Gilberto Giménez, p. 22.

inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como *geosímbolo*”¹³⁷.

El concepto de geosímbolo coincide con el papel que el Cerro de la Estrella ha cumplido como parte de la geografía del Valle de México, desde la época prehispánica (vinculado a la ceremonia del “Fuego Nuevo”) hasta la actualidad, con la representación de “La Pasión”, cada año durante la Semana Santa, prefigurando la identidad de los habitantes de la Delegación Iztapalapa.

“Los geosímbolos son edificaciones, lugares puntuales, recorridos o extensiones que son aceptados mayoritariamente por la población de un determinado territorio como emblemas de su identidad. No son forzosamente espacios construidos, sino lugares donde se hacen evidentes tradiciones y signos de identidad [...] Podemos distinguir por lo menos dos tipos de ellos: aquellos que remiten a la historia y a la tradición, y que han sido aceptados como tales por numerosas generaciones, y aquellos que surgen en el contexto de la modernización y globalización reciente, pero que adquieren el estatus de símbolos para las nuevas generaciones [...] Por otra parte, la ciudad incluye una gran cantidad de símbolos urbanos de escala reducida, solamente reconocidos por grupos locales que los integran como signo distintivo de la identidad barrial”¹³⁸.

De acuerdo con Gilberto Giménez, la presencia de los geosímbolos está relacionada con la existencia de lo que denomina como: *territorios culturales*, los cuales surgen sobrepuestos a los territorios de índole geográfico, económico y político.

Como se puede apreciar en la Figura 1 de “Los nichos territoriales del hombre”, de A. Moles y E. Rohmer, existen “dos tipos fundamentales de territorio: los *territorios*

¹³⁷ Ibid, p. 24.

¹³⁸ Daniel Hiernaux, “Morfoloía del equipamiento cultural”, en Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000), p. 424.

próximos, llamados también *territorios identitarios*, como la aldea o el pueblo, el barrio, el terruño, la ciudad y la pequeña provincia; y los *territorios más vastos* como los del Estado-nación, los de los conjuntos supranacionales (como la Unión Europea) y los *territorios de la globalización*”¹³⁹. ¿Qué aspectos caracterizan a los territorios identitarios (o próximos) de los territorios más vastos y los de la globalización?

“Los *territorios identitarios* se caracterizarían, entonces, por el papel primordial de la vivencia y del marco natural inmediato (piede-montes, valles o colinas), juntamente con la posibilidad de desplazamientos frecuentes, si no cotidianos. Serían a la vez espacios de sociabilidad cuasicomunitaria y refugios frente a las agresiones externas de todo tipo. Los territorios abstractos, en cambio, estarían más lejos de la vivencia y de la percepción subjetiva, y justificarían en mayor medida las nociones de poder (jerarquías), de administración y de frontera”¹⁴⁰.

En esta escala, las dimensiones territoriales que escapan a los desplazamientos cotidianos o permanentes de los individuos (podrían ser desde estados del país, el continente, o el espacio global), pueden ser denominados como territorios abstractos.

“Los *territorios culturales*, frecuentemente superpuestos a los geográficos, económicos y geopolíticos, resultan, como se ha visto, de la apropiación simbólico-expresiva del espacio”¹⁴¹.

La conceptualización de los territorios culturales, está relacionada con el surgimiento de la *geografía de la percepción*, la cual se vincula con la *geografía cultural*, cuyos estudios analizan al territorio “como un lugar de *escritura geosimbólica*”¹⁴².

¹³⁹ Gilberto Giménez, p. 26.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid, pp. 26-27. [Tomado de Bonnemaison J, “Voyage autour du territoire” en L’Espace Géographique, núm. 4, 1981, p. 249] y [Staluppi G. “Territorio e simboli in geografia”, en *Sociología urbana e rurale*, V, núm, 12, 1983].

“[...] el territorio no se reduce a ser un mero escenario o contenedor de los modos de producción y de la organización del flujo de mercancías, capitales y personas; sino también un significante denso de significados y un tupido entramado de relaciones simbólicas. Para abordar este aspecto, se necesita esbozar una teoría de la cultura”¹⁴³.

Como teoría de la cultura, Giménez cita los trabajos de Geertz y Thompson, que ya han sido expuestos; y añade que “la cultura sería la dimensión simbólico-expresiva de todas las prácticas sociales, incluidas sus matrices subjetivas (*habitus*) y sus productos materializados en forma de instituciones o artefactos”. La propuesta de Giménez para el análisis de los hechos culturales atiende a tres dimensiones:

La cultura como comunicación. Abarca los sistemas de símbolos, signos, emblemas y señales, entre los que se incluyen, además de la lengua, el hábitat, la alimentación, el vestido, etcétera, considerados no bajo su aspecto funcional, sino como sistemas semióticos.

La cultura como stock de conocimientos. No sólo la ciencia, sino también otros modos de conocimiento como las creencias.

La cultura como visión del mundo. Donde se incluyen las religiones, las filosofías, las ideologías y, en general, toda reflexión sobre ‘totalidades’ que implican un sistema de valores y, por lo mismo, dan sentido a la acción y permiten interpretar el mundo¹⁴⁴.

Es importante advertir que las tres dimensiones se encuentran imbricadas; por lo tanto no son dissociables, además se relacionan con los modos de existencia del capital cultural.

¹⁴³ Gilberto Giménez, p. 27.

¹⁴⁴ Ibid.

“Según Bourdieu, el ‘capital cultural’ puede existir bajo tres formas: en *estado incorporado* en forma de *habitus*; en *estado objetivado* en forma de ‘bienes culturales’ (patrimonio artístico-monumental, libros, pinturas, etcétera); y en *estado institucionalizado* (v. Gr., la cultura escolar legitimada por títulos, prácticas rituales institucionalizadas, etcétera) [...] Se reducirá esta trilogía a una dicotomía y llamaremos ‘formas objetivadas de la cultura’ a los dos últimos ‘estados’, y ‘formas subjetivadas’ o ‘interiorizadas’ al primero”¹⁴⁵.

Al hacer un esbozo de los vínculos entre cultura y territorio, Giménez identifica tres dimensiones:

“Una primera dimensión, donde el territorio constituye por sí mismo un ‘*espacio de inscripción*’ de la cultura; tiene que ver con el hecho de que los territorios se encuentran marcados por la historia, la cultura y el trabajo humano. Desde esta es la perspectiva, se erigen las propuestas de la ‘geografía cultural’ y el concepto de ‘geosímbolo’.

Una *segunda dimensión*, propone ver al territorio como *marco o área de distribución* de instituciones y prácticas culturales espacialmente localizadas. Alude a rasgos culturales objetivados como son las pautas distintivas de comportamiento, las formas vestimentarias peculiares, entre otros objetos de estudio para la *cultura etnográfica*.

En una *tercera dimensión*, el territorio se percibe como *objeto de representación y de apego afectivo* y, sobre todo, como *símbolo de pertenencia socio-territorial*. En este caso, los sujetos (individuales o colectivos) interiorizan el espacio integrándolo a su propio sistema cultural”¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Ibid, p. 28.

¹⁴⁶ Ibid, p. 29. [Tomado de: Bouchard G, “La région culturelle: un concept trois objets. Essais de mise au point”, en Fernand Harvey (ed.), *La région culturelle*, Institut québécois de recherche sur la culture, Quebec, 1994, pp. 110-120.

Gilberto Giménez desarrolla a lo largo del artículo *Territorio, cultura e identidades*, una perspectiva acerca de la pertenencia socio-territorial, con el fin de explicar la importancia que tienen las regiones y la identidad a la hora de implementar planes y programas de desarrollo comunitario. Como parte de las conclusiones, Gímenez expone que:

“[...] la cultura puede influir sobre el desarrollo social y económico de una región sólo por mediación de la identidad. Por consiguiente, la identidad constituye una dimensión importante del desarrollo regional. *Sin identidad no hay autonomía, y sin autonomía no puede haber participación de la población en el desarrollo de su región*. Lo que equivale a decir que no puede existir un desarrollo endógeno sin identidad colectiva”¹⁴⁷.

En el caso de la presente investigación, se propone una explicación similar, sólo que atendiendo al papel de la comunicación y el ámbito simbólico en la gestión del desarrollo urbano local.

II.3.3. Una lectura semiótica de la ciudad

El enfoque semiótico de los fenómenos culturales, resulta útil en el desarrollo de investigaciones que atiendan al vínculo entre comunicación y ciudad, ya que si bien el caso del Cerro de la Estrella se busca relacionarlo con la planeación del desarrollo urbano, otras expresiones como la arquitectura, o la asimilación de la ciudad como ámbito simbólico, requieren de herramientas teóricas para su estudio.

Umberto Eco en *La Estructura Ausente*, lleva a cabo una reflexión en torno a la arquitectura y la comunicación; el término arquitectura lo utiliza “para designar los

¹⁴⁷ Ibid, p. 45.

fenómenos arquitectónicos propiamente dichos, los de diseño y los de proyección urbanística”¹⁴⁸. La pregunta inicial es: ¿por qué la arquitectura desafía a la semiótica?

“Porque, en apariencia, los objetos arquitectónicos no *comunican* (o al menos no han sido concebidos para comunicar), sino que *funcionan*. Nadie puede negar que un techo sirve ante todo para cubrir y un vaso para contener líquido en disposición de ser bebido”¹⁴⁹.

Eco propone que a partir del carácter funcional que tienen los objetos arquitectónicos, es posible emprender la búsqueda de los elementos comunicativos que subyacen en dichas funciones; el segundo paso es determinar si en efecto, a partir de los elementos comunicativos de las funciones, pueden presentarse nuevos tipos de funcionalidad que hayan pasado desapercibidos en la función que se identificó primero. Es decir, explorar la posibilidad de encontrar nuevos tipos de funcionalidad a partir del aspecto comunicativo subyacente en los objetos urbano-arquitectónicos.

“El hombre ha aprendido que la caverna puede tener varias apariencias, pero que siempre se trata de una realización singular de un modelo abstracto reconocido como tal (límite de un espacio externo, que ha quedado fuera, a la vez que es el comienzo de un espacio interno), *codificado*, si no a nivel social, al menos a nivel del individuo singular que se lo propone a sí mismo y se lo comunica y transmite. No le ha de resultar muy difícil comunicar mediante gráficos el modelo de caverna a sus semejantes. El *código arquitectónico* genera un *código icónico*, y el <principio caverna> se convierte en objeto de comercio comunicativo”¹⁵⁰.

De acuerdo con Umberto Eco, para llevar a cabo una aproximación desde la comunicación al estudio de los objetos urbano-arquitectónicos, la entrada conceptual radica en identificar

¹⁴⁸ Umberto Eco, p. 279.

¹⁴⁹ Ibid, p. 280.

¹⁵⁰ Ibid, p. 281.

la función primaria asignada al objeto, obra o proyecto arquitectónico, derivando una lectura de lo que “comunica”, partiendo de lo que comunica, es posible determinar si existe otra función, que sea igual de importante que la primera.

“[...] *lo que permite el uso de la arquitectura* (pasar, entrar, pararse, subir, salir, apoyarse, etc.) *no solamente son las funciones posibles, sino sobre todo los significados vinculados a ellas, que me predisponen para el uso funcional. Y es así de tal modo que en los fenómenos de trompe-l'oeil, me dispongo al uso sin existir la función*”¹⁵¹.

En *La estructura ausente*, Eco explica que en la arquitectura confluyen dos tipos de funciones: la función primaria (la que se denota) y las funciones secundarias (que son connotadas); como ejemplo de función primaria, un balcón puede servir para ventilar, ofrecer luz; como función connotada, si se trata del balcón central del Palacio Nacional en México, desde el cual cada 16 de septiembre el presidente de la República encabeza la ceremonia del “grito” con motivo de la Independencia Nacional, sería esta su función secundaria o connotada, tan importante como la primera.

“Formas significantes; códigos elaborados por inferencia de su uso y propuestos como modelos estructurales de relaciones comunicativas; significados denotativos y connotativos que se aplican a significantes basados en códigos; éste es el universo semiótico en el que puede hacerse una lectura comunicativa rigurosa de la arquitectura, de la que se excluya la referencia a objetos reales (ya sean *denotata* o referentes, o comportamientos físicos observables) y en la que *los únicos objetos concretos que nos interesan son los objetos arquitectónicos como formas*

¹⁵¹ Ibid, p. 283.

significantes. El reconocimiento de las posibilidades comunicativas de la arquitectura se ha de mover en este ámbito”¹⁵².

Aún más, Eco advierte que tanto las funciones primarias como las secundarias están expuestas a cambio, transformación, reelaboración o recuperación en el tiempo, ejemplo de lo anterior son las edificaciones, templos y palacios de los antiguos pobladores mesoamericanos, rescatados por obra de la Arqueología, en posibilidad de fungir como escenarios para conciertos, panoramas cinematográficos o patrimonios útiles en la reafirmación de la identidad nacional.

Ante esta posibilidad, Umberto Eco propone a los arquitectos “proyectar funciones primarias variables y funciones secundarias abiertas”¹⁵³, a fin de evitar la debacle urbanística de zonas deprimidas o infraestructuras subutilizadas, rebasadas por las necesidades sociales de uso y significación.

Por su parte, Roland Barthes analiza la ‘abertura’ del objeto arquitectónico y urbanístico en su texto *Semiología y urbanística*, donde expone que “el espacio humano en general (y no el espacio urbano solamente) ha sido siempre significativo”¹⁵⁴. Barthes aborda el tema de la lectura semiótica de la ciudad de la siguiente manera:

“La ciudad es un discurso, y este discurso es verdaderamente un lenguaje: la ciudad habla a sus habitantes, nosotros hablamos a nuestra ciudad, la ciudad en la que nos encontramos, sólo con habitarla, recorrerla, mirarla. Sin embargo, el problema consiste en hacer surgir del estadio puramente metafórico una expresión como <lenguaje de la ciudad>. Es muy fácil hablar metafóricamente del lenguaje

¹⁵² Ibid, p. 290.

¹⁵³ Ibid, p. 335.

¹⁵⁴ Roland Barthes, “Semiología y Urbanismo” en *Ensayos críticos* (Barcelona: Seix Barral, 1967), p. 257.

de las flores. El verdadero salto científico se dará cuando podamos hablar del lenguaje de la ciudad sin metáforas”¹⁵⁵.

En este sentido, advierte lo que Eco logra sistematizar con las funciones primarias y secundarias, es decir, la existencia de significados y significantes, donde los segundos serían las obras arquitectónicas o los espacios urbanos, y los primeros, la lectura que tienen en determinados contextos sociohistóricos.

“[...] el simbolismo tiene que definirse esencialmente como el mundo de los significantes, de las correlaciones, y sobre todo de las correlaciones que no se pueden nunca encerrar en una significación plena, en una significación última”¹⁵⁶.

Barthes deja sentado que la perspectiva semiológica no se enfoca a establecer significados definitivos, sino que por el contrario, “en todo complejo cultural, e incluso psicológico, cualquiera que sea, nos encontramos frente a cadenas de metáforas infinitas, cuyo significado está siempre en retirada o se convierte él mismo en significante”¹⁵⁷. Por último, propone lo siguiente:

“[...] el mejor modelo para el estudio semántico de la ciudad estará dado, creo, por lo menos al comienzo, por la oración gramatical del discurso. Y encontramos aquí nuevamente la vieja intuición de Víctor Hugo: la ciudad es una escritura; quien se desplaza por la ciudad, es decir, el usuario de la ciudad (que somos todos) es una especie de lector que, según sus obligaciones y sus desplazamientos, aísla fragmentos del enunciado para actualizarlos secretamente. Cuando nos desplazamos por una ciudad, estamos todos en la situación de los *100000 millones de poemas* de Quenau, donde puede encontrarse un poema diferente cambiando un

¹⁵⁵ Ibid, pp. 260-261.

¹⁵⁶ Ibid, p. 263.

¹⁵⁷ Ibid, p. 263.

solo verso; sin saberlo, cuando estamos en una ciudad somos un poco ese lector de vanguardia”¹⁵⁸.

Como lo demuestran los estudios y aproximaciones hechas desde la semiótica, el universo simbólico provee a la interacción social que tiene lugar en el espacio urbano, de un sistema a partir del cual se construyen significados y referentes.

Asimismo, el universo simbólico-cultural se articula con los flujos globales de información y las nuevas tecnologías de comunicación que convergen en las metrópolis contemporáneas y que terminan incidiendo en los cambios que ocurren a nivel de la identidad, así como en la disyuntiva existente entre local y global advertida por Manuel Castells.

“Las nuevas tecnologías de la información sí tienen un impacto fundamental sobre las sociedades y por ende sobre las ciudades y las regiones, pero en sus efectos varían de acuerdo a la interacción con los procesos políticos, sociales y culturales, que dan forma a la producción y al uso de los nuevos medios tecnológicos”¹⁵⁹.

En una primera mirada, los flujos globales de información y comunicación que circulan a través de redes tienen relación con el análisis de la comunicación como *transmisión de mensajes*; sin embargo, en una revisión no sólo de sus efectos, sino también de su presencia en la cotidianidad, es posible observar su incidencia a nivel de la cultura y la sociedad.

Manuel Castells en *La ciudad informacional* busca “comprender cómo la interacción entre tecnología, sociedad y espacio genera un nuevo proceso urbano-regional como base material de nuestras vidas en el despertar de la era de la información”; y concluye que “el nuevo paradigma técnico-económico impone el espacio de los flujos como la lógica espacial irreversible de las organizaciones económicas y funcionales. Por ello, la cuestión

¹⁵⁸ Ibid, p. 264.

¹⁵⁹ Manuel Castells, p. 22.

es cómo articular el sentido de los lugares de este nuevo espacio funcional. La reconstrucción de un sentido social de base local requiere la articulación simultánea de proyectos sociales y espaciales alternativos a tres niveles: **cultural**, económico y político”¹⁶⁰.

Advierte el vínculo que guarda la cultura con las formas simbólicas y la comunicación, en la reafirmación de la identidad y la creciente importancia que adquieren los espacios locales.

“En el nivel cultural, las sociedades locales, territorialmente definidas, deben mantener su identidad y reconstruirse sobre sus raíces históricas, independientemente de su dependencia económica y funcional del espacio de los flujos. La señalización simbólica de los lugares, la preservación de los símbolos de reconocimiento, la expresión de la memoria colectiva en prácticas reales de comunicación, son formas fundamentales mediante las cuales los lugares pueden continuar existiendo como tales, sin tener que justificar su existencia llevando a cabo su actuación funcional”¹⁶¹.

Precisamente la revalorización de los espacios locales, es relacionada por Castells con la participación ciudadana y el fortalecimiento de los gobiernos locales, como actores clave para la gestión de las demandas y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

“Los gobiernos locales deben desarrollar un papel central para organizar el control social de los lugares por encima de la lógica funcional del espacio de flujos [...]

¹⁶⁰ Ibid, p. 486.

¹⁶¹ Ibid.

Creo que vivimos en un mundo en el que los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel más decisivo como representantes de las sociedades civiles”¹⁶².

A su vez, los medios de comunicación masiva constituyen un espacio en el que se construye la ciudadanía bajo esquemas específicos de participación, con la incorporación del discurso de “apertura” frente a las denuncias y demandas de la población.

“Cada vez más, los individuos construyen sus opiniones y participan de lo público desde sus casas, ya no necesitan desplazarse al centro de la ciudad para manifestar públicamente el descontento o la adhesión a un movimiento, tampoco requieren salir para entablar nuevas relaciones o solicitar apoyo emocional. El ámbito doméstico se ha convertido en el centro desde donde se tienden puentes con el mundo, desde la casa se puede llamar por teléfono a la radio para expresar una opinión, enviar un fax para realizar una denuncia, mandar un correo electrónico para responder una encuesta, crear una comunidad virtual, integrar cadenas de solidaridad o tomar parte en un grupo de discusión”¹⁶³.

II.3.4. Medios de comunicación, ciudadanía, cultura política y capital social

La participación ciudadana a través de mecanismos directos o presenciales (en audiencias públicas, foros y sesiones informativas), tiene otra variante: los medios de comunicación como espacio para la formación y expresión de opiniones. La investigación de Rosalía Winocur ahonda en la exposición de las demandas y denuncias ciudadanas en los medios masivos de comunicación.

“En la lógica mediática, la participación es particularmente importante no tanto por la cantidad de llamadas recibidas sino porque éstas se instituyen como el

¹⁶² Ibid, p. 487.

¹⁶³ Rosalía Winocur, “La invención mediática de la ciudadanía” en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003), pp. 237-238.

argumento fundamental acerca del ciudadano en el discurso del programa [...] abrir los micrófonos y ponerse la camiseta de defensores del pueblo constituye un negocio redondo para obtener credibilidad [...] muchos ciudadanos han aprendido en qué condiciones y bajo qué circunstancias un hecho se puede volver noticia y utilizan eficientemente estos recursos”¹⁶⁴.

La participación ciudadana y de manera particular, las dinámicas de comunicación que genera (deliberación, formación de opinión pública y circulación de información) cuenta también con una dimensión cultural advertida por los estudios desarrollados en la línea de la *cultura política*.

“[...] la cultura política se refiere a los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y sobre el papel que ellos mismos juegan dentro de dicho sistema. Los miembros de una sociedad adoptan ciertas orientaciones hacia la política como una manera de dotar de significado a su acción y participación políticas. Es por ello que la cultura política tiene que ver con la dimensión psicológica y subjetiva de la vida política”¹⁶⁵.

El libro de Almond y Verba, *The Civic Culture*, abrió la perspectiva cultural en el estudio de la política (hacia los años setenta) en México, ya que presenta un estudio comparado de la cultura política en cinco países, incluido México; los autores se basaron en una propuesta teórico-metodológica respecto a las formas de gobernar existentes, definiendo tres dimensiones desde las cuales se construye la cultura política:

“[...] la ‘cognitiva’ que tiene que ver con el conocimiento y la información que los ciudadanos tienen acerca de la política; la ‘afectiva’ que se refiere a los vínculos

¹⁶⁴ Ibid, p. 247.

¹⁶⁵ Jacqueline Peschard, “La cultura política en México” en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México* (México: Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999), p. 186.

que tienen los ciudadanos con su sistema político y la ‘evaluativa’ que toca a las opiniones y juicios que tiene la población sobre instituciones y actores políticos”¹⁶⁶.

De igual forma, generaron una tipología básica de las culturas políticas, de acuerdo con las siguientes categorías: “la ‘parroquial’ que son orientaciones y percepciones que solamente abarcan el ámbito político local o inmediato del ciudadano; la ‘súbdito’ o ‘subordinada’ que se refiere a aquellas concepciones y actitudes hacia las políticas o productos de un sistema político, y la ‘cívica’ o ‘participativa’ que se corresponde con percepciones y orientaciones políticas que contemplan la posibilidad de influir en el diseño de las políticas o programas gubernamentales”¹⁶⁷.

El año en que se llevó a cabo el estudio, coincide con el periodo en el cual los movimientos sociales comenzaban a demandar un papel en el espacio público, particularmente en la ciudad de México.

“Para Almond y Verba, la cultura política en el México de los años sesenta era predominantemente ‘súbdito’ en la medida que el comportamiento político de los mexicanos se caracterizaba por una desconfianza en los demás y una baja eficacia política, es decir, por una ausencia de estímulos para **participar políticamente**, y por tanto, para **intentar incidir en la conformación de las decisiones gubernamentales**”¹⁶⁸.

Como se aprecia, un parámetro aplicable en el estudio de la cultura política es el deseo que tienen los ciudadanos de participar e incidir en asuntos públicos. El resultado de la investigación hecha por Almond y Verba, permite dimensionar procesos de cambio en las relaciones Estado-sociedad y el salto cualitativo que implica arribar a una cultura política

¹⁶⁶ Ibid, p. 189.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid, p. 189.

de corte ‘participativo en México; también permite constatar la importancia que adquiere el estudiar casos de participación ciudadana (como los que se generan en torno a la gestión del desarrollo urbano), para obtener indicadores relativos a la cultura política de los habitantes de las ciudades.

Otro enfoque desde el cual se puede abordar el estudio de la cultura y la participación es el que ofrece el *capital social*, ya que este se considera como el “conjunto de los recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una *red duradera de relaciones* más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento; o dicho de otros modo, a *la pertenencia a un grupo*, en tanto en cuanto que conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes (capaces de ser percibidas por el observador, por los demás o por ellos mismos) sino que están también unidos por *vínculos* permanentes y útiles”¹⁶⁹.

II.3.5. El concepto de comunicación

Hasta aquí, se ha analizado como la cultura se erige en un contexto envolvente para los procesos de participación y comunicación en el ámbito urbano. El concepto de cultura aporta los elementos de interrelación entre ciudad-comunicación, y participación-comunicación.

A nivel de la interrelación entre ciudad y comunicación, se aprecia que el ámbito urbano aporta un espacio cargado de símbolos y geosímbolos, que posibilita la comunicación a través de la producción e intercambio de significados.

De igual forma, el medio urbano presenta una red de flujos globales de información, a través de la cual se efectúa la transmisión de mensajes. En cuanto a la participación, esta

¹⁶⁹ Pierre Bourdieu, “El capital social. Apuntes provisionales” en *Zona Abierta* (España: 4/95, 2001), pp. 83-84.

activa dinámicas de comunicación como la deliberación, la circulación de información y la formación de opiniones.

La dimensión cultural de la participación, expresada en la cultura política, involucra la producción e intercambio de significados en la comunicación de los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los ciudadanos expresan en el espacio público en torno a temas de interés común.

Se ha mencionado a la cultura como el concepto de entrada que posibilita una aproximación desde la comunicación en torno a la ciudad y la participación; también se ha vinculado a la comunicación con dos procesos concretos:

- Transmisión de mensajes.
- Producción e intercambio de significados.

Por lo que ahora corresponde establecer cuál es el concepto de comunicación desde el que se fundamenta esta perspectiva. El texto de *Introducción a los estudios sobre la comunicación*, elaborado por John Fiske, comienza planteando la siguiente pregunta: ¿qué es la comunicación?

El autor identifica las dificultades existentes para definir qué es la comunicación, ante lo cual expone una serie de supuestos o planteamientos básicos para definir la comunicación, que en resumen son los siguientes:

- La comunicación es susceptible de ser estudiada, pero requiere de un enfoque multidisciplinario para estudiarla de manera integral.
- Toda la comunicación involucra signos y códigos. Los signos son artefactos o actos que se refieren a algo que no sean ellos mismos; los

códigos son los sistemas en los que se organizan los signos, y determinan la manera en que los signos se pueden relacionar entre sí.

- Los signos y códigos se transmiten o están disponibles para otros. La transmisión o recepción de signos y códigos, es decir, la comunicación, es la base de la práctica de las relaciones sociales.
- La comunicación es vital para la vida de la cultura, y como consecuencia, el estudio de la comunicación involucra el estudio de la cultura a la que se integra¹⁷⁰.

Luego de enunciar estos supuestos, Fiske define a la comunicación como la **“interacción social a través de mensajes”**; de acuerdo con esta primera aproximación, el autor identifica la existencia de dos escuelas o corrientes principales en el estudio de la comunicación.

“La primera considera la comunicación como la *transmisión de mensajes*. Se interesa en la forma en que los emisores y los receptores codifican y decodifican, en cómo los transmisores utilizan los canales y los medios de comunicación. Se aboca a asuntos tales como la eficiencia y la precisión. Considera la comunicación como un proceso por medio del cual una persona afecta el comportamiento o el modo de pensar de otra.

La segunda escuela considera la comunicación como la *producción e intercambio de significados*. Se interesa en la forma en que los mensajes o textos interactúan con las personas para producir significado; es decir, el papel de los textos en nuestra cultura. Utiliza términos tales como “significado” y no considera que los malos entendidos sean necesariamente una prueba de una mala comunicación, pues pueden resultar de diferencias culturales entre el emisor y

¹⁷⁰ John Fiske, *Introduction to communication studies*, (London: Routledge, 2002), pp. 1-5.

el receptor. Para esta escuela, el estudio de la comunicación es el estudio del texto y de la cultura”¹⁷¹.

A partir de esta distinción, es posible articular una definición de comunicación como *la transmisión de mensajes, y la producción e intercambio de significados*; respecto a ambas escuelas, Fiske establece una serie de diferencias fundamentales.

Mientras la escuela del proceso (enfocada a la transmisión de mensajes) hace uso de disciplinas como la psicología y la sociología, para estudiar *actos* de comunicación; el enfoque de producción e intercambio de significados emplea como método de estudio la semiótica, abarcando campos como el de la lingüística.

Asimismo, ambas corrientes tienen una perspectiva diferente respecto a la interacción social; mientras que para la escuela del proceso la interacción social es un proceso por medio del cual una persona se relaciona con los demás o afecta el comportamiento, las ideas o la respuesta emocional de otra y viceversa; para la semiótica la interacción social es aquello que constituye al individuo como miembro de una cultura o sociedad en particular. Asimismo, ambas corrientes cuentan con un enfoque particular en cuanto a la concepción del mensaje:

“La escuela del proceso considera un mensaje como lo que se transmite mediante el proceso de la comunicación. La intención del emisor se puede interpretar o malinterpretar, de manera consciente o inconsciente, pero debe ser recuperable mediante el análisis. El mensaje es lo que el emisor pretende transmitir cualquiera que sea el medio.

Para la semiótica, por otro lado, el mensaje es una construcción de signos que, a través de la interacción con los receptores, produce significados. Quien envía el

¹⁷¹ Ibid.

mensaje, definido como el transmisor, tiene menor importancia. El énfasis va al texto y en cómo se “lee”. Y la lectura es el proceso de descubrir significados que se lleva a cabo cuando el lector interactúa o se relaciona con el texto”¹⁷².

Las perspectivas acerca de la comunicación expuestas por John Fiske, nos son excluyentes, sino complementarias; desde los dos enfoques dominantes—transmisión de mensajes, y producción e intercambio de significados—se prefigura un concepto integral de comunicación que se articula con los preceptos de ciudad, cultura y participación.

De lo anterior, se concluye que en efecto existe un vínculo conceptual entre participación y comunicación, es decir, se puede hablar de un binomio, donde los conceptos de ciudad y cultura fungen como marco de referencia.

II.4. Conclusiones al capítulo. Una hipótesis de trabajo

Luego de llevar a cabo una revisión teórico-conceptual en torno a los tres ejes que estructuran la presente investigación (ciudad-participación-comunicación), es posible plantear una hipótesis de trabajo, para que—junto con las preguntas de investigación— sea contrastada con la información de campo en el capítulo IV. En este sentido, se plantea como hipótesis de trabajo que:

La cultura y la ciudad fungen como ámbito y concepto marco de los procesos de participación ciudadana y comunicación. A su vez, la participación ciudadana enmarcada en la gestión del desarrollo urbano, involucra a la comunicación como un proceso coextensivo e indisociable, por ende, la comunicación incide en el desarrollo del proceso participación ciudadana inserto en la gestión del desarrollo urbano.

¹⁷² Ibid.

La hipótesis de trabajo asume los conceptos de participación ciudadana y comunicación como coextensivos e indisolubles, es decir, como un binomio. Esta correlación se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- La participación ciudadana es una acción que se articula desde la sociedad civil, integrada a su vez por múltiples esferas, entre ellas la esfera pública o espacio público, el cual es por definición, una “estructura de comunicación”.
- La participación ciudadana involucra en sí misma la posibilidad de la deliberación, así como la integración de una opinión pública—a partir de la problematización y debate de los temas en torno a los cuales se articula la participación—, y la circulación de información en torno a planes y proyectos.
- La participación, a nivel de la cultura política, implica dotar de significado y expresar una acción política cargada de valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre el sistema político.
- Los medios de comunicación se presentan como un espacio para la participación ciudadana, por medio de la expresión de demandas y la incorporación de un discurso legitimador de corte “ciudadano” en sus contenidos.

Ciudad (en su escala metropolitana) y cultura se erigen como los conceptos marco del binomio participación-comunicación, en virtud de que:

- La **ciudad** está compuesta de elementos como: territorio, espacio y asentamientos; la prefiguran: el plano o superficie, las líneas o rectas, y los puntos o momentos; también contiene mallas, nudos y redes.

- Funge como el espacio que alberga dos tipos de usos asignados social, histórica y culturalmente: los instrumentales-funcionales y los simbólico-expresivos, así como una diversidad de intercambios y la idea o concepto de “vida urbana”.
- Surge también como el ámbito donde se expresan las relaciones de poder, el ejercicio de la política y la ciudadanía; es un espacio para las relaciones entre el Estado y la sociedad.
- La ciudad implica un proceso de urbanización, el cual se manifiesta en cambios que son, por un lado, físicos (en el entorno), y por otro, de patrones culturales; también se plasma en un tránsito de actividades económicas primarias (como la producción agrícola) a secundarias (como el comercio y servicios); de igual modo, la urbanización implica que las relaciones sociales primarias (que se generan en el núcleo familiar o el parentesco) se trasladen a relaciones sociales secundarias (en asociaciones, gremios o corporaciones).
- Estos cambios y pautas socioeconómicas demandan la inserción de la estructura de gobierno (de manera particular, a nivel local), por medio de la gestión y la planeación, tareas que requieren incorporar la participación de quienes habitan los espacios urbanos; también implica la circulación de informaciones, la deliberación y el intercambio de opiniones.
- El ámbito urbano también se articula el entorno global mediante las nuevas tecnologías de la comunicación y los flujos de información.
- La ciudad es, en síntesis, un producto físico, político y cultural, espacio para la identificación simbólica y la participación ciudadana.

- La **cultura** es el medio de la sociedad civil, ya que alberga las formas de comunicación, los conocimientos y apreciaciones respecto a la visión del mundo, así como los hábitos, objetos e instituciones que las sustentan.
- Desde una perspectiva semiótica, los procesos culturales son vistos como procesos de comunicación, apoyados por sistemas y formas simbólicas delineadas a partir de contextos sociohistóricos donde se producen, transmiten y reciben.
- Estas formas simbólico-comunicativas enraizadas en el medio de la cultura, se expresan también en el territorio—como geosímbolos y territorios identitarios—, en la arquitectura y en la posibilidad de leer o enunciar un discurso a partir de las formas simbólicas urbanas.
- Existe otro nivel, el de la cultura política, donde se dota de significado a la acción y la participación ciudadana.

Se considera que la comunicación incide en los procesos de participación ciudadana generados en torno a la gestión del desarrollo urbano, ya que a lo largo de la revisión teórica, se apreció lo siguiente:

- La participación ciudadana al instalarse en la esfera pública o espacio público, se traslada a una estructura de comunicación que involucra los siguientes elementos: universo simbólico-expresivo; flujos globales de información; nuevas tecnologías de comunicación; deliberación; opinión pública; e Información.
- La comunicación entraña dos procesos consubstanciales: la transmisión de información, así como la producción e intercambio de significados, como parte de la interacción social a través de mensajes, anclados, como ya se expuso, en el medio de la cultura y el ámbito de la ciudad.

En el presente capítulo se han aportado los abordajes teóricos y los conceptos que explican y ayudan a delimitar estos vínculos, que a su vez serán documentados mediante el estudio de caso propuesto: proceso participación ciudadana generado para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, en la delegación Iztapalapa de la ciudad de México.

En el siguiente capítulo se describirá el contexto sociohistórico del Cerro de la Estrella, reparando en las dinámicas de formación social, la cultura, el poblamiento y su urbanización. Posteriormente, en el capítulo IV la información de campo será procesado con el fin de responder a las preguntas de investigación planteadas en el capítulo I, contrastar los resultados con la hipótesis de trabajo.

Capítulo III

El Cerro de la Estrella en Iztapalapa, ciudad de México.

Un contexto para la gestión del desarrollo urbano, la participación ciudadana y la comunicación

El presente capítulo es de carácter descriptivo, aquí se exponen los elementos que caracterizan al Cerro de la Estrella y a la delegación Iztapalapa; se trata de un recorrido que va desde los componentes del territorio hasta las particularidades de su tejido social.

Siguiendo el planteamiento conceptual de John B. Thompson respecto a la importancia de los contextos y procesos sociohistóricos que sustentan los hechos culturales y las formas simbólicas, en esta parte del trabajo se analizara la historia del Cerro de la Estrella y los elementos que componen su entramado social.

El valor del Cerro de la Estrella e Iztapalapa, como zona y referente de estudio, radica en sus antecedentes históricos —que se remontan hasta el periodo prehispánico a partir del siglo X—, la forma en que se incorporó al proceso de metropolización del Valle de México, y sus dinámicas de organización social en torno a la representación de “La Pasión” (cada año, durante la Semana Santa), así como para la gestión de servicios urbanos.

Emprender una tarea como la descripción del territorio y la sociedad del Cerro de la Estrella y su entorno inmediato—la delegación Iztapalapa—, implicó recopilar y ordenar información proveniente de múltiples fuentes, como documentos técnicos e investigaciones antropológicas.

La zona de estudio cuyo contexto sociohistórico a continuación se describirá, conjuga una serie de elementos en cuya complejidad, se plasman muchos de los paradigmas de integración entre sociedad y territorio, donde también se puede observar la amalgama generada por la modernidad y la tradición.

El capítulo está organizado en cuatro subcapítulos: el primero describe al Cerro de la Estrella en sus aspectos territoriales, rasgos socioeconómicos, irregularidad en el uso del suelo y organización social de sus habitantes. En el segundo se desarrolla la historia de Iztapalapa en un recorrido que va de la chinampa (en la época prehispánica) hasta la unidad habitacional (con la metropolización en pleno).

El tercer subcapítulo ahonda en las bases que sustentan la organización social existente alrededor de la representación de “La Pasión”, cada año, durante la Semana Santa. Aquí se detallan tanto el sistema jerárquico prevaleciente al interior del *comité organizador*, el papel del ritual, los elementos simbólicos y el mito—así como los subsistemas de relaciones e interacción social.

En el cuarto y último apartado se lleva a cabo una revisión en torno a las características y problemas actuales de Iztapalapa, el comportamiento electoral de sus habitantes—durante los comicios de 1997, 2000 y 2003—, la vinculación de esta delegación con la Zona Metropolitana del Valle de México; así como los alcances y expectativas del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

III.1. El Cerro de la Estrella. Una descripción del territorio y la sociedad

A continuación se presenta una descripción del Cerro de la Estrella a nivel de territorio (características físicas) y sociedad (perfil socioeconómico de sus pobladores); igualmente se explican las pautas de irregularidad que ha seguido la ocupación del territorio y la urbanización. Por último, se hace referencia a las formas de organización social presentes en la zona.

Referirse al Cerro de la Estrella, es tomar una porción de Iztapalapa y analizar como se entrelazan las pautas de urbanización con la historia, las costumbres y la cultura de sus pobladores.

La zona delimitada para aplicar el PPDU (ver Anexo 7) está integrada por diferentes barrios y colonias, los cuales fueron diferenciados por los investigadores del equipo técnico en cuatro zonas:

Zona Norponiente

Colonias

Santuario	El Molino	Santa María del Monte	Ampliación El Santuario
Estado de Veracruz	Ampliación Veracruzana		

Se trata de los barrios con mayor antigüedad, el trazo que siguen sus calles no tiene una orientación homogénea; en el uso de suelo se combina vivienda con comercio y talleres industriales.

Zona Noreste

Colonias

Plan de Iguala	Lomas El Manto	El Manto	Ampliación San Miguel
San Juan El Cerro			

Esta porción de la zona de estudio, presenta una buena accesibilidad vial, aunque sus calles tienen diferentes orientaciones, lo cual dificulta la continuidad vial; el uso de suelo está altamente diversificado, mezclando vivienda, industria y comercio.

Zona Sureste

Unidades Habitacionales

Tolentino	Vikingos San Antonio	San Lorenzo	Carolinas
Naranjos	Cedros	Bilbao	

La zona referida, concentra a una serie de unidades habitacionales de interés social, así como predios destinados a usos industriales.

Zona Suroeste

Colonias

Fuego Nuevo	Ampliación Mirador	Valle de Luces
-------------	--------------------	----------------

Las calles presentan una traza regular, colindan con el Área Natural Protegida.

Al oriente de la ciudad de México, la parte centro poniente de la delegación Iztapalapa alberga al Cerro de la Estrella; está conectado al entorno urbano por las calzadas San Lorenzo y Ermita Iztapalapa, bordeado por la avenida Tláhuac; “el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella abarca una superficie de aproximadamente 6,349,555.66m², es decir, 634.96 ha que significan casi el 5.5% del total delegacional”¹.

Además de las colonias antes enumeradas, a la zona de estudio también está integrado el Parque Nacional Cerro de la Estrella, declarado así en 1938 y decretado Área Natural Protegida en 1991, con una extensión de 143.14 ha, lo que representa un 22.6% del territorio incorporado al PPDUCE.

Cuadro 7. Uso del Suelo en el Cerro de la Estrella, 2000

Usos del Suelo	Núm. de Lotes	%
Habitacional Unifamiliar	5,645	73.90
Habitacional Plurifamiliar	231	3.02
Habitacional con Comercio	519	6.80
Habitacional con Industria	17	0.22
Comercio	78	1.02
Oficinas	6	0.08
Equipamiento y Servicios Urbanos	69	0.91
Industria	143	1.87
Espacios Abiertos	7	0.09
Baldíos	121	1.58
Asentamientos Irregulares	803	10.51
Total	7,639	100.00

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.8. Usos de Suelo”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000), p.51.

Junto con el Parque Nacional, se encuentra también una Zona Arqueológica—de 196.83 ha—que alberga: la Pirámide llamada Templo del Fuego Nuevo (en la cima del Cerro de la Estrella); once cuevas y un conjunto petroglífico; el sitio arqueológico conocido como “El

¹ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “I. Fundamentación, Motivación y Diagnóstico”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 5.

Calvario”; así como el Museo Arqueológico del “Fuego Nuevo”, el conjunto está bajo la jurisdicción del Instituto Nacional de Arqueología e Historia (INAH).

En el mismo entorno, se haya el predio de la Pasión, un área fundamental para la representación de la Pasión de Cristo, es el punto que concentra a los visitantes que acuden año con año el viernes de Semana Santa, “[...] de acuerdo con excavaciones realizadas por el INAH [...] existen vestigios prehispánicos que consisten en conjuntos habitacionales pertenecientes a la época de Teotihuacan II-III, de los años 300 a 400 D.C.”².

En la parte baja, al sureste del cerro, se encuentra el Panteón Civil San Nicolás Tolentino, colinda con el Paraje San Juan y las Unidades Habitacionales Estrella y Germanio, entre otras. Para la elaboración de este Programa Parcial, el equipo técnico llevó a cabo un inventario en la zona, a nivel de predio, para identificar los usos de suelo que prevalecen.

“[...] el área está constituida por 337 manzanas y un total de 7,639 lotes. El uso habitacional es el predominante con el 76.92% del total de lotes [...] Respecto a la superficie que tienen los distintos usos del suelo destaca el de equipamiento urbano y servicios con 142.55 ha (22.45% del total); el habitacional unifamiliar con 53.07 ha; el habitacional plurifamiliar con 49.57 ha y el industrial con 39.99 ha [...]”³.

Los datos anteriores reflejan las características generales del contexto de estudio: una zona eminentemente habitacional unifamiliar (es decir, terrenos ocupados por casas-habitación para una familia nuclear o ampliada), que en ocasiones incorpora actividades comerciales; y con una proporción representativa de asentamientos irregulares. Las Unidades Habitacionales también ocupan una porción representativa del suelo.

² Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.18. Sitios Patrimoniales”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 74.

³ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.8. Usos de Suelo”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), pp. 40-41.

Al entorno habitacional, se suma un importante Área Natural Protegida, que alberga un patrimonio arqueológico y el espacio donde culmina la representación de la Pasión de Cristo—en Semana Santa—, así como un panteón civil, y dos arterias viales que comunican a la zona con la ciudad y el entorno metropolitano: las calzadas Ermita Iztapalapa y San Lorenzo.

III.1.1. Características del territorio

El Cerro de la Estrella tiene una altura máxima de 2,458 (msnm), su origen es la actividad volcánica del Valle de México, que también dio como resultado la formación del Cerro del Chiquihuite, el Peñón de los Baños y el Peñón del Marqués.

“[...] es un edificio volcánico extinto, relativamente viejo [...] presenta declives suaves y largos en todas direcciones que le dan una forma cónica. Data del cuaternario, con una antigüedad que oscila entre los 65,000 y 45,000 años antes de la era presente [...] Se encuentran seis fracturas, tres de las cuales actúan como fallas—fracturas que son un riesgo para los asentamientos humanos”⁴.

La forma cónica del cerro, en sus orígenes, era mucho más marcada que en la actualidad, sin embargo, sufrió una gradual y constante degradación, perdiendo esta forma y sus dos cráteres. “La erosión provocada por la lluvia fue determinante en la morfología del lugar produciendo una escarpada topografía y barrancas de fuerte pendiente como la Barranca Moctezuma al este del volcán”⁵.

Las particularidades antes descritas, es decir, la vulnerabilidad del suelo frente a la erosión, hacen evidente la necesidad de realizar tareas de conservación y restauración; si bien el

⁴ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.5.1. Elementos del Medio Natural”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), pp. 13-14.

⁵ *Ibid*, p. 14.

terreno por la altura y forma que presenta tiene una predisposición natural a la erosión (producto de los vientos y la lluvia), en un alto porcentaje esta ha sido provocada por la actividad humana en las inmediaciones, actividad que se hace necesario contener y regular.

“[...] la zona está erosionada en diferente magnitud; es notoria y severa en los andadores del Área Natural Protegida y en la ladera sur [...] Los suelos con alteraciones severas [...] son resultado de la actividad agrícola y urbana; se encuentra cubierta por gramíneas y eucaliptos, con indicios de incendios frecuentes”⁶.

La alteración del medio natural como efecto de la expansión de la mancha urbana, se hace patente en el estado que presentaba el Cerro de Estrella cuando se llevó a cabo el diagnóstico para la integración de su Programa Parcial de Desarrollo Urbano; esta zona del Valle de México se integra a la región hidrológica del Pánuco, situación que le permitió tener cuerpos de agua, mismos que se han desecado.

“La problemática ambiental de la zona de estudio se deriva de los usos inadecuados del suelo, que desconocieron en el Parque Nacional su clasificación de Área Natural Protegida y Suelo de Conservación, lo que se ha traducido en la ocupación irregular del suelo y en la degradación del polígono [zona delimitada para la elaboración del PPDUCE], de sus valores ambientales y patrimoniales”⁷.

Las características del Cerro de la Estrella, precisamente por su origen volcánico (con el tipo de rocas y materiales del suelo, el sistema de fracturas y las grietas que presenta), así como su elevación y ubicación dentro de una zona hidrológica (la cuenca del Lago de Texcoco – Zumpango), permitieron que en su origen albergara chinampas vinculadas a los canales de la ciudad de México y de manera particular al acuífero de Xochimilco.

⁶ Ibid.

⁷ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.5.2. Problemática Ambiental”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 16.

La condición antes descrita, propició que tuviera un papel muy importante en el mantenimiento del equilibrio ecológico y la sustentabilidad ambiental del Valle de México; en el Cerro de la Estrella se ubica una de las plantas de tratamiento de agua más importantes de la ciudad, el agua que se procesa ahí reabastece a los canales de Xochimilco.

Recientemente el Gobierno del Distrito Federal anunció una de las acciones de mayor alcance para la recuperación de los mantos acuíferos de la ciudad, se trata precisamente de un proyecto que busca recargar con agua tratada los cuerpos de agua de la ciudad, el proceso de recarga del acuífero se hará precisamente en el Cerro de la Estrella (ver Anexo 8).

Al valor histórico, patrimonial y simbólico del Cerro de la Estrella, se suma la importancia que tiene en la conservación del equilibrio ambiental de la ciudad de México y su zona metropolitana; sin embargo, el grado de ocupación que presenta limita su papel en la recarga del manto acuífero.

El efecto de las actividades derivadas de la existencia de asentamientos humanos y la mancha urbana, obligan a una reestructuración del entorno, es así como la variable territorio-sociedad se convierte en una determinante para el medio ambiente, los efectos se acentúan si se trata de áreas que—como el Cerro de la Estrella—inciden en el sostenimiento de los recursos naturales de la ciudad.



Aspecto del Cerro de la Estrella, al fondo, los asentamientos humanos ubicados en las inmediaciones de la Reserva Ecológica. Foto: Equipo técnico-social del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, 1999-2000.

Adicionalmente “en la zona se encuentran diferentes micro y pequeñas industrias, algunas de las cuales generan contaminantes al aire, agua y suelos que contribuyen a la degradación ambiental y afectan a la población asentada en su entorno”⁸. El diagnóstico refiere que en la zona operan carpinterías, fábricas de muebles de madera (que utilizan lacas y solventes), fábricas de cartón, talleres de herrería, maquinarias de concreto, troqueladoras, talleres de hojalatería, imprentas, así como fabricas de colchones, asbesto y textiles.

La carencia de servicios urbanos, como drenaje y recolección de basura, propicia la disposición inadecuada de residuos sólidos y aguas negras; adicionalmente, el crematorio que opera en el Panteón Civil de Iztapalapa emite contaminantes al aire, todo lo anterior en detrimento de la calidad de vida de los pobladores de la zona y con un impacto directo en los recursos y servicios ambientales que da el Cerro de la Estrella al Valle de México.

⁸ Ibid.

Por su parte, las cavidades, cuevas, pendientes, barrancas, fallas y fracturas representan un factor de riesgo y vulnerabilidad para la población asentada de forma irregular, sumándose este factor predeterminante para los desastres naturales, los incendios forestales, muchas veces provocados (para favorecer la ocupación irregular del suelo), y en otras ocasiones producto de la época de estiaje.

III.1.2. Rasgos socioeconómicos

De acuerdo con los cálculos hechos por el equipo técnico que participó en la elaboración del PPDUCE, se estima que la población asentada en la zona de estudio era de 76,308 personas en el año 2000; se trata de una cantidad aproximada que se obtiene sumando las Ageb's⁹ consignadas por el INEGI en el Censo de Población Vivienda de 1995 y el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.

La dinámica poblacional del Cerro de la Estrella está ligada a las pautas de la propia delegación Iztapalapa, que tal y como se explicó en el capítulo I, experimentó un acelerado crecimiento durante la época de los ochenta, periodo en el que alcanzó el lugar de la más poblada de la ciudad de México y la ZMVM.

El grueso de la población—más del 60%—se ubica en los rangos de edad que van de 15 a 60 años, es decir que se trata de población en edad económicamente activa, y al menos un 30% no excedía la edad de 14 años en 1995.

La población migrante de la delegación Iztapalapa proviene principalmente de los estados de Puebla (53,802, es decir, el 14.05% del total de la población nacida fuera de la delegación Iztapalapa), Oaxaca (50,645, el 13.23%), Michoacán (44,417, el 11.70%) y el

⁹ Una Ageb es un Área Geoestadística Básica.

Estado de México (44,417, el 11.60%); en un porcentaje inferior—el 30% restantes—tienen como origen los estado de Hidalgo, Guanajuato, Guerrero y Veracruz.

Cuadro 8. Población y Tasas de Crecimiento para el Distrito Federal, Iztapalapa y Zona de Aplicación del Programa Parcial de Cerro de la Estrella, en 1970, 1980, 1990, 1995, 2000

Año	Distrito Federal ¹			Iztapalapa ²			Cerro de la Estrella ³				
	Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Media Anual		Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Media Anual		Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Media Anual		Respecto a la Población del D.F.	Respecto a la Población de Iztapalapa
		Periodo	%		Periodo	%		Periodo	%		
1970	6,874,165	60-70	--	522,095	--	--	s/d	--	--	--	--
1980	8,029,479	70-80	1.5	1,149,411	70-80	8.21	s/d	70-90	s/d	--	--
1990	8,235,744	80-90	0.26	1,490,499	80-90	2.63	49,489(a)	80-90	s/d	0.60	3.32
1995	8,481,847	90-95	0.59	1,696,609	90-95	2.62	64,249(b)	90-95	5.36	0.76	3.79
2000	8,567,000	95-00	0.20	1,718,600	95-00	0.23	76,308(c)	95-00	3.50	0.89	4.44

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.6.1. Aspectos Demográficos", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 26.

¹: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996.

²: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, 1997.

³: (a) Datos por Ageb del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

(b) Datos por Ageb del Conteo de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

(c) Elaboración propia para este Programa Parcial con base en el escenario tendencial, considerando una tasa de crecimiento de 3.50% del año 1995 al 2000 y proyectando la población.

s/d: Para estos años no fue posible calcular la población del Programa Parcial del Cerro de la Estrella, debido a que las fuentes carecen de la información suficiente.

-- Para estos períodos no fue posible calcular las variables.

“Un fenómeno muy importante que se presenta en la ciudad de México es la constante llegada de población de provincia a esta urbe, tal como se presenta en Iztapalapa, ya que el 25.70% de la población de la delegación nació fuera del Distrito Federal (383,026 habitantes), mientras que en el área que comprende el Programa Parcial del Cerro de la Estrella, 12,664 personas arribaron de otros estados del país, es decir, el 25.59% del total, valores muy similares a los del D.F. Esto indica que una cuarta parte de la delegación fue poblada de manera importante por inmigrantes de provincia”¹⁰.

Otra variable demográfica que consideran los especialistas influye de manera directa en la pauta de poblamiento del Cerro de la Estrella, es el índice de masculinidad, el cual era de

¹⁰ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.6.1. Aspectos Demográficos", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 23.

92 hombres por cada 100 mujeres en el Distrito Federal durante 1995; para la zona del PPDUCE resultó de 96.01 hombres por cada 100 mujeres.

Cuadro 9. Población por Grupo de Edad en el Cerro de la Estrella, 1995

Grupo de edad	Población	%
0 a 4 años	7,065	11.00
5 a 14 años	13,247	20.62
15 a 30 años	20,475	31.87
31 a 60 años	20,506	31.92
60 y más	2,956	4.60
Total	64,249	100.0

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.1. Aspectos Demográficos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 29.

Datos por Ageb del Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

“La relación de niños-mujer en el caso del Distrito Federal fue de 345 niños por cada mil mujeres; en el Cerro de la Estrella fue de 376 niños por cada mil mujeres, ligeramente mayor a la media del Distrito Federal. Además, las mujeres del polígono tienen en promedio 3.4 hijos sobrevivientes, ligeramente mayor a la media del Distrito Federal y de Iztapalapa, que es de 3.3 hijos sobrevivientes por mujer”¹¹.

En lo que respecta a las actividades económicas 16,452 personas tenían trabajo en el año de 1990, en la zona de aplicación y estudio del programa parcial, la PEA ocupada era el 33.24% de la población total, lo cual implica que un poco más de la tercera parte de los habitantes del Cerro de la Estrella reportaron tener trabajo y percibir algún ingreso.

“[...] en el Cerro de la Estrella la PEA inactiva fue del 44.38% de la población total, de la cual el 33.27% eran estudiantes y los habitantes que realizaron funciones en el hogar correspondió al 42.05% aproximadamente”¹².

¹¹ Ibid, p. 25.

¹² Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.2. Aspectos Económicos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 26.

Cuadro 10. Población Económicamente Activa Ocupada por Sector, Distrito Federal, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1990

Sector Económico	Distrito Federal/(a)		Iztapalapa/(a)		Polígono de Aplicación del Programa Parcial del Cerro de la Estrella/(b)		
	PEA Ocupada	% Respecto a la PEA Total del D.F.	PEA Ocupada	% Respecto a la PEA Total de la Delegación	PEA Ocupada	% Respecto a la PEA Total de la Delegación	% Respecto a la PEA Total del Programa Parcial
Primario	19,145	0.66	1,601	0.33	No hay datos	--	--
Secundario	778,434	26.98	157,717	32.48	5,840	1.20	35.50
Terciario	1,971,646	68.35	307,142	63.26	9,775	2.01	59.41
No Especificado	115,582	4.01	19,098	3.93	837	0.17	5.09
PEA TOTAL	2,884,807	100.00	485,558	100	16,452	3.38	100.00

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.2. Aspectos Económicos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 32.

(a) Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa, 1997.

(b) Datos por Ageb's del XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 1990.

Como ya se mencionó en el primer capítulo, los ingresos anuales que obtienen los habitantes de metrópolis en los países menos desarrollados son bajos, guardan un marcado desequilibrio con los ingresos que se pueden obtener en otras ciudades de países desarrollados—situación que, por otra parte, también explica la migración legal e ilegal de mexicanos hacia los Estados Unidos, ya no sólo de población rural, sino también de población urbana—y predeterminan las pautas de inserción en el mercado laboral y el mercado de suelo informal.

“En el caso del Cerro de la Estrella, la población ocupada que ganó menos de 1 salario mínimo fue del 20.72%, y los que ganaron entre 1 y 2 salarios, correspondieron al 49.37%, que en conjunto representaron el 70% de la población; mientras que

únicamente el 25.07% tenían ingresos entre los 2 y 5 salarios mínimos mensuales [...]”¹³.

Hasta el año de 1990 en el Cerro de la Estrella había 886 establecimientos (el 1.95% del total delegacional) con actividad económica, el personal ocupado en la zona era de 3,072 empleados (19.45% del total correspondiente a Iztapalapa). La rama económica que predomina es el comercio, con 597 establecimientos y 1,288 empleados (equivalentes al 67.38% y el 41.93% del total de la zona, respectivamente).

Los servicios ocupan el segundo lugar en cuanto a actividad económica en el Cerro de la Estrella, en 1990 se reportó la existencia de 206 establecimientos que empleaban a 418 personas (equivalentes al 23.25% de locales, y el 13.61% de personal empleado total de la zona). El ramo de la manufactura es el tercero en importancia, con tan sólo 83 unidades económicas y 1,366 personas empleadas.

Cuadro 11. Población Ocupada por Grupos de Ingresos, Distrito Federal, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1990

Salario Mínimo	Distrito Federal/(a)		Iztapalapa/(a)		Polígono de Aplicación del Programa Parcial del Cerro de la Estrella/(b)		
	Población	% Respecto al Total del D.F.	Población	% Respecto al Total de la Delegación	Población	% Respecto al Total de la Delegación	% Respecto al Total del Polígono del Programa Parcial
Menos de 1	575,865	19.96	108,477	22.34	3,409	0.70	20.72
De 1 hasta 2	1,168,598	40.51	220,569	45.43	8,122	1.67	49.37
De 2 hasta 5	760,544	26.36	115,571	23.80	4,124	0.85	25.07
Más de 5	292,270	10.13	26,531	5.46	n/d	--	--
No Especificado	87,530	3.04	14,410	2.97	797	0.16	4.84
Total	2,884,807	100.00	485,558	100	16,452	3.38	100.00

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.2. Aspectos Económicos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 35.

(a) Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa, 1997.

(b) Datos por Ageb's del XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 1990.

¹³ Ibid, p. 27.

Con los datos de la actividad económica y el ingreso de la población asentada en el Cerro de la Estrella, se observa que sus habitantes tienen establecidas una serie de actividades comerciales, de manufactura y servicios que realizan en el territorio, o bien, en las cuales se emplean en unidades económicas de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Si bien la Población Económicamente Activa representa una tercera parte del total de sus habitantes, en el Cerro de la Estrella la PEA inactiva tiene actividades vinculadas al estudio y las labores del hogar. Otro rasgo característico es el promedio de 3.3 hijos sobrevivientes por mujer, así como el porcentaje de la población en el rango de edad que va de los 15 a los 30 años—el 30% del total de los habitantes en la zona—y en cuanto a los ingresos, casi la mitad reporta de 1 a 2 salarios mínimos.

Las características de los pobladores de la zona y sus actividades, a la vez que consolida el carácter urbano-metropolitano del Cerro de la Estrella, impone una serie de demandas y requerimientos en materia de servicios públicos que vayan a la par con la integración de su población y su territorio con la Zona Metropolitana del Valle de México.

Es así que la tarea de planeación participativa cobra un sentido que va más allá de la regularización o la caracterización de las actividades que se realizan en la zona, tiene que ver con atender las expectativas y el horizonte de quienes con sus actividades delinean el perfil de la trama urbana.

En esta sección se utilizan los mismos datos socioeconómicos con que se elaboró el PPDUCE, los cuales corresponden a los años de 1990 (para el caso de los Censos Generales de Población), 1994 (en lo que corresponde a los Censos Económicos) y 1997 (respecto al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa); desde luego que las cifras son susceptibles de actualizarse, pero es importante tomar en cuenta que se trata de la

información estadística que se adoptó como base para el diagnóstico de los investigadores y que en el momento de inicio y término del documento final del programa parcial, no se encontraban publicados los datos censales del año 2000.

Cuadro 12. Distribución del Número de Establecimientos por Actividad Económica, delegación Iztapalapa y Cerro de la Estrella, 1994

Sector	Iztapalapa/(a)		Zona del Programa Parcial del Cerro de la Estrella/(b)		
	Unidades Económicas	% Respecto al Total Delegacional	Unidades Económicas	% Respecto al Total Delegacional	% Respecto al Total del Polígono de Aplicación del Programa Parcial
Minero	0	0.00	0	0.00	0.00
Manufacturero	4,384	9.66	83	0.18	9.37
Comercio	28,600	63.05	597	1.32	67.38
Servicios	12,377	27.29	206	0.45	23.25
Total	45,361	100.00	886	1.95	100.00

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.6.2. Aspectos Económicos", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 37.

(a) Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa, 1997.

(b) Datos por Ageb's de los Censos Económicos de 1994, INEGI.

III.1.3. La dinámica de la irregularidad

El poblamiento del Cerro de la Estrella se ha dado en forma paulatina, en diferentes momentos tanto la ocupación como la utilización de esta zona de la ciudad ha obedecido a las dinámicas sociales y económicas prevalecientes en su entorno inmediato: la ciudad de México e Iztapalapa.

A continuación se expondrán los diferentes estadios de ocupación y uso de esta zona; sin embargo, es importante considerar que durante la época prehispánica la utilización del Cerro de la Estrella estaba vinculada con el elemento simbólico-religioso, mediante la ceremonia del Fuego Nuevo, un referente que cuenta con vestigios arqueológicos.

Durante la época de la colonia no se tiene registro de mayores presiones sobre la zona de estudio, aunque el territorio de Iztapalapa sufre cambios en la dinámica de uso y apropiación del suelo; los cambios más significativos para el Cerro de la Estrella operan una vez concluida la Revolución, con la restitución de tierras y la formación de ejidos, ya que esta modalidad de propiedad de la tierra, es la que posibilitó más adelante la integración del suelo de Iztapalapa a la urbanización.

El paso que tiene Iztapalapa de rural a urbano, se concreta en los años cuarenta cuando la zona oriente de la ciudad e México es declarada zona industrial; desde esa época, el gobierno ya tiene en cuenta la importancia de los recursos naturales y la importancia del cerro para el ecosistema del Valle de México.

“En 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas declara como Parque Nacional al Cerro de la Estrella con una superficie de 1,100 ha, que abarcan un polígono definido por lo que son hoy la Calzada Ermita Iztapalpa y las avenidas Tláhuac y San Lorenzo Tezonco”¹⁴.

Como se aprecia en el antecedente citado, la ocupación, utilización e incorporación del Cerro de la Estrella a la trama urbana de la delegación Iztapalapa, la ciudad de México y su zona metropolitana, ha sido irregular y contraviniendo su carácter de Parque Nacional, al menos desde 1938.

Con la redistribución del sistema hidráulico natural del Valle de México (es decir, de los ríos y canales), la década de los cuarenta marca para delegaciones como Iztapalapa el agotamiento (por inviabilidad) de las actividades agrícolas. Tanto el impulso de las actividades industriales, como la incorporación de suelo a la urbanización, abrieron paso a

¹⁴ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.3. Antecedentes Históricos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Época, No. 165, 15 de septiembre de 2000), p. 11.

la expansión de la mancha urbana la cual fue abarcando en forma gradual a las delegaciones periféricas.

“El crecimiento urbano en el Cerro de la Estrella se inicia paulatinamente a partir de los años 70’s, mediante el fraccionamiento irregular del suelo propiedad de ejidatarios [...] Esta ocupación implicó la violación del decreto de Parque Nacional de 1938, lo que obligó a las autoridades del Distrito Federal a emitir un nuevo decreto el 30 y 31 de mayo de 1987 de suelo de conservación ecológica y Área Natural Protegida para evitar la ocupación de 143 ha, que implicaba salvar únicamente el 15% de la superficie original”¹⁵.

Ya para la década de los noventa, el Pronasol, estimuló la consolidación y masificación del uso habitacional, financiando obras y la introducción de servicios básicos en asentamientos como Ampliación Veracruzana, Estado de Veracruz, Valle de Luces, Fuego Nuevo y Xalapa.

“El espacio urbano actual del Cerro de la Estrella se estableció en 1995. Los asentamientos que se mantienen como irregulares han sido por la vía de los amparos [...] Del crecimiento paulatino de los años 70’s pasó a un auge masivo de poblamiento a raíz de los sismos del 85; y es a mediados de la década de los 80’s que los asentamientos se producen en los rellenos de barrancas y tiraderos de basura y de materiales de desecho de construcciones y traslados de tierra por obras [...]”¹⁶.

La dinámica demográfica, los cambios en la vocación económica de Iztapalapa (producto de una política de industrialización y disposición de los recursos hídricos que alimentaban los cultivos de la zona), condicionaron de origen el poblamiento del Cerro de la Estrella como irregular y por encima de su condición de Parque Nacional.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

“Si bien, los primeros ocupantes fueron pepenadores, por la localización del Cerro de la Estrella, se ha producido un paulatino cambio de población de tipo medio; aunque todavía existen asentamientos irregulares con este antecedente, como es Ampliación Fuego Nuevo y Loma Bonita, así como vecindades en la zona del Santuario”¹⁷.

También la cercanía con las calzadas Ermita Iztapalapa y San Lorenzo, la construcción de unidades habitacionales y la instalación de industrias, han resultado determinantes en la configuración del perfil urbano que presenta el Cerro de la Estrella.

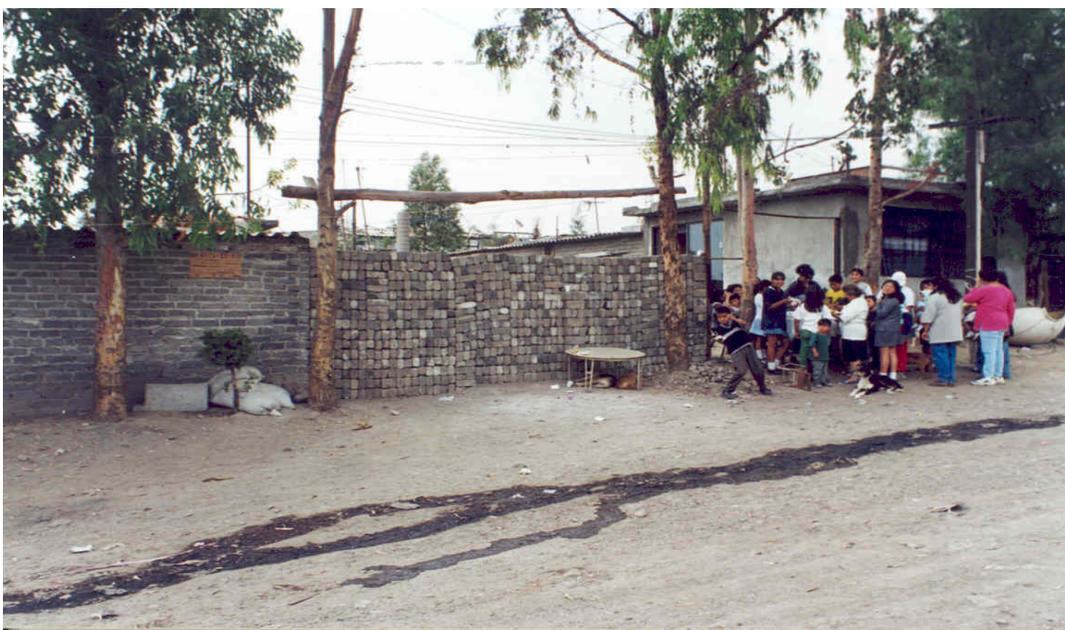
“En la última década, la ocupación del Cerro de la Estrella se ha caracterizado por la aparición de nuevos asentamientos irregulares en el Área Natural Protegida, en el Suelo de Conservación e incluso en la Zona Arqueológica decretada por el INAH. Esto ha provocado usos inadecuados del suelo, el incremento en la deforestación que favorece la erosión del suelo, la reducción del Área Natural Protegida y de la infiltración del agua que alimentan los acuíferos de la Ciudad de México”¹⁸.

Debido a lo anterior, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano constituía prácticamente la última oportunidad para conservar los recursos naturales y el patrimonio del cerro, toda vez que la dinámica irregular en la ocupación de terrenos al momento de iniciar el proyecto, abarcaba también al Predio de la Pasión, espacio que—como ya se ha mencionado—alberga año con año en la Semana Santa la representación de la Pasión de Cristo.

El impacto de los asentamientos irregulares, se dirige al menos en tres direcciones: una primera, que tiene que ver con la calidad de vida de los habitantes de estas zonas; una segunda que se vincula a la inexistencia o baja calidad de los servicios públicos, ya que ahí donde no hay drenaje, las aguas residuales se vierten a cielo abierto o se drenan por las calles, propiciando focos de infección y contaminación ambiental.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid, p. 12.



Aspecto de uno de los asentamientos humanos ubicados en el Cerro de la Estrella.

Foto: Equipo técnico-social del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, 1999-2000.

Un tercer efecto tiene que ver con aquellos asentamientos irregulares que allanan el camino a los especuladores de suelo urbano y fraccionadores ilegales, como los localizados en el predio las Maravillas, donde la ocupación irregular es un mecanismo que va incorporando suelo el cual, posteriormente al lograr la regularización, tolerancia o reconocimiento por la vía de la presión, se incorpora a la dinámica del mercado de suelo, estimulando la expansión de la mancha urbana sobre las Áreas Naturales Protegidas o el Suelo de Conservación (ver Anexo 9).

Hasta aquí se han aportado los elementos descriptivos del contexto donde se ubica la investigación, se han enumerado los elementos que distinguen al marco donde tiene lugar el objeto de estudio, y por ende, el espacio y tiempo hasta el cual se traslada la tesis para ir al encuentro del problema de investigación.

En los apartados III.1.1 al III.1.3 se han desglosado los componentes característicos del territorio, población e irregularidad, con los datos recabados por el equipo de investigadores para la integración del diagnóstico del Programa Parcial de Desarrollo Urbano; por lo que ahora es necesario dar paso a una explicación histórica de Iztapalapa

III.2. Historia de Iztapalapa. De la chinampa a la unidad habitacional

La descripción del contexto de estudio dentro del proceso de investigación, es un paso que conduce no únicamente al detalle de los elementos distintivos del escenario o entorno donde se ubica el procesos que se analizará, sino que al estar apoyado en la historia, permite redimensionar la investigación.

Referirse a la historia de Iztapalapa, implica delinear la relación que ha tenido esta zona con el devenir del Valle de México, el papel que tenía desde la época prehispánica en la cosmovisión, la religiosidad y los intercambios comerciales, políticos y culturales; hasta su inserción en las pautas de urbanización y expansión territorial de la ciudad de México a partir de 1940.

Siguiendo la conceptualización que hace John B. Thompson acerca del carácter contextual de la formas simbólicas, el cual implica que estas se encuentran vinculadas a procesos sociohistóricos en los cuales “y por medio de los cuales, se producen y reciben”¹⁹, el entramado histórico de Iztapalapa y el Cerro de la Estrella forma parte del contexto bajo el cual sus habitantes se comunican, participan e interactúan socialmente.

En la historia de Iztapalapa es posible identificar los factores que explican su papel geosimbólico y religioso, así como el proceso de expansión urbana que sustenta las

¹⁹ El desarrollo teórico de John B. Thompson, se lleva a cabo en el apartado II.3.1 dedicado al concepto de cultura.

dinámicas de organización social desde las que se articuló la participación ciudadana en torno al Programa Parcial del Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella.

Las organizaciones sociales existentes reflejan—en su composición y ámbito de acción—la historia de Iztapalapa; el Cerro de la Estrella, como geosímbolo y espacio urbano, se explica en dos direcciones: desde la historia de Iztapalapa y con las dinámicas de organización social que “detona” o “activa”.

El núcleo central o pueblo de Iztapalapa, lo conforman ocho barrios—o asentamientos fundacionales—divididos en dos sectores: Atlatilco (que agrupa a los barrios de San Lucas, Santa Bárbara y San Ignacio) e Izomulco (compuesto por los barrios de San Pedro, San Pablo, San José, Asunción y San Miguel); al pueblo se fueron adicionando muchos más asentamientos, 189 colonias y 30 Unidades Habitacionales.

El perfil territorial de la delegación es producto de su historia, en sus diferentes etapas y periodos, ha venido jugado diferentes funciones en el desarrollo urbano de la ciudad de México. Es por ello que revisar la historia de la conformación social y territorial de Iztapalapa, implica hacer un recorrido que va de la chinampa a la unidad habitacional.

III.2.1. Iztaplapa Prehispánica

Esta zona de la ciudad, es fundada en el siglo X por los Chichimecas, un grupo de nobles luego de la caída de Tula, se trasladaron precisamente al pie del Cerro de la Estrella, nombrándolo como Culhuacán. Posteriormente, los aztecas llevan a cabo la migración de su lugar original—en Aztlán—y arriban a la Cuenca de México, fase en la cual se convierten en mexicas.

Con la fundación de Tenochtitlán en el año de 1325 y la expansión de su poderío entre 1430 y 1473—que implicó el fin de la hegemonía de Azcapotzalco sobre los señoríos del

Valle de Anáhuac—, Iztapalapa se incorpora al circuito mexicana de culto, tributo e intercambio; aunque es claro que los vínculos entre los pobladores de los señoríos asentados en el valle trascendían a las disputas por el control total de la región.

“El señorío de Culhuacán quedó sometido a Tenochtitlán. Itzcóatl, señor de los mexicanos, fundó Iztapalapa. Su primer gobernante fue Cuitláhuac ‘el viejo’, hijo de Itzcóatl. Iztapalapa era entonces un lugar fastuoso, tenía palacios, templos, canales, situada al pie del Cerro de la Estrella, en cuya falda había un templo indígena dedicado a Tezcatlipoca [...] Allí Moctezuma señor de Tenochtitlán tenía un hermoso jardín botánico y un grandioso estanque con peces y aves acuáticas”²⁰.

Por ese tiempo, la ubicación de Iztapalapa garantizaba el acceso al sistema lacustre de la ciudad, su ecosistema estaba vinculado al Lago de Texcoco y a los canales que interconectaban con Xochimilco y el centro de la ciudad; este medio lacustre fue el que sustentó las actividades agrícolas desarrolladas mediante las chinampas²¹.

La fisonomía de Iztapalapa no variaba mucho de la de Xochimilco y Tláhuac, una abundante vegetación alimentada por un sistema de canales, que comunicaban a sus pobladores con la ciudad central y le posibilitaban hacer intercambios comerciales y culturales con el resto del entonces Valle de Anáhuac.

“Desde el periodo prehispánico la existencia de los pueblos en el área de Ixtapalapa estuvo fuertemente influida por la presencia de la gran ciudad, lo cual implicó la

²⁰ Mariángela Rodríguez, *Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a cuestras. Semana Santa en Iztapalapa* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991), pp. 20-21.

²¹ “(Del nahua *chinamitl*, seto o cerca de cañas) F. Terreno de corta extensión en las lagunas vecinas a la ciudad de Méjico, donde se cultivan flores y verduras. Antiguamente estos huertos eran flotantes”. “Chinampa” en *Diccionario de la Lengua Española* (Madrid: Real Academia Española, 1991), p. 456.

necesidad de desarrollar redes de transporte que la vincularan a los principales mercados de la ciudad”²².

La preeminencia de las actividades agrícolas y la estructura de la organización social durante la época prehispánica, aunado a los códigos con los que se desarrolló su mundo mítico y religioso, representan la base y el sustento del sentido geosimbólico que permea al Cerro de la Estrella y su función en el espacio de Iztapalapa.

“Las ciudades de la cuenca expresaban una diversidad étnica y lingüística característica de la tradición cultural mesoamericana; ésta se mantenía y reproducía en la compleja red de intercambios comerciales, y se reestructuraba con los cambios en la hegemonía de una ciudad a otra. J. Broda (1978) mostró el papel fundamental del ritual que dirigían los aztecas en el reconocimiento y mantenimiento de las diferencias sociales y étnicas; ritual que tenía referentes bien definidos en la *geografía sagrada* de la cuenca, misma que nos remite al calendario y, en una instancia más general, a la cosmovisión”²³.

El rito del Fuego Nuevo se acendró en el Cerro de la Estrella reafirmando como geosímbolo, en virtud de su localización y el sistema de cuevas con el que cuenta; con esta ceremonia se completa un ciclo de 52 años y se abre uno nuevo. Desde este periodo, el espacio y el territorio tienen un valor simbólico y se articulan con una forma de explicar y entender el mundo; los pueblos prehispánicos vincularon sus actividades en el territorio a los elementos míticos y religiosos.

La ceremonia del Fuego Nuevo cuenta con registros de los años 1351, 1403, 1455 y 1507, el pueblo de agricultores vinculó siempre el agua y el cerro. La cuenca del Valle de

²² María Cristina Montañó, *La Tierra de Ixtapalapa. Luchas sociales: desde las chinampas hasta la transformación urbana* (México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Cuadernos Universitarios 17, 1984), p. 21.

²³ Andrés Medina, *Presentación*, en “Ciudadanos desde el pueblo”, Ana María Portal (México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UAM Unidad Iztapalapa, 1997), p. 12.

Anáhuac, como sistema lacustre fundaba su sustentabilidad en la oportuna llegada de los temporales; cada ciclo completado equivalía a garantizar la supervivencia de esta sociedad.

“Las cuevas que se encuentran en la cuenca de México, como son las del Cerro de la Estrella, eran recintos sagrados que hacían posible el contacto con los dioses, a través de esta vía de comunicación o puerta por la que puedan los dioses descender a la tierra y el hombre subir simbólicamente. Para la cultura Mesoamericana, las cuevas de los cerros significaban el medio de entrada a la casa del dios de la lluvia”²⁴.

Los múltiples conflictos derivados de la necesidad de mantener el dominio o no ser sometido por otros pueblos, o bien, pertenecer a una determinada alianza con códigos de reciprocidad en la dominación, a fin de preservar el acceso al sistema lacustre de la cuenca, con fines agrícolas y comerciales, explica también en parte la importancia de contar con una práctica correcta, ortodoxa, de los rituales y representaciones para la “complacencia y goce de los dioses” (J. Broda, 1978).

Para los primeros pobladores de Iztapalapa, “cada cerro sagrado es, además, la gran bodega donde almacenan la riqueza potencial del pueblo: el agua de la lluvia y de las corrientes, el poder reproductor de sus hijos, el espíritu de los vegetales, el crecimiento de las plantas y animales del pueblo y el poder de multiplicación del dinero. El dios patrono es el distribuidor de los bienes encerrados en la bodega; [...] que premia o castiga su devoción aumentando o disminuyendo los dones (Carmagnani, 1988, p.29)”²⁵. Así, el Cerro de la Estrella es para los primeros asentamientos humanos de la zona, un elemento simbólico donde se articulan cultura, política, sociedad y territorio.

²⁴ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.3. Antecedentes Históricos”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000), p. 9.

²⁵ María Ana Portal, “Ciudadanos desde el pueblo: identidad urbana y religiosidad popular en san Andrés Totoltepec, Tlalpan, México, D.F.” (México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UAM Iztapalapa, 1997), p. 80.

III.2.2. Iztapalapa en la época Colonial

A partir de la cosmovisión, el mito y el ritual, la geografía del territorio tiene una interpretación que se instala en la estructura social y las prácticas culturales de los pobladores; al incorporarse en el proceso del sincretismo, las culturas mesoamericanas tenían ya en su entorno geográfico toda una codificación del mundo en la que se superpuso la religión católica.

Para Iztapalapa, el periodo colonial tiene que ver con el proceso de sincretismo, donde la traza urbana, el tejido social, las prácticas religiosas y la distribución de las actividades en el territorio se redefinen, generando una mixtura.

“Frailes y encomenderos destruyeron imágenes y centros de culto de la religión mesoamericana, impusieron el ritual católico; pero en tanto conservaron la economía campesina centrada en el trabajo en la milpa, mantuvieron la matriz que reproduciría las antiguas creencias y, por lo tanto, la cosmovisión. De tal suerte que el ritmo ritual del ciclo agrario, con sus complejas implicaciones astronómicas hasta ahora reconocidas, impregnaría de muchas maneras el ciclo ceremonial católico”²⁶.

Con el arribo de los conquistadores en 1517 y luego de concretada la caída de Tenochtitlán y del altiplano central en 1521, que precedió a la conquista de mesoamérica hacia 1550, da inicio de la época colonial; la ciudad de México experimentará durante este periodo una serie de cambios a nivel de territorio, la traza urbana, y el orden social.

La ciudad fundada por los aztecas cedió su paso a un nuevo orden en donde las iglesias, los colegios, la universidad, los hospitales, la religión, el lenguaje y las festividades, junto con el arte y la ciencia, ocuparon un lugar de preeminencia; las nuevas infraestructuras y

²⁶ Medina, p. 13.

prácticas culturales, siguieron teniendo punto de referencia el mismo espacio que ocupó Tenochtitlán, que posterior a la conquista, reafirmó su papel de ciudad-territorio central.

El modo de organización en torno a la ciudad central, implicaba continuar asignando a los poblados aledaños las actividades agrícolas, mineras y con posterioridad, de manera incipiente, las semimanufactureras. Una forma de garantizar el abasto para la ciudad central fue el establecimiento de la encomienda, controlada a través del Cabildo, quien se encargó de redistribuir la tierra.

Durante el periodo colonial se generan tres procesos que incidieron en la reconfiguración social y territorial de Iztapalapa y el resto de los asentamientos de la región:

- El papel del Cabildo en la redistribución del suelo en la ciudad central y las zonas agrícolas, dotando a las haciendas de tierras de cultivo y reservando para los indígenas tierras comunes, organizándolos en el sistema de barrios (origen de la estructura de cargos y mayordomías), con la presencia eclesiástica.
- El papel de la iglesia en la conversión religiosa de los indígenas, con el empleo del teatro evangelizante, trasponiendo ritos, dioses y mitos, superponiéndolos a los ya existentes a partir de la cosmovisión mesoamericana.
- Arraigo del sistema de cargos y mayordomías para dar vigencia a las festividades.

Las nuevas instituciones y prácticas religiosas, se instauraron en la misma cadena de pueblos establecidos en la cuenca; aún más, la traza original de la ciudad central prehispánica se mantuvo; aunque la expansión de la ciudad se hace a partir de las tierras de los pobladores originarios. En este contexto, la chinampa se mantuvo como la unidad esencial de propiedad y producción, aunque el entorno estuvo caracterizado por los conflictos permanentes entre hacendados y comuneros, aglutinados en pueblos.

“Las formas por las cuales las comunidades perdían sus tierras eran varias: la franca invasión, la compra (aunque legalmente las tierras comunales no podían enajenarse) y el arrendamiento. A través de una o varias de estas vías las haciendas iban creciendo y consolidándose [...]”²⁷.

“La presencia de elementos como haciendas, ranchos y conventos, acentuó la escasez de tierra, en especial en la zona de Ixtapalapa y sus pueblos circunvecinos [...]”²⁸.

Al ser las haciendas grandes unidades de producción y explotación de los recursos naturales, tarde o temprano dificultaban el acceso y aprovechamiento de los pueblos a recursos tales como la caza del pato, la recolección de peces en el lago, o el acceso a tierras de pastoreo; los episodios de violencia y negociación se suceden uno a otro invariablemente.

El Cabildo de la ciudad de México fijó para Ixtapalapa una extensión en 15 leguas a la redonda (Rodríguez, 1991); al ubicarse los colonizadores en el centro de la ciudad, la presión sobre las tierras de la periferia se hace más patente hasta el siglo XVIII. La disponibilidad de tierras se veía aún más limitada por la cantidad de salitre existente en vastas zonas de Ixtapalapa, lo que obligaba a su población a diversificar sus actividades.

En un amplio estudio desarrollado por María Cristina Montaña—donde analiza las diferentes etapas por las que atravesó el complejo proceso de reparto de la tierra en Ixtapalapa—se ofrece un valioso testimonio en torno a la actividad económica de esa zona durante la época colonial.

“Como tan necesitados se ven en precisión de apurar la industria para adquirir el sustento, unos en acarrear sacate del campo o flasole en su tiempo [...] otros en traer

²⁷ Rodríguez, pp. 104-105.

²⁸ Montaña, p. 23.

maíz de Toluca y otras partes [...] He aquí la necesidad que tienen de territorio o campo donde pasten estos animales que son muchos. Otros se aplican a la fábrica de salitre o nitro que conducen al Real Molino de la Pólvora [...] Y todos hombres y mujeres necesitados de leña y lumbre que cogen de sus tierras propia, buñigas y cahuales [...] Se haze concepto de la mayor necesidad si se considera que el Pueblo de Ixtapalapa es grande y por días crece su vecindario, se compone de 369 tributarios, de cerca de 100 viudos y viejos reservados. De más de 250 jóvenes y mozas próximas a casarse, a quienes se les ha de dar solar para casa, y de más de 400 muchachos de todas edades que componen el bulto de más de 1,000 personas [...]”(idem)²⁹.

El otro proceso de transformación se dio en torno a la *evangelización*, que sustenta el traspase de la Ceremonia del Fuego Nuevo a la representación de La Pasión en la Semana Santa; “[...] el fenómeno de la cristianización se sirvió de todas las prácticas culturales que tuvo a su alcance: música, canto, danza y teatro para mencionar algunas, y así apuntalar la hegemonía del Estado colonial”³⁰.

En particular, la escenificación de la Pasión de Cristo es derivada de la utilización del teatro como vehículo evangelizante. En la implantación de la celebración de la Semana Santa, están presentes tres elementos fundamentales: la distribución de la comunidad en barrios; el sistema de cargos (donde las mayordomías juegan un papel crucial); y las dinámicas de evangelización, utilizando expresiones culturales acendradas en la población desde la época prehispánica.

²⁹ Ibid, p. 27.

³⁰ Rodríguez, p. 69.

El proceso de evangelización y el sistema de tributo junto con la organización en barrios, aunado a un sistema festivo, terminaron por prefigurar las bases sociales para sustentar las representaciones y ritos de las comunidades.

“De las tierras comunales de Iztapalapa, había una pequeña porción llamada ‘tierras de santos’, pertenecientes a las distintas cofradías de los ocho barrios que hasta la actualidad conforman este pueblo. En 1790 cada barrio tenía una pequeña porción para estos fines; el culto de la imagen de cada uno de los barrios era responsabilidad de un mayordomo [...] Las primeras fiestas religiosas registradas eran las de los ocho barrios, la de los tiradores, y la de los comerciantes, llamada también de ‘chincoleras’ (verduleras), en éstas se conmemoraba a los cazadores y a los chinamperos”³¹.

La presencia de la Iglesia en el sistema de barrios, estaba vinculada tanto a la evangelización como a la recaudación, en este sentido, las fiestas religiosas constituían un ámbito de mitigación para las tensiones y resistencias que pudieran haber quedado en las comunidades.

Las nuevas prácticas culturales se establecieron sobre los rituales que ya practicaban los indígenas, hay dos explicaciones para esta aceptación: para camuflar sus ritos y garantizar su subsistencia, o bien, como renuncia a los antiguos dioses que finalmente, lo abandonaron, dejándolos en el abandono y la desesperanza; el tema en particular es muy debatido, se hace alusión a las dos perspectivas, aunque el objeto de la investigación no es ahondar en ellas.

“El teatro español surge en la Edad Media [...] Durante en medioevo son conocidos los juglares, los cantares de gesta y luego los romances [...] De este tiempo datan incluso las corridas de toros, como una de las formas de juegos públicos. Junto a éstas también

³¹ Ibid, p. 70-71.

se desarrolló el teatro sacro, que se origina en los pueblos donde tuvo gran acogida. De dicho teatro sacro nos interesa destacar la existencia de todo un ciclo llamado de Pascua, al cual pertenecían los autos de La Pasión y la Resurrección, que fueron traídos a América”³².

Cabe subrayar que de acuerdo a estudios derivados de la antropología y la arqueología, hoy se sabe que los pueblos prehispánicos tenían ya instalado entre sus prácticas y expresiones sociales la teatralidad, a través de farsas o bien de narraciones donde se aludía a la crueldad o el dramatismo³³.

La representación fue empleada como un vehículo de evangelización, la representación de La Pasión en la Semana Santa de Iztapalapa es un testimonio antropológico y etnológico vivo de la sobreposición de símbolos y rituales religiosos, donde se expresa el sincretismo articulado a un elemento geosimbólico como el Cerro de la Estrella.

“En Iztapalapa contamos con manifestaciones teatrales que funden, hoy, elementos del teatro popular español del siglo XVI, con elementos propios del teatro indígena [...] Los españoles trajeron a las Indias las costumbres de sus celebraciones religiosas. Éstas fueron acentuadas en su solemnidad considerando que se trataba de una especie de ‘catequeis visual’ [...] Los españoles que vinieron a América siguieron celebrando a su manera las fiestas de Corpus Christi, mientras que los misioneros comenzaron a adaptar, traducir y adecuar las representaciones a la educación espiritual de los indios”³⁴.

Es importante subrayar que si bien las representaciones fueron en su origen instauradas por los misioneros con el objetivo de alcanzar la evangelización, una vez culminada la apropiación cultural por parte de las comunidades, paradójicamente la institución

³² Ibid, p. 76.

³³ Ibid, p. 75.

³⁴ Ibid, p. 77.

eclesiástica—al menos en el caso de la Pasión de Cristo en Iztapalapa—se repliega y únicamente supervisa y sanciona a la distancia algunos aspectos del contenido, validando sin involucrarse en la organización de la comunidad este festejo y muchos otros.



Inicio de la procesión, foto: mexico.htmlplanet.com/fiestas.htm

Nada menos, los diálogos que se leen año con año en la representación de Iztapalapa, provienen del libro *El mártir del Gólgota*, cuyo autor es el español Enrique E. Pérez Escrich, quien tomó como base los evangelios apócrifos; esta característica habla de que para representar La Pasión de acuerdo con el sentir popular, se emplean fuentes apócrifas³⁵.

El dramatismo expresado en los giros verbales de los diálogos y alocuciones que mantienen los personajes, empata con la perspectiva de intensidad y—porque no apuntarlo—maximalismo propio de las ideas y referencias apologéticas heredados de la sociedad prehispánica, donde muchos de los pasajes que explicaban el origen y sentido de los dioses, se construían a partir de la mezcla entre mito y realidad.

³⁵ Ibid, p. 116.

Descifrar la mitología de los pueblos indígenas implica ir decantando hechos reales—como guerras, alianzas, nacimientos de gobernantes, epidemias, etc—con otras figuras eminentemente religiosas.

De estas reminiscencias prehispánicas, surge una fusión de elementos que se expresan en adornos, color, luz (ceras), flores de papel y naturales; para decorar cruces; incorporando a los rituales los elementos del drama y la teatralidad.

Las crónicas de la época dan cuenta de las expresiones rituales y religiosas de los indígenas, que luego trasladaron al catolicismo³⁶. Las escenificaciones de La Pasión tienen antecedentes en diversas poblaciones como Texcoco, Chalco Amecameca (1583), Coyoacán (1587); y para el caso de el Cerro de la Estrella, se refiere —sin que se haya podido ubicar una fuente fidedigna—que fue Fray Bernardino de Sahagún, maestro del Seminario de Lenguas en el Convento de Culhuacán, quien instauró la representación de la Pasión.

La tarea de evangelización que arrancó hacia 1524, tuvo como características la apropiación de las formas simbólicas e inclusive la lengua —el náhuatl—para generar una serie de contenidos que por su dramatismo, fueron incorporados y apropiados por los pueblos indígenas.

“Lo hicieron con un conocimiento profundo del carácter indio; conocían su imaginación, sabían sus historias pasadas, se daban cuenta de la ampulosidad con que gustaban de celebrar sus fiestas paganas y recogiendo el temperamento indio lo que en él había de actor o farsante, lo encaminaron hacia la representación de unos autos o misterios cristianos [...] (Sten 1974: 60, tomado de Rodríguez, p.81)”.

³⁶ Ibid.

La organización en barrios y la práctica de asignar cargos y mayordomías, vinculadas a un entramado festivo religioso, que tiene en la representación mítico-teatral una práctica central, son las bases de una organización social que persiste hasta nuestros días. Este proceso reestructuró el territorio y reformuló las dinámicas sociales en torno al mismo.

III.2.3. El México independiente. Las Leyes de Reforma y los tiempos del cólera

Previo al advenimiento del México independiente, el funcionamiento de la ciudad estaba en manos del Ayuntamiento; hacia finales del siglo XVIII la región central de la todavía Nueva España (Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Toluca) y más aún, los asentamientos del bajío (Morelia, Guanajuato, Guadalajara, Aguascalientes y más hacia el norte, Zacatecas), formaban un “sistema de ciudades muy regular” (Garza, 1985, p.67).

Una vez de consumado el movimiento de independencia, el 4 de octubre de 1824 se promulga la ley por la que se crea el cargo de jefe político para la ciudad y se delimita el territorio de la misma, Iztapalapa se integra a un sistema compuesto por una ciudad y once municipalidades; esta organización político-administrativa tendría vigencia hasta 1928, cuando las municipalidades desaparecen y se crea la figura de Delegación Política.

El gigantismo y la expansión descontrolada de la ciudad no desbordaba ni política ni territorialmente a la capital, la cual no perdió su vocación de centro político, comercial, con unidades de producción agrícola y extracción de minerales en la periferia.

La importancia creciente que fue adquiriendo Puebla, se debió en gran medida a que la elite política y comercial de la ciudad de México trasladó su residencia allá, escapando de los problemas que ya acusaba en materia de servicios públicos—en particular el drenaje, con las inundaciones del Siglo XVII—la capital del virreinato.

“A pesar de que la capital era bella e importante, se apreciaba gran pobreza y descuido, aunque algunos gobernantes se preocuparon por mejorar su aspecto, sin embargo, las pésimas condiciones de salud pública siguieron representando uno de los problemas más graves de esta centuria [se refiere al Siglo XVIII].

[...] la mayoría de las calles carecían de banquetas. Los puentes y atarjeas que cruzaban las diferentes vías se encontraban inmundos y en las acequias siempre había aguas sucias y pestilentes, porque la gente tiraba en ellas toda especie de desperdicios [...] En la periferia, la vida era especialmente crítica por la insalubridad que se percibía por todas partes. Las calles y callejones se encontraban atravesados por multitud de canales, grandes caños descubiertos con aguas lodosas y pestilentes”³⁷.

Las condiciones de insalubridad que privaban en la capital y de manera mucho más acentuada en la periferia, con toda seguridad contribuyeron a uno de los brotes epidémicos más severos que se recuerden en la historia de la ciudad: el cólera morbus tuvo un efecto particularmente devastador en el año de 1833 en Iztapalapa.

De acuerdo con cálculos de la época, se estima que en hasta agosto de 1833 se habían sepultado 14,000 personas (Florescano y Malvido 1982; pp.418-419), la fuerza con que asoló esta epidemia a Iztapalapa representó un peligro latente para la sobrevivencia de la comunidad.

Para septiembre de ese mismo año, la epidemia aminoró y este cambio en las expectativas de vida para sus pobladores suscitó toda una serie de festividades, así como un reforzamiento en el apego a las prácticas religiosas, pues el haber superado una epidemia de tales magnitudes implicaba, en los hechos, una manifestación milagrosa de salvación. Los

³⁷ Cecilia Maldonado, *La Ciudad de México en la Nueva España: Siglos XVI, XVII y XVIII* (México: Dirección de Estudios Históricos, INAH, 1997. Mimeo), pp. 28-29.

rituales que se establecieron a partir de la epidemia de cólera morbus de 1833, son fundamentalmente dos:

a) *El Señor de “La Cueva”*

Se trata de la figura religiosa que unifica a Iztapalapa, es una representación del “Cristo del Santo Entierro”, llegó a Iztapalapa desde la segunda mitad del siglo XVII, fue traída desde Etlá, Oaxaca a la ciudad para ser remozada, se dice que al llegar a Iztapalapa se tornó ‘pesada’, y decidió quedarse en las inmediaciones de una cueva.

Como milagro, se le confiere el fin de la epidemia de cólera en 1833, convirtiéndolo en el protector de Iztapalapa. Sus festividades reúnen a toda la comunidad, aunque los días de celebración se dividen entre las dos mitades: Izomulco (cada tercer domingo del mes de septiembre) y Atlatilco (el cuarto domingo del mismo mes).

Para llevar a cabo ambas fiestas, se designa un mayordomo en cada mitad, existe también una asociación florera, sus integrantes realizan adornos florales, conocidos como “portadas”, los cuales se colocan a la entrada a la iglesia del Señor de la Cueva; quienes participan en estas asociaciones no son removidos cambiados cada año, ya que participan mientras quieren; para elaborar las “portadas” se hace una colecta entre los habitantes de las dos mitades del pueblo³⁸.

b) *Representación de “La Pasión de Cristo”*

En cuanto a la representación de ‘La Pasión de Cristo’, se realiza cada año en Iztapalapa con motivo, precisamente del fin de la epidemia de cólera. “La finalización de la epidemia, la vuelta a la vida, es lo que se conmemora con la escenificación de la pasión y muerte de Cristo año con año.

³⁸ Carlos Garma Navarro, “La peregrinación de Iztapalapa al Tepeyac” en *Las peregrinaciones religiosas: una aproximación* (México: UAM Unidad Iztapalapa, 1994), pp. 67-68.

“Este mensaje es reiterativo, durante los ensayos no sólo se les recuerda a los actores el origen de esta representación, sino que también se repite a todos los medios de comunicación. La apertura oficial del ritual se hace con este recordatorio y la alusión al desastre junto con la mención de que Iztapalapa conserva sus tradiciones”³⁹.

En la investigación antropológica de Mariángela Rodríguez, “la causa fundamental de participación que adujeron tanto los actores principales como los penitentes (nazarenos) es la búsqueda de un cambio en su mundo: conseguir empleo, salud, tranquilidad, etc”⁴⁰.

Así, la práctica religiosa, en el plano de la representación teatral, revaloriza el código de protección-castigo que tenían los pueblos mesoamericanos con sus deidades, sólo que ahora se ejecuta desde una religión instaurada durante la conquista, la disertación al este respecto no es el objeto de la presente investigación, lo que interesa aquí es destacar no sólo la complejidad, sino el profundo arraigo que se encuentra como base en la organización de la representación de La Pasión de Cristo en Iztapalapa, es decir, la contextualización del Cerro de la Estrella como geosímbolo.

Estos festejos se suman a un amplio calendario de rituales y festividades que tienen lugar en Iztapalapa, y en donde la participación de sus pobladores es indispensable para su realización. La aparición del Señor de la Cuevita, el 3 de mayo de 1833, marca el inicio de este ciclo (ver Anexo 10).

A estas fechas festivas, se añaden las de cambios en los roles de mayordomías y cargos, sistema que se analizará en el siguiente apartado; también están las fechas destinadas a la organización de la representación de La Pasión de Cristo, que por lo normal arrancan en

³⁹ Rodríguez, pp. 29-30.

⁴⁰ Ibid.

enero de cada año, pero implican una planeación, ensayos y acuerdos con las autoridades delegacionales.



Momentos previos a la crucifixión, foto: Erik Meza, periódico *Reforma*, sección Ciudad y Metrópoli, 18 de abril de 2003.

Luego del trágico episodio de la epidemia por cólera morbus, quienes han investigado más de cerca las dinámicas histórico-culturales de Iztapapala (tanto en las prácticas sociales como en el régimen de propiedad y uso del suelo), coinciden en señalar que con la entrada en vigor de las Leyes de Reforma, y en particular la desamortización de los bienes de la Iglesia, se da otro proceso que introdujo tres transformaciones determinantes:

- Un reacomodo en la tenencia y uso de la tierra, que trajo mayores tensiones entre las comunidades y los hacendados.
- Una disminución en el poder político y económico de la Iglesia, que se tradujo en una relativa pérdida de control sobre las dinámicas sociales de organización en torno a las festividades religiosas.
- Y en virtud de lo anterior, una consolidación de la importancia de las mayordomías, y en general, del sistema de cargos en el pueblo y los barrios de Iztapapala.

Las pautas en los cambios de la propiedad del suelo, determinaron la forma en que se insertaron la población y el territorio de Iztapapala a las dinámicas de urbanización de la ciudad de México. Ya en 1861, el Distrito Federal consistía en el municipio de México y cuatro prefecturas: Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Xochimilco y Tlalpan; esta última estaba conformada por cinco municipios: Iztapalapa, San Ángel, Coyoacán, Iztacalco y Tlalpan.

La desamortización de tierras, revivió e intensificó los conflictos entre las haciendas y las comunidades por el control de las zonas de pastoreo y cultivo; muchos de esos conflictos, como se puede apreciar en la investigación de Montaña, aún resolviéndose a favor de las comunidades, no quedaban exentas de disputas y conflictos internos, que derivaron en la pérdida de terrenos. Muchos de los terrenos que la Corona otorgó a los pueblos, se perdieron después de 1856.

El sistema de cargos y las mayordomías adquirió un rol protagónico; antes de las Leyes de Reforma las fiestas eran un momento propicio para que la Iglesia obtuviera ingresos, de igual forma, cuando esta institución requería del trabajo comunitario para la mejora de sus instalaciones o terrenos de cultivo, podía disponer del trabajo de los indígenas; a cambio de este trabajo, eran eximidos de las obligaciones tributarias por parte del Estado.

En la otra dimensión de los cambios que impulsaron la leyes de desamortización de bienes a la Iglesia, Mariángela Rodríguez explica:

“[...] las Leyes de Reforma, que repercutieron en nuevas formas de acumulación y pusieron en circulación grandes extensiones de tierra con el consecuente despojo a los indígenas. Dichas leyes liberaron relativamente a las organizaciones rituales de los

barrios del estricto tutelaje de la Iglesia. Pensamos que ésta fue una coyuntura favorable para el desarrollo y extensión de las prácticas religiosas subalternas”⁴¹.

Recapitulando, en este primer período de vida independiente, hay dos hechos que terminaron afianzando el papel de la organización social de las comunidades (mayordomías y sistemas de cargos) en torno a las festividades religiosas en Iztapalapa: la epidemia del cólera morbus y la desamortización de bienes eclesiásticos.



“El castigo de los fariseos”, momentos de la representación de “La Pasión” en Iztapalapa. Foto: Eric Meza, periódico *Reforma*, sección Ciudad y Metrópoli, 18 de abril de 2003.

Si adicionalmente se considera que la distribución por barrios ya existía, las bases para la representación de La Pasión de Cristo—reforzada por parte del teatro evangelizante—estaban ya arraigadas en el tejido social, con todas las condiciones para que esta práctica se llevara a cabo como parte de la cultura popular y la memoria colectiva.

Durante el mandato de Benito Juárez, si bien se aplicaron las normas que condujeron a la separación de la Iglesia y el Estado, este proceso de Reforma dejó al margen la representación de la Semana Santa, reconociendo su carácter de práctica tradicional popular (ver Anexo 11). El otro proceso histórico-social que terminó por aportar los elementos que prefiguran y explican a Iztapalapa fue la Revolución.

⁴¹ Ibid, p. 70.

III.2.4. Durante y después de la Revolución

Continuando con esta revisión histórica y periodización de la vida de Iztapalapa, y a la par, de la evolución de la organización social en torno a sus elementos culturales, simbólicos y religiosos, corresponde analizar ahora a otro de los momentos determinantes en la integración de la fisonomía actual de la delegación; se trata de la Revolución y su impacto en la restitución de tierras y el reparto agrario en esta zona de la ciudad.

“[...] esta zona oriente de la ciudad de México recibió la respuesta de la reforma agraria con mayor prontitud que cualquier otra zona o región del país. Así, para principios de los años treinta, el reparto de tierras había concluido con el desmembramiento de la mayoría de las haciendas existentes⁴²”.

La presencia del movimiento zapatista en Iztapalapa fue un hecho, los vínculos que mantuvo con la comunidad fueron cercanos; esto colocó a Iztapalapa en el espectro de atención de los regímenes posrevolucionarios, que en pro de mantener en paz esta zona del Valle de México, procedieron con particular diligencia y prontitud a la restitución de tierras, es decir, a ejecutar el reparto agrario.

Una nota para la historia de la representación de La Pasión de Cristo, fue la determinación por parte de Emiliano Zapata para que esta celebración no se suspendiera, amén de los múltiples problemas y limitaciones que se vivían en aquellos momentos (ver Anexo 12). “Cuentan que cuando llegó Zapata a Iztapalapa se decidió suspender la Semana Santa por falta de recursos para realizarla; ante la fe del pueblo, aquél en vez de suspenderla, prestó apoyo facilitando los caballos y todo lo que hacía falta”⁴³.

⁴² Montaña, p. 13.

⁴³ Rodríguez, p. 178.

Es importante subrayar que si bien, las relaciones políticas e institucionales entre la Iglesia y los gobiernos emanados de la Revolución fueron de distancia y con episodios de conflicto—en particular con el surgimiento del movimiento cristero—, los diferentes niveles de gobierno reconocieron siempre el carácter tradicional de las prácticas y manifestaciones religiosas populares.

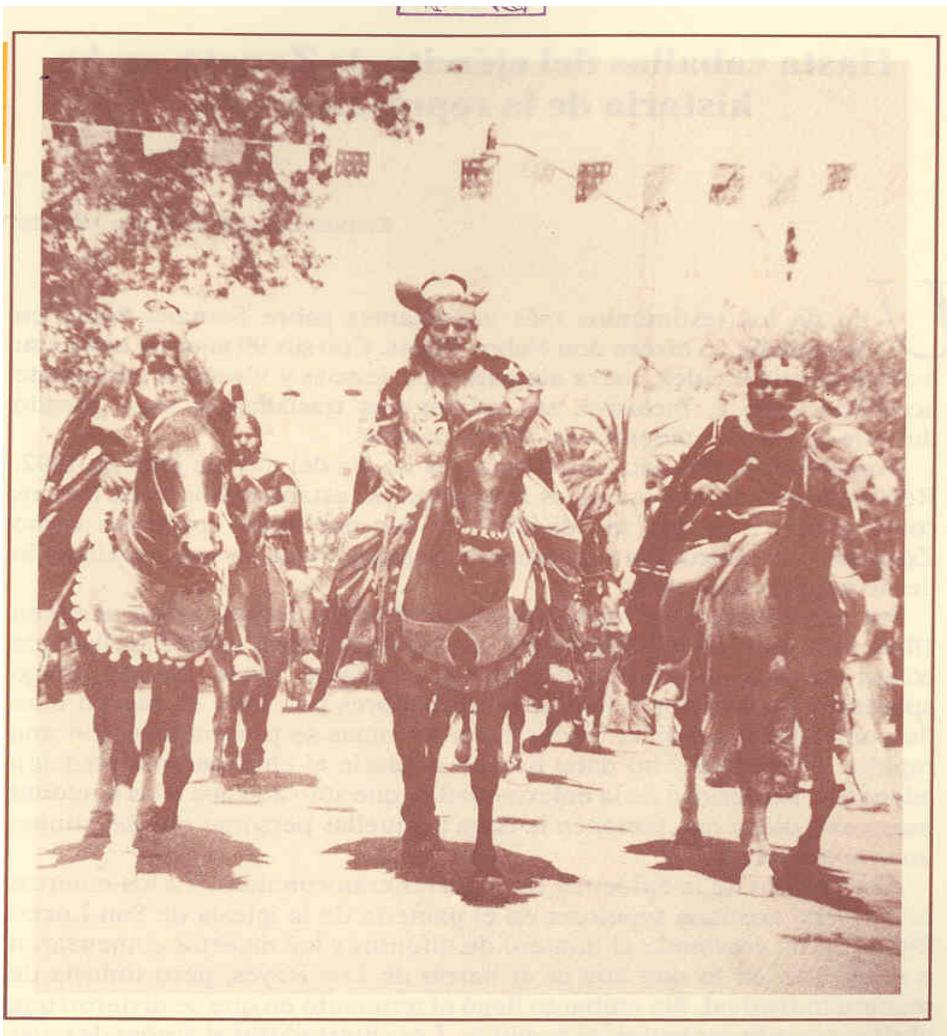
La presencia zapatista en esta parte del cinturón agrícola de la ciudad de México, recordaba—tanto al gobierno de Venustiano Carranza como después, al de Álvaro Obregón—la importancia de la zona para preservar la paz en la capital del país⁴⁴. La conformación de comunidades ejidales tanto en Xochimilco como en Iztapalapa facilitarían la presencia de las tropas comandadas por el General Pablo González (al mando del Ejército de Oriente).

Comprendiendo que el vértice de las demandas y la movilización zapatista era el reparto de tierras, fue ejecutada con prontitud en Iztapalapa, como parte política de los gobiernos posrevolucionarios era una garantía para las tropas. Adicionalmente, la cercanía con respecto a la ciudad de México facilitó muchas de las gestiones y actos de presión que necesitaban realizar los campesinos⁴⁵.

Los expedientes elaborados y tramitados por la Comisión Nacional Agraria son el testimonio de juicios que se prolongaron en el tiempo. El interés por dotar de tierras a Iztapalapa por parte del gobierno de Carranza, estaba relacionado con la idea de consolidar un cinturón de ejidos de en torno a la ciudad; sin embargo, los intereses de los terratenientes estaban también protegidos por abogados y algún sector de la clase política en el poder.

⁴⁴ Montaña, p. 12.

⁴⁵ Ibid, p. 48.



Aspecto de Los jinetes que participaban en la representación de “La Pasión” en el Cerro de la Estrella, Iztapalapa, a mediados de 1930.

Tomado de: *Semana Santa en Iztapalapa* (México, D.F.: Departamento del Distrito Federal-Delegación Iztapalapa, UAM-Iztapalapa, El Juglar, 1992), p.162.

Con Álvaro Obregón, el reparto agrario es sustentado por una legislación y apoyado por la estructura institucional de la Comisión Nacional Agraria (CNA). Las haciendas sufren una serie de afectaciones que logran esquivar fraccionando las propiedades y utilizando el recurso del amparo.

Aunque se logró consolidar una base ejidal y las comunidades al término de la Revolución poseían ya sus tierras, los propietarios de las haciendas fraccionaron sus terrenos.

“En 1924, la CNA se enfrenta a un tipo de agrarismo semiurbano para traficar con los terrenos ejidales en el D.F. [...] tanto en el área de Ixtapalapa como de Ixtacalco, este ‘agrarismo semiurbano’ o, mejor dicho, la especulación con terrenos agrícolas para fraccionamientos urbanos, se manifestó desde finales el porfiriato”⁴⁶.

Una vez que las convirtieron en porciones menores de tierra, recurrieron a la vía del amparo para conservar una buena cantidad de propiedades, con las que formaron “[...] ranchos alfareros y lecheros que lograron conservarse a través de la inafectabilidad de la pequeña propiedad. La mayoría continuó en manos de extranjeros (españoles vascos) quienes no sólo retuvieron las mejores tierras sino que lograron la modernización agrícola con ayuda del sector gubernamental”⁴⁷.

El impulso que dio el gobierno de Álvaro Obregón a la pequeña propiedad, generó un esquema de reparto que tendió prácticamente a la pulverización del ejido. Ya durante la gestión de Lázaro Cárdenas, no se llevó a cabo un solo acto de restitución de tierras, ya que había sido concretado por el presidente Álvaro Obregón.

El reparto agrario producto de la Revolución, generó dos modelos de propiedad agrícola, una capitalizada (los ranchos) y otra depauperada (las comunidades ejidales); estas últimas eran porciones de tierra menores cuya mala calidad se incrementó ante la carencia de agua—el agotamiento de los recursos lacustres debido a la reorientación de los ríos para abastecer a la Ciudad de México—, con lo que se incrementaron los niveles de salitre.

“Ante el crecimiento de la ciudad de México y la necesidad por parte del gobierno de dar prioridad al desarrollo y expansión de las industrias, las tierras de estos pueblos fueron expropiadas a principios de los años cuarenta, periodo en que la parte oriente de la ciudad fue declarada ‘zona industrial’ [...] comenzó el lento desmembramiento

⁴⁶ Ibid, p. 69.

⁴⁷ Ibid, p. 12.

de estas comunidades y el proceso de proletarización del ejidatario y el minifundista.

La expropiación terminó hasta los años cincuenta y los terrenos restantes fueron adquiridos por compañías fraccionadoras⁴⁸.

La intervención gubernamental para impulsar el modelo de sustitución de importaciones, se expresó de manera contundente en Iztapalapa, con ello, se inició una dinámica particular de incorporación de esta zona al área metropolitana, que al día de hoy explica muchos de los problemas y particularidades de su desarrollo.

“[...] a menos de 30 años de haber logrado la recuperación de algunas de sus tierras, los pueblos de Iztapalapa aceptaron vender sus ejidos a fraccionadores y al gobierno. Las expropiaciones por parte de éste se hacían a cambio de solares urbanos y de ciertas cantidades de dinero en calidad de indemnizaciones, entregadas con más de veinte años de retraso⁴⁹.”

En este punto, es donde Iztapalapa da el paso hacia la metropolización, el suelo agrario cede frente a las presiones gubernamentales por industrializar la economía (en un contexto de recesión y guerra mundial), y los terrenos restantes, al ser ya improductivos para los cultivos, son captados por fraccionadores que los destinan a usos habitacionales, como suelo de reserva para los migrantes pobres que llegaban del campo a la ciudad. La última expropiación de terrenos significativa que hizo el gobierno federal, fue la de las hectáreas destinadas a la Central de Abasto.

“Las causas principales por las que la reforma agraria no logró retener al ejidatario en su parcela fueron: las pocas dotaciones de tierras otorgadas en un medio natural mediocre que requería ayuda económica y técnica para elevar la producción agrícola y, por otro lado, la existencia de una fuerte presión demográfica [...] Un

⁴⁸ Ibid, p. 13.

⁴⁹ Ibid.

aspecto interesante a destacar es el referente a la vida interna del núcleo ejidal y los conflictos, que [...] se suscitan en torno a los miembros del comisariado ejidal”⁵⁰.

Como lo explica el trabajo de Montaña, los problemas internos de corrupción y autoritarismo al interior de las comunidades ejidales se expresaron en muchas de las acciones que llevaban a cabo los comisariados ejidales, convirtiéndose en un factor que terminó por debilitar esta forma de organización y producción.

En la década de los cuarenta, en Iztapalapa queda consolidado el esquema de la pequeña propiedad frente a los ranchos como las unidades productivas agrícolas sobrevivientes; el régimen de Ávila Camacho emitió un acuerdo para reglamentar las expropiaciones de terrenos, en dicho acuerdo quedó establecido que las expropiaciones serían a favor del Departamento del Distrito Federal y que en su mayoría tendrían como objetivo dotar de vivienda a los sectores urbanos marginados.

“Ante el aumento de industrias en la ciudad y la ausencia de reglamentación alguna, el gobierno decide empezar a decretar zonas industriales en la gran ciudad [...] el gobierno avilacamachista invitó a que los hombres de empresa establecieran sus industrias en la zona de la delegación de Ixtacalco y también en Azcapotzalco y contribuir así a la industrialización del país; esto provocó que varios industriales formaran grupos y empezaran a adquirir terrenos de ranchos, exhaciendas y, por supuesto, ejidos a precios bajos [...] desde los años treinta, en los pueblos de Iztapalapa se sucedían expropiaciones por necesidades concretas del gobierno”⁵¹.

Así, a la pauperización del sector ejidal, se añadió un contexto propicio para la industrialización y el crecimiento del parque habitacional de la ciudad, con una política de expropiaciones y facilidades para la transformación de suelo agrícola en suelo urbano; del

⁵⁰ Ibid, p. 16-17.

⁵¹ Ibid, p. 99.

Iztapalapa legendario con agricultores y chinampas quedó el testimonio y un legado que se arraigó en su núcleo tradicional: el pueblo y sus ocho barrios.

Las transformaciones que operaron en Iztapalapa surgen a la par con la presencia del salitre que hacía poco o nada productivas grandes extensiones de este suelo (desechado ya, en porciones que correspondían al Lago de Texcoco), el último factor que impulsó la ocupación de la demarcación por parte de los migrantes pobres que vinieron del campo a la ciudad, fue el agotamiento del sistema lacustre del Valle de México.

“A principios del siglo, en la zona sur y oriente las chinampas de verduras y flores se vieron privadas de su medio de transporte habitual cuando los canales que llegaban al Puente Roldán, cerca de la Merced, se volvieron impracticables al progresar el drenaje del Valle de México. Sin embargo, no fue sino hasta después de 1940 que los bombeos realizados en el sur del valle para alimentar a la ciudad rebajaron el nivel de los mantos freáticos al grado que la mayoría de las chinampas quedaron afectadas y perdieron su valor agrícola”⁵².

Es importante recordar la vinculación de Iztapalapa con el Lago de Texcoco, la alteración de las entradas y salidas naturales del agua en el Valle de México, llevaron no solo a la desecación, sino también a la contaminación del acuífero, ya que se ubicaba cerca del Gran Canal del Desagüe. La desecación del río, generó una pauta de aridez que en épocas de estiaje se combinada con tolvaneras, e inundaciones en la época de lluvias.

“Es indudable que la consolidación del suelo urbano y suburbano permitió el crecimiento de la ciudad hacia áreas que antes eran pantanos y potreros; la desecación de estas zonas fue en parte realizada por obras del gobierno para cegar las acequias que aún existían en todos los rumbos de la ciudad. En este decenio de 1900-

⁵² Ibid, p. 113.

1910, el crecimiento demográfico producido por migraciones y el aumento natural de la población, hace ascender la demanda de terrenos para habitación”⁵³.

De acuerdo con datos del censo elaborado en 1950, Iztapalapa estaba integrada por 17 pueblos con 48,075 habitantes, y 36 colonias pobladas por 28,689 personas, para un total de 76,764 habitantes en la demarcación; datos que contrastan fuertemente con los de 1940, cuando en los 17 pueblos habitaban 24,272 personas, y las 36 colonias apenas tenían 1,121 pobladores (concentrados básicamente en las colonias Agrícola Oriental y El Sifón). En 1940 todavía el 52% de la fuerza de trabajo se dedicaba a la agricultura, mientras que ya para 1950 ese porcentaje disminuyó a tan sólo el 22.3% (Montaño, pp. 173-174).

El incremento de la población en las colonias luego de 1950 rebasaría con mucho a la de los pueblos (los asentamientos humanos ‘originarios’ de Iztapalapa); también queda claro que la urbanización en esta zona de la ciudad se lleva a cabo sobre terrenos ejidales.

Cuadro 13. Dinámica Demográfica de Iztapalapa, 1930 – 1980

Año	Número de habitantes	Incremento por década (%)
1930	21,917	---
1940	25,393	16
1950	78,642	209
1960	280,625	259
1970	582,197	107
1980	1,315,063	125

Fuente: Mariángela Rodríguez, *Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a cuestras. Semana Santa en Iztapalapa* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991) p. 23.

Elaborado con datos de los Censos Generales de Población: V, VI, VII, VIII, IX y X.

“[...] a principios de los años cincuenta, sólo 5 ejidos con 1,291 has. continuaban cultivándose pues los otros 7 habían sido expropiados o permutados con fines de

⁵³ Ibid, p. 115.

urbanización. En la mayoría de los casos, la expropiación significaba la desaparición completa de las actividades agrícolas por parte de los ejidatarios indemnizados y su integración a ocupaciones urbanas”⁵⁴.

Para 1950 el proceso de urbanización absorbió de lleno a Iztapalapa, las expropiaciones contribuyeron a liquidar gran parte de la vocación agrícola de la zona, dejando la producción de leche y otros insumos alimenticios a los ranchos, como las únicas unidades productivas viables.

“Ante el crecimiento desbordante de la ciudad, el proceso de proletarización de estas zonas fue incontenible. Se intensificaron las ofertas de compra de terrenos ejidales para la construcción de unidades habitacionales que requerían los miles de obreros empleados en el proceso de industrialización.

[...] el golpe final fue la desecación del río Churubusco [...] La lucha no era ya por la tierra y el agua, sino por asegurar solares urbano [...] Las parcelas minúsculas de los ejidos eran urbanizadas anárquicamente y con tugurios como construcciones [...] era una zona caracterizada por su gran densidad demográfica. Su ubicación a las afueras de la ciudad, provocó que a partir de los años treinta se convirtiera en un lugar ‘de paso’ para los migrantes de los pueblos cercanos, fenómeno que se sumó al rápido surgimiento de colonias obreras”⁵⁵.

Después de 1950 Iztapalapa experimenta un acusado proceso de especulación de la tierra por parte de fraccionadores; en este contexto, el fenómeno de los asentamientos irregulares se agudiza y sirve para dotar de espacio a la migración rural que absorbió la ciudad.

⁵⁴ Ibid, pp. 177-178.

⁵⁵ Ibid, p. 201-203.

“En 1970, esta zona había dejado de ser una fuente importante de abastecimiento de fuerza laboral. La inmigración correspondía a zonas más apartadas y predominantemente agrícolas, como Oaxaca y Guerrero”⁵⁶.

Paradójicamente con el agotamiento de las actividades agrícolas, el suelo disponible con el que contaba Iztapalapa sirvió para absorber la migración de campesinos pobres que, en el contexto de industrialización y expansión urbana, reinician en esta zona de la ciudad el ciclo de irregularidad y lucha por la posesión del suelo que no bien habían ganado los pobladores originarios, tras años de lucha, luego de la Revolución.

“La región se constituyó en albergue de una parte importante de la fuerza de trabajo del ejército industrial de reserva, para la ciudad. Así se explica el surgimiento de un gran número de asentamientos irregulares, que incluso han generado presión y hostigamiento entre los nativos del lugar”⁵⁷.

En la cita anterior ya se deja advertir la tensión que se introduce con la llegada de los nuevos pobladores, ante la presencia de los habitantes originarios de Iztapalapa; las dinámicas que introduce el reparto agrario producto de la Revolución, que derivó en la generación de suelo de reserva para los migrantes pobres, impulsaron una nueva forma de ocupación del suelo y por ende, de organización social, frente a la tradicional establecida en los ocho barrios.

Hasta mediados de la década de los ochenta el Cerro de la Estrella todavía se presentaba como suelo disponible, su ocupación representa prácticamente la última etapa del ocupamiento urbanizado de Iztapalapa, con los efectos advertido en el diagnóstico para la elaboración del PPDUCE.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Rodríguez, p. 19.

Muchos de los habitantes originarios de Iztapalapa (como los de los ocho barrios), lograron conservar algunas unidades de producción semi-agrícola y ganadero, con la activación de ranchos donde abastecían de lácteos y algunos otros productos a los circuitos comerciales de la ciudad. Del otro lado, Iztapalapa se pobló de migrantes que hacían las veces de un “ejército de reserva” empobrecido, cuyo poblamiento abarcó no sólo Iztapalapa, sino también los municipios de Nezahualcóyotl y Chalco en el Estado de México.

En este sentido, la incorporación de la zona oriente del Valle de México, se caracteriza por este proceso: agotamiento de las unidades agrícolas, desecación del suelo (son conocidas las intensas tolveneras en esta parte de la ciudad, producto del agotamiento del Lago de Texcoco), aparición de fraccionadores y surgimiento de los asentamiento conocidos como del exvaso de Texcoco: Iztapalapa, Santa Martha, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco, La Paz, Los Reyes, Chimalhuacán.

El poblamiento desproporcionado de Iztapalapa entre 1960 y 1980, tiene que ver con las expropiaciones que hizo el gobierno federal para construir unidades habitacionales con vivienda de interés social; venta indiscriminada de ejidos y parcelas a particulares o fraccionadores; y ocupación irregular por parte de los segmentos más marginados que componían los grupos de migrantes.

Este proceso genera una pauta sumamente interesante para el caso de Iztapalapa, se generan dos identidades, dos formas de integración al territorio: la de los nativos u originarios del pueblo (habitantes de los ocho barrios) con una estructura de organización social anclada en los elementos ancestrales y geosimbólicos; y la de los pobladores que arribaron como parte de la migración campo-ciudad.

Estos últimos se adhieren a estructuras de organización orientadas a la gestión de servicios públicos y la regularización del suelo, con la posibilidad de ser coptados por la estructura corporativista; pero frente a los otros, a los nativos, no dejan de ser vistos “los que llegaron”.

En los datos de la población asentada en el Cerro de la Estrella es posible apreciar como la gran mayoría son migrantes; el origen de las organizaciones sociales que intervinieron en el PPDUCE está dada por estos dos grupos que constituyen un tipo de poblador “diferente”.

“En unas cuantas décadas, Iztapalapa se ha transformado de un pueblo agrícola al borde de una gran ciudad, en una delegación de la gran metrópoli, constituida por colonias populares y asentamientos irregulares habitados por migrantes pobres de escasos recursos. El pueblo tradicional persiste, sin embargo, no obstante los cambios ocasionados por una urbanización irregular y desenfrenada. Sus habitantes perdieron sus chinampas, pero aquellos que fueron recompensados en muchos casos se convirtieron en comerciantes o en dueños de locales con pequeños talleres.

El pueblo de Iztapalapa posee un nivel de vida más alto que las colonias populares y asentamientos irregulares que lo rodean. Los servicios básicos de agua, luz, calles asfaltadas y drenaje existen en el pueblo, no así en muchos de los asentamientos que lo rodean”⁵⁸.

Con estas apreciaciones, la descripción del contexto pertinente desde una visión histórica puede darse por concluido; en el transcurso del tiempo, Izapalapa ha jugado diferentes roles con respecto a la ciudad central y el Valle de México; al mismo tiempo, sus pautas y dinámicas de ocupación—propiedad y uso—del suelo, han determinado dos formas de integración económica, social y cultural en un mismo territorio.

⁵⁸ Garma, pp. 66.

“Las personas que viven en el pueblo [...] se encuentran mejor económicamente que la mayoría de los migrantes pobres que han llegado a la delegación en los últimos años. Aquellas personas cuyos antepasados vivieron en el pueblo y que actualmente tienen su residencia allí, se autodenominan [...] como ‘nativos’, identificándose de esta forma como un sector diferenciado de los migrantes, cuya estancia es mucho más reciente. *El pueblo posee una organización social particular que lo diferencia de las colonias populares*”⁵⁹.

Con los antecedentes históricos de la formación, desarrollo y urbanización de Iztapalapa, aunado a la revisión de las bases que sustentan los elementos simbólicos y la representación de ‘La Pasión de Cristo’, la investigación cuenta con una variable a observar durante el desarrollo metodológico, esta se refiere al peso que tiene el geosímbolo y su contexto para las dos formas de organización social identificadas, las cuales subyacen en Iztapalapa y en torno al Cerro de la Estrella.

Revisar la historia de Iztapalapa ha contribuido a entender no sólo el origen, sino también el proceso conformación de las organizaciones sociales, la dinámica en el acceso al suelo urbano y el génesis de las formas simbólicas.

Al ser la representación de La Pasión un elemento fundamental en el entramado sociocultural del Cerro de la Estrella, a continuación se aportará una descripción de la organización social en torno a esta celebración.

III.3. La organización social en torno a la representación de “La Pasión”. Una dinámica de la tradición

Para llevar a cabo una aproximación a las bases que sustentan la organización social que se genera en Iztapalapa en torno a la representación de La Pasión de Cristo, cada año durante

⁵⁹ Ibid. El subrayado es propio.

la Semana Santa, se atenderá a tres ejes fundamentales donde se expresa dicha organización; para describirlos, se hará uso de los resultados de las investigaciones que han hecho desde la Antropología, Mariángela Rodríguez (1991), con respecto al sistema de cargos; María Ana Portal (1997) en torno a las celebraciones religiosas en el ámbito urbano; y Carlos Garma (1994), acerca de la peregrinación anual de Iztapalapa a la Basílica de Guadalupe.

Ya se ha hecho referencia a los tres trabajos en apartados anteriores, aquí se incorporarán las principales conclusiones y aportes de los autores; se reorganizará la información en tres ejes descriptivos, los cuales a su vez, tienen puntos de intersección, con elementos y conclusiones aglutinadoras.

Los tres ejes que se detallarán como la base de la organización social en torno al representación de La Pasión en Iztapalapa son los siguientes:

- I. Elementos propiamente organizativos. Este eje comprende la composición y funcionamiento del sistema de cargos, el *comité organizador* de la representación, así como los parámetros y/o lineamientos de pertenencia, jerarquización y funcionamiento.
- II. Formas simbólicas que condicionan o motivan la organización social. Aquí se encuentran los vínculos entre ritual, elementos simbólicos y mito; se hará referencia a los componentes en los que se encuentra anclada esta expresión de la religiosidad popular. Este eje permite asimilar el vínculo entre El Cerro de la Estrella como geosímbolo y la organización social; es una línea expositiva que involucra categorías y conceptos en los que no se ahondará más, ya que por sí misma, podría nutrir otro trabajo de investigación.

III. Por último, se detallarán los subsistemas de interacción social, comunicación e información que se activan a partir de la organización y el desarrollo de la representación. Se hará referencia a la presencia de los medios de comunicación masiva, las actividades económicas y la relación del *comité organizador* con las autoridades locales y eclesiásticas.

El Cerro de la Estrella se encuentra inmerso en un fenómeno de organización social que da lugar a múltiples intersecciones: el tránsito de lo rural a lo urbano (en su expresión cultural y metropolitana), la conjugación entre tradición y modernidad, el complejo proceso de la formación y expresión de la identidad, así como el mundo de la religiosidad, donde rituales, mitos y símbolos se conjugan.

“Cada zona de la ciudad de México construye sus referentes identitarios de una manera particular, por lo cual no podemos hablar de un patrón homogéneo [...] uno de los ejes de esta diferenciación lo representa el tipo de vínculo que la comunidad establece con la divinidad o con las fuerzas sagradas, y por ende, a partir de ese vínculo específico, la manera en que construye su práctica ritual”⁶⁰.



Vista aérea de la multitud arribando al Cerro de la Estrella. Foto: Julio César Vega, periódico *Reforma*, sección Ciudad y Metrópoli, 18 de abril de 2003.

⁶⁰ Portal, pp. 43-44.

III.3.1. Los elementos organizativos

La organización social que se genera en torno a la representación de La Pasión, está fundamentada en los habitantes de los ocho barrios, que se han asimilado como “fundadores” de Iztapalapa; los habitantes de esta zona integran un *comité organizador*, que combina elementos del sistema de cargos, pero con un rol de integración y relevo de participantes que no es periódico.

El *comité organizador* aglutina la toma de decisiones en torno a la representación y funge como interlocutor con las autoridades delegaciones y eclesiásticas. Al tener las mayordomías la custodia de los santos patronos de los barrios, coordina con las procesiones que se realizan con las imágenes bajo su custodia.

“Para los iztapalapenses, las condiciones a partir de las cuales se estructura y se norma la vida social pasan por la familia y la religión; a partir de ellas se integran territorialmente. Por esto las prácticas de religiosidad popular en Iztapalapa no se circunscriben a la celebración de la Semana Santa. Hay un considerable número de mayordomías dedicadas al culto de diversas imágenes. El sistema de fiestas es una estructura religiosa popular con algunas reminiscencias de origen prehispánico”⁶¹.

Con la acotación anterior, se puede apuntar que se está frente a un sistema orientado a garantizar la solidaridad y la acción social frente a la celebración religiosa, articulando las estructuras parentales con la socialización y el territorio; este sistema funciona gracias al precedente agrícola-rural de la comunidad, y su integración como pueblo, que como lo plantea el trabajo de María Ana Portal, genera un proceso de construcción de identidad frente a la ciudad.

⁶¹ Rodríguez, p. 92.

Las actividades agrícolas que ya se analizaron como parte de los antecedentes históricos de Iztapalapa, arrojan un indicio claro acerca del origen y el sentido de esta dinámica de organización social.

“[...] en el pueblo se reproducen y consolidan las relaciones sociales a través del parentesco [...] en los pueblos la estructura parental sí representa uno de los ejes de la organización colectiva. Tanto el vínculo con la tierra como las relaciones de parentesco están atravesadas—y ordenadas simbólicamente—por las creencias religiosas, las cuales se manifiestan de diversas maneras, teniendo como símbolo estructurador al santo patrón [...] El santo patrón [...] representa una síntesis histórica de las concepciones del mundo que dan sentido a las prácticas rituales de los pueblos”⁶².

El *comité organizador* responde a este elemento estructurador de la participación de los pobladores de Iztapalapa en los festejos de la Semana Santa; la distribución de responsabilidades y actividades opera en consonancia.

Sin embargo, para el caso de las mayordomías llegan a funcionar inclusive ‘consejos de ancianos’ y todo un procedimiento para la entrega-recepción del cargo, se llevan libros de registro para las distintas actividades, y el perfil de los integrantes es de pobladores con antecedentes de participación en otras festividades, dando siempre la prioridad a los originarios del barrio sobre cualquier otro candidato o peticionario del cargo.

Las mayordomías llegan a erigirse en “núcleos de interacción social” (Mariángela Rodríguez, 1991, p.96), su radio de acción y organización alcanza cada calle, y de ahí a la casa, donde se ubica el “altar familiar”; las familias que dan vida y articulan este sistema de organización, han habitado estos predios por años, transmitiendo su propiedad de una generación a otra.

⁶² Portal, p. 45.

“El requisito para poder participar en las dos celebraciones, la de la Iglesia y la popular, es ser originario del pueblo de Iztapalapa. El 90% de los participantes entrevistados pertenece a alguno de los ocho barrios que conforman el pueblo. El mayor número se concentra en los barrios de San Miguel y San Ignacio y los padres de éstos también son de Iztapalapa. Sólo el 8% de las madres de los entrevistados son originarias de otros lugares del Distrito Federal y el 15% proviene de otros lugares de la república [...] El hecho de que en estos mismos barrios vivan los dirigentes de la *comisión organizadora* habla de un elemento fundamental de aglutinación de los participantes que pasa por las relaciones de parentesco, amistad y vecindad”⁶³.



“La familia Roldán ha sido testigo y protagonista de la Pasión: don Ángel Roldán y doña María Luisa Reyes atendiendo durante muchos años a los que se accidentaban por participar con los pies descalzos. Los hijos, Mario, Jesús, Rosa María y Antonio, han caracterizado diversos papeles”. Tomado de: *Semana Santa en Iztapalapa* (México, D.F.: Departamento del Distrito Federal-Delegación Iztapalapa, UAM-Iztapalapa, El Juglar, 1992), p.181-182.

Un dato importante es que a partir de su función mediadora, el *comité organizador* y por ende, los habitantes de los ocho barrios interactúan con mayor frecuencia con las

⁶³ Rodríguez, pp. 166-167.

autoridades delegacionales, esto desde luego les hace ganar proximidad e identificación ante las autoridades locales, ya que acciones como el manejo del tránsito, los horarios para las procesiones, los puntos de concentración y la vigilancia del evento, obligan a las autoridades a coordinarse y dialogar con estos pobladores; una oportunidad que no tienen los migrantes que ocupan el resto del territorio de la delegación.

Ya en su funcionamiento interno, el *comité organizador* presenta rasgos que originan una reflexión, cuando se trata de extrapolar este sistema de acción social a un contexto de participación ciudadana y planeación incluyente. En principio, el *comité organizador* se erige como un grupo diferenciado socialmente del resto de los habitantes de Iztapalapa, tiene como elemento de pertenencia y permanencia el mecanismo de la ‘herencia’ tanto de cargos, como de roles y responsabilidades que generalmente se transmiten de padres a hijos.

“La organización de esta celebración está en manos de dos o tres familias con una escala jerárquica real, no sólo porque ellos encarnan algunos papeles principales, sino también porque tienen el control sobre la distribución del resto de los papeles. La noción de descendencia tiene para los de Iztapalapa la mayor importancia, en tanto han hecho depositarios a los miembros de esta familia de esta tradición”⁶⁴.

El *comité organizador* funciona con un presidente, un secretario, un tesorero y los responsables coordinadores de los tres grupos actorales que toman parte en la representación: las vírgenes, profetisas y mujeres del pueblo; Cristo con los apóstoles; y los nazarenos⁶⁵.

⁶⁴ Ibid, p. 110.

⁶⁵ Ibid.

A partir del mes de diciembre comienzan los trabajos de coordinación, además de las autoridades delegacionales, los comerciantes y locatarios del mercado participan en las reuniones; de acuerdo con Mariángela Rodríguez (1991, p.111), las actividades al interior del comité se reparten en dos aspectos: la gestión de las relaciones con la estructura burocrática-política (delegación, permisos, apoyos, etc), y otra, que cuida los aspectos de carácter religioso del evento (ensayos, vestuario, liturgia, guiones, etc.).

En función de su carácter parental, esta forma de participación se convierte en una obligación familiar, las familias que integran el comité no sólo manejan la organización, sino también la información que se da a los periodistas que año con año buscan el ‘tradicional reportaje de la Semana Santa en Iztapalapa’. Este sistema de participación heredado, otorga el acceso a diferentes formas de prestigio social.

*“La composición del comité organizador es patriarcal, está conformado exclusivamente por hombres; dentro de la organización están en posición de superioridad respecto al orden político y social, no participan mujeres más que en funciones de apoyo y servicios. Las ventajas de su funcionamiento radican en el reducido número de sus miembros, donde el ‘secreto’ juega un papel primordial. El poder se centraliza en un número limitado de cargos; como en el manejo de las finanzas, no es posible enterarse de las cantidades que se manejan como presupuesto ni cómo se distribuyen [...]”*⁶⁶.

Los elementos enumerados hasta aquí por Mariángela Rodríguez, hechos desde una observación antropológica directa, permiten identificar aspectos a tomarse en cuenta a la hora de incorporar estas dinámicas de organización tradicional en un entorno de planeación participativa y gestión del desarrollo urbano.

⁶⁶ Ibid, p. 112. El subrayado es propio.

El reto para la comunicación será captar el valor aglutinador de los símbolos, para el discurso de la planeación urbana, y al circularlo, prever la asimilación que pueda tener desde estas formas tan específicas de organización social.

Otro nivel más concreto de accionar que tiene el *comité organizador*, ya más vinculado con la representación y la religiosidad, es su injerencia directa en el cuidado que hacen de la imagen pública y la vida privada de quienes han aceptado participar en la representación, de acuerdo con el estudio al que se ha venido haciendo referencia:

“Una de las preocupaciones fundamentales de este comité es que los actores vivan conforme a principios preestablecidos [...] Los del comité tienen como principio el cuidado del comportamiento y el estilo de vida de los actores, que deben dejar las fiestas y entretenimientos hasta que la celebración culmine”⁶⁷.

Así, el papel como mediador que ejerce el *comité organizador* va de lo público a lo privado, el mismo proceso que implica el hecho de que una expresión religiosa tome las calles de la delegación, o que los hogares y la vecindad sean un punto de referencia para heredar los cargos en una organización.

“[...] establecen una reglamentación coercitiva para sancionar la impuntualidad: rezar media hora de rodillas, en el caso de las vírgenes, o recibir azotes con una especie de espada, si se trata de los apóstoles. Con este tipo de medidas permanentemente hay miedo ante los organizadores y vergüenza frente al grupo. Los organizadores tienen simultáneamente miedo de que se difunda que operan con estos procedimientos. En la escenificación, tanto organizadores como actores mostraron temor a la crítica. Son

⁶⁷ Ibid, p. 113.

generalmente muy susceptibles a los comentarios que hace la prensa respecto de ellos [...] ⁶⁸.

En la organización de la representación, el comité funciona jerárquicamente para ejercer su función mediadora, desde el momento en que reparte los papeles actorales, hasta que se responsabiliza del desenvolvimiento del evento. Junto con la noción de jerarquía, se encuentra también la de preservación, y quizá es con este sentido de preservar como se entiende más claramente la presencia del comité en los trabajos del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

De acuerdo con los datos aportados en el estudio de Mariángela Rodríguez (1991, p.167), las familias de los actores que participación en la representación, son primordialmente nucleares, con dos miembros productivos en promedio. Las actividades de los miembros productivos de la familia se ubican en un 40% como obreros, un 16% son pequeños comerciantes (carniceros o expendedores de frutas y legumbres). En el mismo estudio, se encontró que quienes toman parte en la representación estiman primordial para participar “tener promesa” ⁶⁹ (36%) y “ser hijo de Iztapalapa” (27%) ⁷⁰.

Estableciendo un comparativo con lo encontrado en el estudio de María Ana Portal (1997) en San Andrés Totoltepec, las dinámicas de organización que presentan ambas comunidades (Iztapalapa y San Andrés) tienen el mismo componente hereditario, lo cual remite a una revisión del carácter que pueden tener estas organizaciones en la vida democrática.

⁶⁸ Ibid, p. 176.

⁶⁹ Tener promesa se refiere a la capacidad que tiene cada participante de ofrendar su procesión a un favor recibido o a la intervención de alguno de los santos de Iztapalapa a favor de alguna necesidad o petición: salud, trabajo, amor, bienestar. También implica la capacidad de cumplir con lo ofrecido al santo, es decir, tener palabra y corresponder.

⁷⁰ Ibid, p. 172.

“Lo que abre otra discusión, también muy interesante y escabrosa, es la afirmación de que este sistema urbano es más democrático. Si bien los de las comunidades indias no lo son, pues se construyen sobre una noción de poder inscrita en la matriz de la cosmovisión mesoamericana –en la que se acotan facultades, derechos y obligaciones diferencialmente y se muestran elocuentemente en la jerarquía—, los datos que ofrece el trabajo apuntan hacia la dirección opuesta, pues *la participación directiva, en Totoltepec, está en manos de un reducido grupo de familias: las de los ‘fundadores’ del pueblo*”⁷¹.

III.3.2. Ritual, mito, tradición y universo simbólico en Iztapalapa

Es importante establecer que la escenificación de La Pasión y muerte de Cristo en Iztapalapa es un *ritual*⁷², en las expresiones de la ritualidad convergen prácticas sociales y universos simbólicos; la forma en que se transmiten sus contenidos es a partir de la motivación de sentimientos básicos inherentes a la condición humana tales como el odio, el amor, lo bueno, lo malo, la lealtad, la traición.

⁷¹ Portal, p. 15.

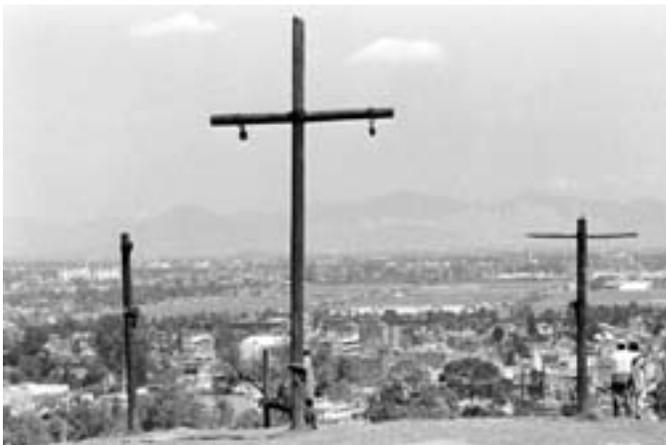
⁷² El concepto de ritual ha merecido atención por parte de la Antropología, donde cuenta con múltiples abordajes y enfoques. En este trabajo se expondrán las perspectivas aportadas por los trabajos ya citados, toda vez que sintetizan las aproximaciones planteadas desde la Antropología, con una orientación a los entornos urbanos.

“El ritual es un procedimiento por medio del cual se estructuran y reproducen –con base en la construcción de un tiempo y espacios particulares—las identidades tanto individuales como sociales [...] El ritual es una práctica social repetitiva, formalizada y especial que permite ordenar, recrear, reproducir y actualizar las representaciones simbólicas y las relaciones sociales en un tiempo y espacio prefijados y reconocidos socialmente [...] En el ritual se recrea la memoria colectiva de los grupos [...] Aun cuando la tendencia básica del ritual es la integración del grupo, en él se expresan y modulan las contradicciones social en acto, acotándolas [...] el ritual representa un espacio en el cual el individuo se relaciona con su grupo y viceversa; lo biológico con lo social y el deber con el deseo [...] el acto ritual trasciende a los individuos y los incorpora a la acción de manera concreta, somática y afectiva [...] representa un ámbito de actualización y apropiación de los de los cambios que viven cotidianamente los individuos. Mediante el acto ritual, éstos construyen referentes comunes [...] El ritual es un espacio axiomático en el cual se juega la normatividad social y el orden cultural, en el que se asignan roles y se moldean conductas, organizando jerárquicamente la estructura social”. María Ana Portal, “Ciudadanos desde el pueblo: identidad urbana y religiosidad popular en san Andrés Totoltepec, Tlalpan, México, D.F.” (México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UAM Iztapalapa, 1997), pp. 64-70.

“[...] un ritual es un acto de comunicación que nos informa. El mensaje que porta dicho evento se transmite de manera cíclica. Se trata de reafirmar reiteradamente todo un sistema de significados, renovar en los participantes ciertos estados mentales, a partir de hechos conmemorativos, trágicos en este caso [...] Los rituales son al mismo tiempo estructurados y desestructurados, hay momentos en los que la acción ritual se da en medio de un estricto orden, en otros momentos, este orden se rompe”. Mariángela Rodríguez, *Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a cuestas. Semana Santa en Iztapalapa* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991), pp. 100-104.

Para llevar a cabo la transmisión de estos contenidos, los rituales se apoyan en elementos simbólicos, como unidades portadoras de información; se puede hablar de un *sistema de símbolos*⁷³ cuando estos vehiculizan los sentimientos involucrados en los rituales.

Con los rituales se reformulan y transmiten valores, patrones de interpretación del mundo (se ha subrayado la importancia de la cosmovisión que subyace la integración del ámbito religioso prehispánico). “En este sentido, el ritual de Semana Santa de Iztapalapa, conmemora el paso de la muerte a la vida, a la salud, al celebrarse el fin de la epidemia del cólera morbus, hecho milagroso atribuido a un santo”⁷⁴.



El Cerro de la Estrella al término de la representación de “La Pasión”. Foto: Ernesto Ramírez, periódico *La Jornada*, 31 de marzo de 1997.

El Cerro de la Estrella forma parte de los símbolos que estructuran el sistema de comunicación para el ritual; sus funciones van desde fungir como el espacio territorial y escenario—Monte de los Olivos—donde tienen lugar los momentos más intensos de la

⁷³ Los vínculos entre el universo simbólico y la cultura se desarrolló en el capítulo II; ahí también se exponen los aportes hechos por Humberto Eco respecto al espacio urbano o urbano arquitectónico como recepto de dos tipos de funciones: la función primaria (utilitaria, es decir, la del uso) y la función secundaria (connotada, y en la connotación, se encuentra la carga simbólica). Retomado el enfoque antropológico, se puede referir también que: “[...] Víctor Turner [...] considera que los símbolos son unidades básicas de comportamiento ritual que almacenan información transmisible. Son conjuntos de mensajes acerca de la vida social que se consideran dignos de ser transmitidos a otras generaciones. Las significaciones sólo pueden almacenarse en símbolos [...] El ritual comunica de manera simbólica la información significativa para los conjuntos sociales involucrados. Los símbolos rituales que sirven para realizar esta comunicación no son todos del mismo rango” (Rodríguez, pp. 100-102).

⁷⁴ Rodríguez, pp. 100-101.

representación de La Pasión; por ello, tiene la capacidad de desplazarse al ámbito de las relaciones y la organización social, asegurando la continuidad del ritual.

Otro elemento que se encuentra en las bases de la ritualidad, es la posibilidad de repetirse, subrayar o enfatizar, lo cual no implica que deje de incorporar las transformaciones que han venido operando en el entramado social; para ilustrar lo anterior, vale la pena hacer mención a cómo esta escenificación ha trascendido del acto de gracias que el pueblo de Iztapalapa hacía por el fin del cólera morbus, al despliegue mediático que año con año logra captar.

“Los sistemas simbólicos no son arquetipos inmóviles, cuyo significado permanezca inalterable en el tiempo. Hablaremos más bien, de un intercambio permanente entre complejos de símbolos, signados por la acción histórica y determinados por el uso que de ellos se hace en el presente. Desde esta concepción podemos decir que los hombres rescriben siempre su historia en la interacción humana [...] Iztapalapa es un importante escenario si lo vemos como un microcosmos donde pueden apreciarse aspectos de la complejidad ritual de la ciudad de México”⁷⁵.

El universo simbólico involucrado en el ritual abarca desde los elementos territoriales, hasta otros componentes más complejos, como el contenido mismo de la representación—cuyo antecedente del teatro evangelizante se ha trasladado la su función de válvula catártica de las incertidumbres y necesidades propias de quienes participan: salud, empleo, estabilidad emocional.

El ritual permite trasladar las necesidades de la cotidianidad, y también sublima esa misma cotidianidad al convertir una calle común y corriente en escenario; en dicho escenario se

⁷⁵ Ibid, p. 128.

plasma el sentido de socialización con el que se preserva y transmite la tradición, activando un proceso: el de la identidad.

En el caso de Iztapalapa el sentido de identidad es un elemento muy claro cuando se habla de la organización social y la importancia del Cerro de la Estrella como geosímbolo.

La identidad, deriva en una idea de pertenencia, se ha subrayado ya lo importante que es para la representación el “pertenecer a Iztapalapa” en alguno de sus ocho barrios; al indagar las motivaciones de la representación de La Pasión, como tradición en Iztapalapa, Mariángela Rodríguez encontró las siguientes explicaciones entre los participantes:

Cuadro 14. Explicaciones respecto a la tradición de Semana Santa en Iztapalapa

<i>La permanencia de la tradición</i>	
Causas	%
Recordatorio de la epidemia	23.8
Iztapalapa es creyente	12.8
Amamos a Iztapalapa	16.5
Iztapalapa es pueblo	34.8
Sin información	12.1
Total	100%

Fuente: Mariángela Rodríguez, *Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a cuestas. Semana Santa en Iztapalapa* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991) p. 179.

Los datos obtenidos en esta encuesta, permiten a la autora concluir que los participantes en la representación de Semana Santa en Iztapalapa, se involucran en “procesos de diferenciación y de construcción de identidad social a partir del grupo”⁷⁶.

Al trasladarse a la dimensión religiosa, la representación sintetiza elementos del mundo real (cotidiano e inmediato) con los del plano imaginario, de ambos se nutre la cosmovisión o

⁷⁶ Ibid, pp. 180-181.

interpretación última de cada participante (que además, puede ser muy particular). Cuando se hace referencia al mundo imaginario, es cuando hay que referirse a la función del *mito*⁷⁷.

Ahondar en el mito, implica analizar dos de sus vertientes constitutivas: una es la de la creencia y otra es la de la narración; en el ámbito de la creencia se encuentra el momento donde se adquieren las cualidades que van más allá de lo mundano o mortal.

El ámbito de la narración, refiere a la crónica misma de los hechos, se trata ya de la historia, el relato que fundamenta, explica y recrea ese momento de contacto divino.

“[...] la fiesta religiosa popular favorece la construcción de referentes identitarios básicos y particulares, en la medida en que la celebración del ritual religioso favorece la recreación de un origen común y de una memoria colectiva [...] ***Los mecanismos concretos que hacen esto posible son: la recreación de un mito de origen, la delimitación de un territorio simbólico y la construcción de un fundamento sagrado***—objetivado en el santo patrón—, desde los cuales no sólo se establecen los vínculos entre el hombre y divinidades, sino también se organiza la red de relaciones sociales a través del sistema de cargos”⁷⁸.

⁷⁷ Para la conceptualización del *mito*, la referencia que aporta María Ana Portal (“Ciudadanos desde el Pueblo”, pp. 60-63) resulta muy útil, cabe acotar que para desarrollar este concepto, Portal se apoya en los trabajos de Alfredo López Austin [*Los mitos del tlacuache*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990]; y, [*La interdisciplina en el estudio del mito*, mesa: Sistemas simbólicos (ideologías e identidades culturales), XII Mesa Redonda de la Sociedad Mexicana de Antropólogos, Tabasco, (mimeo), 1994].

“[...] el mito representa, por sus características, un espacio simbólico privilegiado que sintetiza la cosmovisión del grupo [...] el mito tiene dos caras distinguibles, relativamente independientes pero profundamente interrelacionadas: el mito-creencia y el mito como creación narrativa [...] El mito-creencia es el espacio simbólico por excelencia en donde se recrea el tiempo primordial; ese tiempo en el que los seres adquirieron sus características inmutables surgidas del mundo sagrado de los dioses [...] De allí que represente un espacio fundamental en la recreación de la memoria, pues es el contexto simbólico donde se da sentido al conjunto de prácticas cotidianas que realiza el grupo social [...] El segundo núcleo es el del mito-narración: ‘El mito además de ser creencia, es una creación narrativa que se refiere a la historia del proceso de incorporación de las esencias y la aparición de seres mundanos en el tiempo primigenio. El texto mítico sí es ubicable en el tiempo y en el espacio; es mensurable; posee formas canónicas de expresión’ (López Austin, 1994, p.5) [...] el mito-creencia que se recrea en los rituales religiosos representa—aun en las comunidades urbanas modernas—*uno* de los mecanismos concretos a partir de los cuales se ordenan las experiencias contemporáneas. Si el mito-creencia tiene la característica fundamental de reproducir el tiempo primordial y expresar así la cosmovisión del grupo, en la medida en que éste se recrea en el ritual, lo que se está recreando es un sistema ideológico congruente, anclado en el pasado pero con proyección actual. En este sentido, podemos considerar que *el ritual es eterno* [...]”.

⁷⁸ Portal, p. 30. El subrayado es propio.

Es por ello que los ejes estructuradores de la organización social en Iztapalapa, son un ámbito que permanentemente transita de lo público a lo privado, asimismo, los universos simbólicos se articulan con la ritualidad como práctica orientada a la socialización.

“A través de esta relación simbólica con las divinidades se erige un espacio social, se delimita y significa el territorio, se construyen las referencias de pertenencia, se asegura la unidad del grupo y su permanencia en el tiempo. La vida social se organiza y dimensiona en esta relación con lo sagrado”⁷⁹.

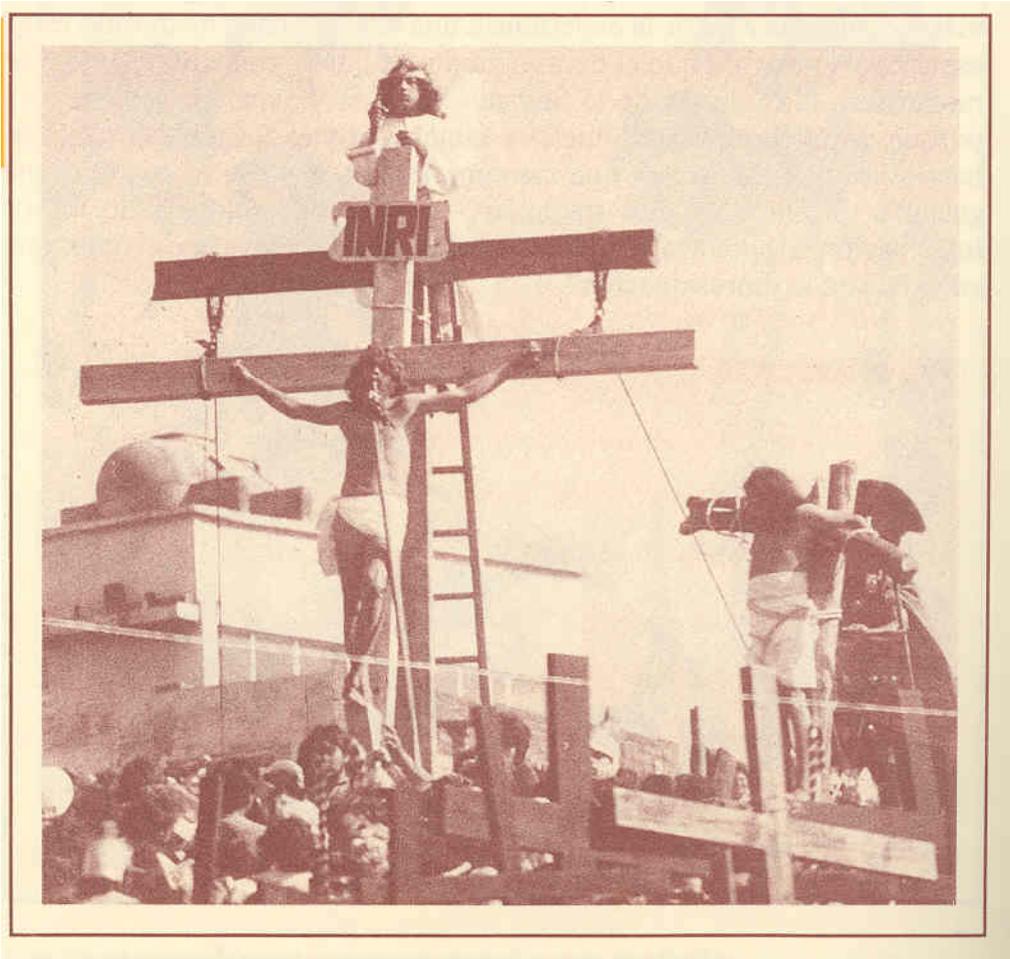
El ritual, los símbolos y el mito se constituyen en un sistema de referentes, en ellos convergen una amplia y compleja red de elementos, factores e interpretaciones colectivas y personales.

Se ha hecho énfasis en el universo simbólico como la estructura que permite al rito comunicar, trasladar los contenidos (de la tradición, la identidad, la pertenencia, etc.) a los que toman parte del ritual. Pero también, en otra dirección, el mito (como creencia y narración) interactúa con el universo simbólico.

Este ámbito estructurante de la comunicación, tiene una expresión territorial de primera importancia para un estudio que, como este, analiza el papel de los elementos simbólicos en la integración del discurso de la planeación urbana.

A manera de conclusión y retomando los planteamientos de María Ana Portal, se puede considerar que el vínculo entre territorio y sociedad produce ciudad, no únicamente en su acepción urbanística (traza, servicios públicos, asentamientos, funcionalidad), sino que producen la ciudad en su ámbito cultural.

⁷⁹ Ibid, p. 45-46.



Aspecto del momento de la crucifixión, durante la representación de “La Pasión” en el Cerro de la Estrella, Iztapalapa.

Tomado de: *Semana Santa en Iztapalapa* (México, D.F.: Departamento del Distrito Federal-Delegación Iztapalapa, UAM-Iztapalapa, El Juglar, 1992), p.204.

“El territorio no sólo es una determinante geográfica, es fundamentalmente una construcción histórica y una *práctica* cultural [...] ***La significación del espacio se construye por el significado simbólico de un conjunto de ‘puntos’, a partir de los cuales se establece el contacto con lo sagrado.*** El territorio representa entonces uno de los ámbitos en que se sintetiza la memoria colectiva del pueblo [...] podemos pensar el entorno geográfico como una especie de ‘pizarrón’ en donde se ‘trazan’ temporalmente huellas significativas de la acción de un grupo, y se recrea su historia y todo el saber acumulado en un ir y venir entre el pasado y el presente, entre los recuerdos y

experiencias individuales y los significados colectivos [...] En este marcaje geográfico también se sintetizan pasado, presente y futuro, es decir *la historia territorial*⁸⁰.

III.3.3. Los subsistemas de interacción

Por último, corresponde hacer un análisis de los subsistemas de interacción que se detonan a partir de la organización social preexistente en la Semana Santa de Iztapalapa. Se trata de al menos tres subsistemas de interacción: el que se da con la presencia de los medios masivos de comunicación; el que corresponde a las relaciones entre el comité organizador con las autoridades gubernamentales y eclesiásticas; y finalmente, las interacciones que se refieren a las actividades económicas que se generan alrededor de la escenificación de La Pasión.

La presencia de periodistas que trabajan para diferentes medios de comunicación, tiene dos vertientes, una es la que tiene que ver con la búsqueda de información en torno a la organización de la representación; otra vertiente es la cobertura de la representación, en los días que ocupa los espacios públicos de Iztapalapa.

El control de la presencia de los medios recae en el *comité organizador*, quien se convierte en la principal fuente de información, así como el mecanismo de acceso a los emplazamientos y las áreas de referencia para la cobertura del evento.

“Los centros de información acerca de los detalles de la representación son la casa de los ensayos y la casa del presidente de la comisión organizadora, éstas son permanentemente visitadas por periodistas y curiosos”⁸¹.

En cuanto a la relación con las autoridades eclesiásticas, esta no deja de ser distante, e inclusive en ocasiones se torna tensa, ya que la Iglesia toma distancia con respecto a la

⁸⁰ Ibid, pp. 75-79.

⁸¹ Rodríguez, p. 112.

religiosidad popular, haciendo valer su condición de depositaria de “la verdadera liturgia”, al grado que los representantes de la Iglesia organizan su propia representación de La Pasión.

Con las autoridades delegacionales, como ya se mencionó, existe todo un proceso de interacción y toma de acuerdos en torno a la utilización de los espacios públicos y las vialidades, así como los apoyos adicionales requeridos en cuanto a equipos de sonido, seguridad pública y ordenamiento del comercio en vía pública.

“La celebración del comité tiene un propósito de autoafirmación frente al catolicismo oficial, como una manera de construir una identidad y establecer sus relaciones sociales [...] La Iglesia, al presentar en su propio recinto la Pasión y muerte de Cristo, no hace una apropiación significativa del entorno cultural; espacios públicos a los cuales resignifica y transforma en símbolos religiosos”⁸².

El subsistema de las relaciones económicas se plasma fundamentalmente en la feria que se instala de manera anexa a la representación; tanto los comerciantes y locatarios, como algunos vecinos del lugar, tienen la oportunidad de expender diferentes productos; otras organizaciones operan equipos de entretenimiento y diversión; por la afluencia de visitantes, es claro que se genera una importante derrama económica.

Esta actividad comercial no se encuentra exenta de la proliferación de vendedores ambulantes y la búsqueda de ubicaciones óptimas para la realización de las mercancías.

“La fiesta, desde el punto de vista económico, es una oportunidad especial y privilegiada para el intercambio regional de una gama de productos, tanto artesanales como industriales [...] La Semana Santa es una conexión más de un circuito de peregrinaciones a santuarios, perfil vital de la religiosidad popular mexicana [...] Este

⁸² Ibid, p. 170.

hecho nos hace suponer que los circuitos religiosos son también de carácter económico”⁸³.

Los tres subsistemas de interacción descritos, no están libres de episodios de tensión, negociación y entendimiento; asimismo, de los acuerdos derivan beneficios para los involucrados. En los tres subsistemas de relaciones que se generan el *comité organizador* prevalece como mediador (ver Anexo 13). Una de las funciones primordiales del comité es la de articular estos circuitos de relaciones.

III.3.4. La articulación de la organización social en Iztapalapa: tres ejes interconectados

El análisis de los tres ejes donde se expresa la organización social en torno a la celebración de la Semana Santa en Iztapalapa, arrojan una serie de conclusiones. En una primera instancia, al ahondar en los procesos meramente organizativos y de funcionamiento del comité, surge la pregunta en torno a si sus orígenes y dinámicas (jerárquicas, hereditarias, etc), pueden activar o incorporarse a procesos de planeación y participación democrática.

En un segundo momento, al revisar el sistema estructurador de la representación de La Pasión—como ritual—desde la perspectiva de los universos simbólicos, donde el mito sustenta—como creencia y narración—la idea del contacto con lo divino, adquiere mayor fuerza la perspectiva de que son los elementos simbólicos los que vehiculizan la interpretación del mundo (cosmovisión), y dan la posibilidad de transmitir los contenidos del ritual; en este sentido, hay una expresión territorial de la organización social en torno a los rituales.

⁸³ Ibid, p. 152.



"Palabra de Dios" [Word of God], Iztapalapa, ciudad de México, 1998. Centro de Estudios Culturales para América Latina.

“Los espacios en los cuales entran en acción los agentes rituales son fundamentalmente tres: el Cerro de la Estrella, la casa de los ensayos y la explanada de la Delegación [...] El espacio sagrado por excelencia es el Monte Calvario (Cerro de la Estrella) [...] Fuera de esta zona de privilegio está el pueblo raso [...] De hecho, la casa de los ensayos y la del presidente de la comisión organizadora funcionan como epicentros de la información”⁸⁴.

Otros elementos que intervienen con los ejes antes referidos, son factores como el del prestigio social que proporciona el participar en la representación; otro es la intersección entre tradición y modernidad, en la integración del concepto de pueblo frente a la ciudad, donde se plasman los parámetros organizativos y rituales de la sociedad agrícola-rural, con las dinámicas de apropiación del espacio urbano.

Por último, cabe subrayar la importancia que tiene contextualizar y diferenciar—en su devenir histórico— las transformaciones en la trama social y territorial, para dimensionar sus cambios y adecuaciones a la dinámica de la metropolización.

⁸⁴ Ibid, p. 104.

III.4. Iztapalapa: presente y futuro

A continuación, se hará referencia a los elementos que configuran la realidad actual de la delegación Iztapalapa y sus perspectivas a futuro; es la última sección descriptiva del contexto pertinente.

Con los datos que a continuación se presentarán, terminan de delinearse los rasgos de la zona de estudio; el Cerro de la Estrella se encuentra inserto en los problemas que tiene la delegación. En un primer momento, se expondrán las características territoriales y sociodemográficas, posteriormente se enumerarán algunos de los problemas más inmediatos que presenta la demarcación, tales como el de la seguridad pública, los servicios urbanos—en particular, el abastecimiento de agua potable— y los asentamientos irregulares.

Los retos que presenta el futuro de la delegación, aunado a sus rasgos sociodemográficos, hacen prever que las acciones a realizar necesitan el respaldo de la población, y de manera particular, reactivar los núcleos y referentes para la organización social.

En este sentido, es que resulta necesario conocer e interpretar la información resultante de los procesos electorales más recientes, para conocer los rasgos que presenta la cultura política y el comportamiento electoral en Iztapalapa.

Con los datos recabados, se presenta un escenario donde el comportamiento político-electoral sigue obedeciendo a un accionar en bloque a favor del Partido de la Revolución Democrática, muy similar a las épocas en las que esta hegemonía era ejercida por el Partido Revolucionario Institucional.

Si bien los índices de participación electoral son altos, no deja de ser marcada el decrecimiento en la afluencia de votantes durante el proceso electoral de julio de 2003.

En otro nivel del análisis, se hace mención a la vinculación e importancia que tiene la delegación Iztapalapa en el funcionamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por último, se hace una reflexión en torno a las expectativas, los resultados y las perspectivas del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, a la luz de las experiencias recabadas por el equipo académico, y permite cerrar el capítulo dedicado a describir, en toda su amplitud y complejidad, los rasgos característicos de Iztapalapa.

En este sentido, más que una ficha informativa, esta última sección busca fungir como testimonio del entorno que envolvió al proceso de participación ciudadana que aquí se documenta y analiza.

III.4.1. Características y problemas

La delegación Iztapalapa se encuentra al sureste del Distrito Federal, actualmente su extensión es de 10,777 ha., que equivalen a un 7.3% de la ciudad de México, colinda al norte con la delegación Iztacalco y con el municipio de Nezahualcóyotl, al este con el municipio de La Paz, con las delegaciones Tláhuac y Xochimilco; y al oeste, con las delegaciones Coyoacán y Benito Juárez.

El perfil actual de la delegación Iztapalapa, combina una serie de elementos como son los problemas inmediatos (seguridad pública, abastecimiento de agua, asentamientos irregulares, protección civil, coordinación metropolitana, comercio en vía pública y baja calidad de servicios públicos), y una serie de rasgos socioeconómicos.

En cuanto al perfil socioeconómico, destaca el hecho—que ya se apuntó en el Capítulo I—de ser la delegación más poblada del Distrito Federal, del total de sus habitantes, un 65% tiene entre 15 y 64 años; el 43% de quienes reportaron alguna ocupación recibe más de dos

salarios mínimos. Tan sólo un 36% de la población de 15 y más años cuenta con instrucción media superior o superior.

“Según la zonificación de 1997, el uso del suelo de la delegación mostraba la siguiente distribución: el habitacional era el más generalizado y representaba 37.4% de la superficie delegacional; 18.5% correspondía a usos mixtos; 13.9% a establecimientos comerciales y de servicios; 8.9% a equipamientos; 8.4% a áreas verdes y espacios abiertos; 3.8% a vialidad primaria; 2% a industria, y 7.1% a zonas de rescate y preservación ecológica [...] prevalece la precariedad, el deterioro habitacional y un acceso limitado y deficiente a los servicios públicos [...] La estructura vial básica está constituida por las calzadas Ermita Iztapalapa, Ignacio Zaragoza, Benito Juárez y La Viga, así como por el Periférico, Circuito Interior y las avenidas Tláhuac y Plutarco Elías Calles. La red se complementa con los ejes 3, 4, 5, 6, 7 y 8 sur, así como 1, 2, 3, 4 y 5 oriente”⁸⁵.

Como se aprecia en el Cuadro 15 de *Perfil Socioeconómico y Rasgos de la Delegación Iztapalapa*, los recursos presupuestales contrastan con la variedad de problemas que demandan una atención inmediata, de manera particular los que tienen que ver con el mejoramiento de los servicios públicos, de manera particular en las zonas habitadas de manera irregular, así como en aquellas donde se ubican las Unidades Habitacionales.

“El equipamiento para educación superior comprende la unidad Iztapalapa de la UAM y la ENEP Zaragoza de la UNAM. Dado el peso de la población joven que habita en la zona, la oferta escolar resulta insuficiente. En cuanto al equipamiento cultural, se estima que existe un déficit importante en relación con el número de habitantes [...] Los equipamientos de salud tampoco son suficientes para satisfacer la demanda [...] En Iztapalapa existen 904 ha. de áreas verdes y espacios abiertos [...]

⁸⁵ Alicia Ziccardi, *Delegación Iztapalapa*, en Gustavo Garza (coord.), “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, (México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000), pp. 591-595.

En contraste con otros equipamientos, el comercial no sólo satisface la demanda de la demarcación, sino también la de gran parte de la ciudad, en particular de las delegaciones colindantes”⁸⁶.

No obstante, en cuanto al crecimiento demográfico se prevé una pauta mucho menor a la observada entre 1960 y 1990. “De acuerdo a las tendencias de crecimiento y la disponibilidad limitada de suelo urbanizable, se estima que [...] para el año 2020 [la población será] de 1,804,681 [habitantes], cifras condicionadas a las reservas de suelo y a las posibilidades de densificación con que cuente la delegación [...] Las tendencias reflejan un decrecimiento en la tasa del Distrito Federal y de manera pronunciada en la tasa de la delegación. Reflejando el agotamiento de la reserva territorial para alojar nuevas colonias”⁸⁷.

De acuerdo con el Programa de Desarrollo Delegacional, la estructura demográfica de Iztapalapa se empatará con la del Distrito Federal (en cuanto al decrecimiento), sin embargo, “en el futuro próximo, las principales prioridades continuarán siendo el mejorar el equipamiento de asistencia social a menores, la dotación de equipamiento de carácter educativo, cultural y recreativo; el mejoramiento de la vivienda; y la creación local de empleo”⁸⁸.

Muchos de los retos que actualmente tiene Iztapalapa y que deberá afrontar en el futuro, tienen que ver ya no con el crecimiento o la expansión de la mancha urbana, ya que como se puede apreciar, la superficie urbanizable se encuentra ya agotada; los problemas en el presente y el futuro de Iztapalapa están más en relación con la consolidación sus

⁸⁶ Ibid, p. 595.

⁸⁷ Departamento del Distrito Federal (México), *Programas delegacionales del Distrito Federal*, “Iztapalapa”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (México, D.F.: Departamento del Distrito Federal, No. 24, Tomo IV, Octava Época, 10 de abril de 1997), pp.11-12.

⁸⁸ Ibid, p. 13.

asentamientos humanos y las dinámicas de coordinación metropolitana, debido a su colindancia con municipios del Estado de México.

“El elevado número de habitantes y su bajo nivel de ingresos es un primer condicionante para el ejercicio del gobierno delegacional, tanto en lo relacionado con la administración del territorio, como en la dotación y suministro de los servicios públicos básicos. Las condiciones prevalecientes exigen una intensa acción gubernamental, pero los recursos disponibles técnicos y financieros son limitados”⁸⁹.

Cuadro 15. Perfil Socioeconómico y Rasgos de la Delegación Iztapalapa

Perfil Socioeconómico	Rasgos
<p>Población 1,773,343 habitantes, 48% son Hombres y 52% Mujeres [es la más poblada del Distrito Federal] El 29% es menor de 15 años, 3% tiene 65 y más años, 65% tiene entre 15 y 64 años 36% de la población de 15 y más años tiene instrucción media superior y superior Un 98.44% de la Población Económicamente Activa está ocupada Un 72% de su PEA es asalariada 26.43% de la PEA se ocupa en el sector secundario (el índice más alto en el Distrito Federal) 70% de la PEA se ocupa en el sector terciario 79% de la PEA trabaja más de 33 horas a la semana 43% de la población ocupada percibe más de dos salarios mínimos mensuales El 19% de los hogares tiene una jefatura femenina El promedio de ocupantes por vivienda es de 4.33 (de los más altos en el DF) Tiene 407,548 viviendas, 75% son propias y 23% rentadas</p>	<p>Presupuesto asignado para 2003: \$2,308,581,593 De 17,567,022,812 asignados a las 16 delegaciones. Y un gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2003 de: \$77,974,365,300 Ocupa una superficie de 11,667 hectáreas, de las cuales 6,473, de las cuales, 10,815 has. es suelo urbano y 825 has. son suelo de conservación. El 96% del área urbanizada cuenta con redes de agua potable, pero hay bajas presiones en la zona suroriente de la delegación y en las partes altas, hacen falta tanques de almacenamiento y plantas de bombeo. La demanda de agua requerida es de 4.5 lts/seg y lo que recibe son 3.7 lts/seg. Zonas características: Calzada Ermita Iztapalapa, Cabeza de Juárez, UH Vicente Guerrero, Sierra Santa Catarina, Central de Abasto.</p> <p>Tendencias Electorales Votación para Jefe Delegacional 2003: PRD 55%, PAN 17%, PRI 9% Votación para Jefe Delegacional 2000: PRD 40%, PAN-PVEM 27%, PRI 24%</p>

Fuente. Elaboración propia con datos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Distrito Federal. Tabulados Básicos. XII Censo General de Población y Vivienda* (Aguascalientes, México: INEGI, 2001). Consejo Nacional de Población, *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990 – 2010* (México: CONAPO, 1998). Instituto Electoral del Distrito Federal, página internet [<http://www.iedf.org.mx>].

Con motivo de las elecciones para Jefe Delegacional que se realizaron en julio de 2003, el periódico *Reforma* levantó una encuesta entre sus habitantes, respecto a la intención de voto (que hoy se sabe, favoreció al candidato del Partido de la Revolución Democrática), los

⁸⁹ Ziccardi, “Iztapalapa”, p. 595.

problemas que se identificaron como los más importantes a atender por la próxima administración, los niveles de aprobación del anterior delegado y sus opinión acerca de los partidos políticos.

Cuadro 16. Equipamiento en la Delegación Iztapalapa (2000)

Educación (escuelas)*		Salud	Cultura	Deporte y recreación			
Preescolar	452	Unidades médicas en servicio del ISSSTE	7	Casa de cultura	64	Jardines y parques	116
Primaria	612			Museos	1		
Secundaria	191			Teatros	1	Módulos deportivos	113
Bachillerato	35			Bibliotecas	39		
Profesional Medio	21	Unidades medicasen servicio del GDF	43	Salas de concierto	5	Deportivos	15
Superior	2			Cines	7		
				Auditorios	1		
		Unidades médicas en servicio del IMSS	4				

Fuente: "Iztapalapa" (Instituto Federal Electoral del Distrito Federal. Serie de Estudios Electorales 2000. México: 2000), p. 9. Los datos de educación y salud (unidades médicas ISSSTE y GDF) fueron tomados de INEGI, Iztapalapa, Distrito Federal, Cuaderno Estadístico Delegacional, 2001. Los datos de unidades médicas del IMSS fueron tomados de la página electrónica <http://www.ssa.gob.mx>. Los datos de cultura, deporte y recreación fueron proporcionados por la delegación mediante oficio DPDD/257/01 del 29 de junio de 2001.

*La cuantificación de escuelas está expresada mediante los turnos que ofrece un mismo plantel y no en términos de planta física.

Cuadro 17. Proyección poblacional de la Delegación Iztapalapa 2000-2020

	2000	2010	2020
ZMCM	18,240,060	20,533,361	22,253,251
Distrito Federal	8,768,537	9,055,411	9,302,532
Iztapalapa	1,773,343	1,830,9419	1,880,578

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990 – 2010* (México: CONAPO, 1998).

A continuación se destacarán los datos relativos a los principales problemas identificados, cuando toque hacer mención al tema de la cultura política en Iztapalapa, serán empleados los otros resultados de la encuesta.

Cuadro 18. Cuál es el aspecto más importante que debe atender el próximo Jefe Delegacional en Iztapalapa (encuesta realizada en 2003)

Aspecto más importante que se debe atender	% de respuestas
Inseguridad pública	35
Servicios públicos	20
Desempleo	8
Problemas de la gente	8
Corrupción en gobierno	6

Fuente: “Encuesta. Perfil PRD mayorías. Elecciones 2003. Delegados DF”, en periódico *Reforma*, 14 Abril de 2003. Nota: El porcentaje de respuestas no suma 100, ya que se presentaron únicamente los porcentajes más altos.

El problema de la inseguridad pública en la delegación Iztapalapa se ha convertido en un factor preocupante, ya que la actividad delictiva combina la venta y distribución de drogas, el tráfico de armas de fuego y el robo de vehículos; según cálculos de la Secretaría de Seguridad Pública, en la demarcación operan 110 bandas delictivas, y al menos 90 de éstas se componen por jóvenes de entre los 12 y 19 años (ver Anexo 14).

Hasta el año 2003 se tenían detectados 300 puntos de venta de estupefacientes, así como 15 zonas en donde se fabricaban y vendían armas de fuego (ver Anexo 15). Colonias como Leyes de Reforma, Desarrollo Quetzalcóatl, Xalpa Norte y Santa Cruz Meyehualco, están identificadas como focos rojos en cuanto a incidencia delictiva a nivel metropolitano; aunado a los anterior, las autoridades reconocieron que en las inmediaciones de al menos 126 planteles educativos había venta de drogas.

Cuadro 19. Comportamiento delictivo en la Delegación Iztapalapa (2001 a 2003)

Enero de 2001		Enero de 2002		Enero de 2003	
Delitos	Promedio Diario	Delitos	Promedio Diario	Delitos	Promedio Diario
3,581	60.69	3,873	65.64	3,804	64.47

Fuente: Página Internet de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal [<http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/index.asp>].

Dada la magnitud de este problema, en febrero de 2004 la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en coordinación con la Agencia Federal de Investigaciones, y el Gobierno del Estado de México, implementaron el operativo denominado CAT Metropolitano, con el objetivo de actuar en los puntos donde operan las organizaciones delictivas, ya que realizan sus actividades en los límites entre la delegación Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl (ver Anexo 16).

Cuadro 20. Comparativo de delitos por cada mil habitantes en 1999

Entidad (Delegación / Mnpo)	No. De Delitos por cada 1000 hab.
Cuauhtémoc	64
Gustavo A. Madero	23
Iztapalapa	16
Cuajimalpa	10

Fuente: Elaboración propia con datos de “Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Edición 2001, INEGI.

Muchos de los elementos y problemas que enfrenta Iztapalapa son comunes al municipio de Nezahualcóyotl, las pautas y dinámicas de poblamiento experimentadas por ambas entidades guardan similitudes, pero en el caso del municipio de Nezahualcóyotl, se desarrolló a partir de la migración campo-ciudad durante el siglo pasado, es decir, no cuenta con un pueblo o centro de población originaria o fundacional.



Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la Unidad Ejército de Oriente, zona Peñón, delegación Iztapalapa, lugar donde los propios vecinos han denunciado que ocurren asaltos a transeúntes, robo de vehículos y venta de droga.

Foto: Julio César Vega, periódico *Reforma*, sección Ciudad y Metrópoli, 8 de noviembre de 2002.

Otro de los problemas que enfrenta la delegación Iztapalapa es el abastecimiento de agua potable, se calcula que tiene un déficit de 2 mil litros por segundo, ya que para satisfacer las necesidades de sus habitantes requiere de 6 mil litros por segundo y sólo recibe 4 mil.

Durante la temporada de estiaje, cerca de 500 habitantes en la delegación se enfrentan a deficiencias en el suministro de agua, y al menos 37 colonias llegan a quedarse sin líquido; un alto porcentaje de los asentamientos en la delegación se abastece mediante tres tanques localizados en el Cerro de la Estrella, Xaltepec y La Caldera, así como por 50 pozos. Los asentamientos irregulares de las partes altas (como el Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina), no cuentan con servicio agua potable.

“Muchas familias obtienen el agua por medio de pipas que las reparten en 41 colonias en época de estiaje; los lugares más críticos son las 15 colonias de la sierra de Santa Catarina y las 10 del Paraje San Juan. En época de lluvias, hay encharcamientos frecuentes por el constante hundimiento del suelo que afecta la eficacia de la red de drenaje”⁹⁰.

La administración 2000-2003 de la Delegación Iztapalapa, reconoció que en la demarcación se perdían por fugas 2 mil litros de agua por segundo, debido a daños en la red de tuberías, que en algunos de sus tramos tienen hasta 30 años sin rehabilitarse.

Otro tema en la agenda de la gestión del desarrollo urbano en Iztapalapa es el de los asentamientos irregulares, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) regularizó a partir de 1997 un total de 1,810 has., con 67,865 lotes y una población de 310,000 habitantes; se calcula que la irregularidad de la tenencia de tierra afecta a un 22% de las familias en Iztapalapa, en una superficie de 2,187 has⁹¹.

⁹⁰ Ibid, p. 593.

⁹¹ Departamento del Distrito Federal, “Programas delegacionales”, pp. 48-49.

**Cuadro 21. Delitos más frecuentes cometidos en la Delegación Iztapalapa,
por tipo entre 1997 – 2000**

	1997	1999	2000
SUMA DE DELITOS	33,361	28,831	21,928
ROBO	21,932	18,499	14,481
LESIONES	4,400	4,906	3,455
HOMICIDIO	332	335	269
VIOLACIÓN	205	Nd	Nd
OTROS	6,149	4,084	2,860

Fuente: “Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Edición 2001, INEGI.

La reserva territorial de la demarcación es muy poca, esto quiere decir que los espacios disponibles para la generación de equipamientos (escuelas, hospitales, mercados públicos), o bien para la construcción de vivienda, ampliación de vialidades o usos comerciales, deberán involucrar un reciclamiento del suelo existente, proceso en el cual la reglamentación en materia de desarrollo urbano juega un papel de primera importancia. Los objetivos generales planteados en el Programa Delegacional son:

“[...] el control de la expansión de los asentamientos irregulares en las zonas altas de la Sierra de Santa Catarina y del área expropiada del Cerro de la Estrella. En virtud de lo anterior y de la saturación de las reservas de suelo, se requiere la utilización más intensiva de las zonas urbanas existentes que reúnen las condiciones necesarias para permitir un aumento en el número de viviendas, sin afectar la calidad de vida de la población residente. [...] Su ubicación colindante con el Estado de México considera el fortalecimiento de equipamiento regional y obras de mejoramiento vial, como acciones de integración metropolitana para las áreas de Cabeza de Juárez-Nezahualcóyotl, Santa Marta-La Paz y Pantitlán-Nezahualcóyotl. Por otro lado, el fortalecimiento de la estructura urbana a través de la ubicación de los servicios, el

comercio y los equipamientos, permitirá a la población satisfacer en forma accesible estas demandas”⁹².

Otros temas que están en la agenda de la gestión para Iztapalapa son el de la protección civil (por viviendas ubicadas en barrancas o asentamientos cercanos a plantas industriales) y la coordinación metropolitana (en materia de seguridad pública, límites delegacionales, transporte y drenaje).

El comercio en vía pública (según cálculos en la demarcación hay entre 30 y 40 mil vendedores ambulantes) y los servicios públicos (mantenimiento de los 10 panteones civiles con que cuenta la delegación, y remozamiento de las unidades habitacionales, alumbrado público, limpieza y conservación de áreas verdes), también representan problemas que demandan atención.

Cuadro 22. Comparativo de Superficie por Delegación y Municipio

Delegación	Superficie* (km2)	Municipio	Superficie* (km2)
Tláhuac	86.3	Nezahualcóyotl	63.4
Álvaro Obregón	95.93	Atizapán de Zaragoza	89.8
Xochimilco	119.2	Tecámac	153.4
Iztapalapa	113.5	Cuautitlán Izcalli	109.9
Total D.F.	1,486.4		

Fuente: “Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Edición 2001, INEGI.

III.4.2. Rasgos de la cultura política y el comportamiento electoral

Se analizaron ya los componentes de la organización social en torno a la cultura y las tradiciones, pero la delegación Iztapalapa ha estado también inmersa en el proceso de cambio político experimentado por el Distrito Federal, luego de que a partir de 1997 se

⁹² Departamento del Distrito Federal, *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Delegación Iztapalapa. Versión abreviada*, (México, D.F.: Departamento del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1997), p. 11.

abrieran los cauces electorales cancelados desde 1928, tales como la elección—en ese año—de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y para los comicios del año 2000 y 2003, de Jefe Delegacional; aunque si bien los representantes del poder legislativo (Diputados Federales y Senadores) se mantuvieron como parte de las opciones del electorado, y a partir de 1998 la de los asambleístas locales.

En virtud de este proceso, existe la posibilidad analizar la información del comportamiento electoral de los habitantes de Iztapalapa, aunque se asume que este aspecto tan sólo es una parte de los indicadores acerca de la cultura política (ya que otros son la organización, participación y percepción de las autoridades), se comenzará analizando esta variable, tomando en cuenta un dato inicial acerca de la organización.

“Por sus grandes carencias, la delegación fue durante los años ochenta un escenario estratégico para la constitución de un movimiento urbano popular de alcance nacional. Hoy [año 2000] existen alrededor de 14 organizaciones populares en el Distrito Federal y todas ellas trabajan en Iztapalapa. Asimismo, existen organizaciones vinculadas al PRI o al PRD, junto con grupos autónomos constituidos en los años setenta. Entre las organizaciones más destacadas se encuentran la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Movimiento de Pueblos y Colonos del Sur y la Unión de Cooperativas Independientes [...] Con la elección vecinal de 1999 se conformaron 186 comités vecinales en Iztapalapa, siendo la delegación que cuenta con el mayor número de ellos”⁹³.

Esta característica de la organización política a partir del fenómeno de poblamiento irregular de la demarcación dotó—hasta antes de 1980—al Partido Revolucionario Institucional de amplios contingentes, compuestos fundamentalmente por colonos pobres

⁹³ Ziccardi, “Iztapalapa”, pp. 594-595.

que demandaban vivienda y servicios públicos, a cambio del voto o la incorporación a las organizaciones corporativas, sobre todo del sector popular del PRI.

“Fue en 1994 cuando se dieron las últimas elecciones que favorecieron al Partido Revolucionario Institucional, tanto en la elección local que desde 1988 y hasta entonces se realizaba, la de Representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como en las elecciones federales de Presidente, Diputados y Senadores”⁹⁴.

“En esa elección local, en la delegación Iztapalapa, el PRI obtuvo el 40.95% de los votos; el PAN alcanzó el 23.62% y el PRD el 21.65% de la votación total. **En los cinco distritos que convergían en esta delegación el triunfo fue para el PRI**”⁹⁵.

Cuadro 23. Asamblea de Representantes del Distrito Federal 1994

Partido	Diputados		Total
	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	
PAN	2	12	14
PRI	38	--	38
PRD	--	10	10
PT	--	2	2
PVEM	--	2	2
Total	40	26	68

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Delegación Iztapalapa*, en “Serie de Estudios Electorales”, (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal-Secretaría Ejecutiva, 2000), p.17.

Es interesante observar como en la elección para Jefe de Gobierno de 1997, las preferencias electorales en la misma demarcación prácticamente se invirtieron, dando como resultado que el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuviera 347,861 votos, equivalentes al 50.36% de la votación (que lo convirtieron en la primera fuerza política en Iztapalapa); el PRI consiguió 179,101, el 25.93%; y el PAN 78,711 votos, equivalentes al 11.40% de la votación total.

⁹⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Delegación Iztapalapa*, en “Serie de Estudios Electorales”, (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal-Secretaría Ejecutiva, 2000), p. 16.

⁹⁵ *Ibid*, p. 17. El subrayado es propio.

En cuanto a la votación de Diputados de Mayoría Relativa, en el año de 1997, el PRD en Iztapalapa obtuvo 333,231 votos, el PRI 169,773, el PAN 87,058 y el PVEM 54,340 votos; “[...] en la delegación Iztapalapa se modificó la correlación de fuerzas, el PRD logró el triunfo en los dos tipos de elecciones locales llevadas a cabo en 1997 [...] cabe apuntar que de manera individual, de los 14 distritos que le dieron al PRD porcentajes mayores al 50% de la votación en la elección de Jefe de Gobierno, cinco se encuentran en la delegación Iztapalapa”⁹⁶.

Para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal correspondiente al año 2000, en Iztapalapa la Alianza por la Ciudad de México (la cual postuló como su candidato a Andrés Manuel López Obrador, con los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Centro Democrático, Sociedad Nacionalista y Alianza Social), obtuvo 332,563 votos, equivalentes al 42.73% de la votación total.

En la misma elección, en Iztapalapa, la Alianza por el Cambio (conformada por el PAN y el PVEM) se ubicó en el segundo lugar con el 28.56% de la votación, y el PRI en el tercer lugar con el 23.05% de los votos.

En la elección de Diputados de Mayoría Relativa, la Alianza por la Ciudad de México obtuvo en Iztapalapa 312,268 votos (el 41.63% de los votos), la Alianza por el Cambio acumuló 224,044 votos (equivalentes al 29.87%), y el PRI 172,853 votos (un 23% de la votación). En ese mismo año se verificó la primera elección para Jefe Delegacional, en Iztapalapa los resultados fueron los siguientes:

⁹⁶ Ibid, pp. 18-19.

Cuadro 24. Resultados de la elección para Jefe Delegacional en Iztapalapa, año 2000

Partido / Coalición	Número de Votos	Porcentaje
Alianza por la Ciudad de México*	341,141	45
Alianza por el Cambio**	205,350	27
PRI	177,671	23
Otros***	32,329	5
Total	756,491	

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Delegación Iztapalapa*, en “Serie de Estudios Electorales”, (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal-Secretaría Ejecutiva, 2000), p.24.

*PRD, PT, CDPPN, PCD, PSN y PAS.

**PAN-PVEM.

***PARM, DS.

En el último proceso realizado para la elección de Jefe Delegacional, correspondiente al periodo 2003-2006, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 25. Resultados de la elección para Jefe Delegacional en Iztapalapa, año 2003

Partido	Número de Votos	Porcentaje
PRD	282,641	55.79
PAN	88,016	17.37
PRI	47,376	9.35
PVEM	37,610	7.42
Otros	29,840	5.89
Votos nulos o en blanco	19,650	3.89
Total	506,597	

Fuente: Página Internet del Instituto Electoral del Distrito Federal [<http://www.iedf.org.mx>] consultada en febrero de 2004.

El Instituto Electoral del Distrito Federal llevó a cabo un análisis estadístico en torno a la participación de los votantes en el proceso electoral de julio de 2000, obteniendo los datos que se presentan en el Cuadro 26.

Cuadro 26. Comparativo de población y participación electoral en Iztapalapa durante los comicios del 2 de julio de 2000

Edad/ Años	Número de habitantes		Hombres				Mujeres			
	Total	%	Total	%	Participación electoral	% con respecto a habs. por género	Total	%	Participación electoral	% con respecto a habs. por género
18-19	70,345	3.97	34,687	6.35	10,588	30.52	35,658	5.95	11,429	32.05
20-24	178,920	10.09	87,329	15.99	44,542	51.00	91,591	15.29	54,383	59.38
25-29	177,522	10.01	86,036	15.75	50,302	58.47	91,591	15.27	62,840	68.69
30-34	151,294	8.53	72,691	13.31	45,536	62.64	78,603	13.12	56,758	72.21
35-39	133,588	7.53	63,472	11.62	41,522	65.42	70,166	11.71	52,278	74.56
40-44	109,362	6.17	52,094	9.54	37,375	71.75	57,268	9.56	46,565	81.31
45-49	84,584	4.77	39,904	7.31	31,368	78.61	44,680	7.46	38,967	87.21
50-54	68,121	3.84	32,433	5.94	25,481	78.57	35,688	5.96	30,247	84.75
55-59	47,022	2.65	22,330	4.09	18,969	84.95	24,692	4.12	21,855	88.51
60-64	36,270	2.05	16,493	3.02	13,787	83.59	19,777	3.30	16,221	82.02
65 y más	69,871	3.94	29,410	5.38	23,536	80.03	40,461	6.75	29,044	71.78
Total	1,773,343	100	546,228	30.80	343,006	63.89	599,021	33.78	420,587	71.28
			<i>536,879</i>	<i>30.27</i>			<i>590,020</i>	<i>33.27</i>		

Nota: Las columnas de porcentaje de número de habitantes, hombres, porcentaje, mujeres y porcentaje, son los datos del XII Censo de Población y Vivienda 2000; en el total de número de habitantes y el porcentaje correspondiente, se incluye a la población de 0 a 17 años (628,094 hab.) y el rango de “no especificado” (18,350 hab.). Las cifras que aparecen en *cursivas*, no incluyen el rango de “no especificado”.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Delegación Iztapalapa*, en “Serie de Estudios Electorales”, (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal-Secretaría Ejecutiva, 2000), p.28. Elaborado con datos: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. IEDF, Estadística de las Elecciones Locales 2000, julio 2001.

“La proporción de mujeres y hombres que participaron en las elecciones locales del 2 de julio [del año 2000], con respecto a la población por género en edad de votar en la delegación, arrojó una diferencia positiva para las mujeres, ya que el 71.28% de ellas acudieron a votar; mientras el porcentaje de hombres fue del 63.89%; por lo que existe una variación entre ambos grupos del 7.39% [...] en números absolutos representó la presencia efectiva de 77,581 mujeres más en las casillas locales, con respecto al género masculino. En los grupos de edad que se observó una mayor participación fue entre los ciudadanos mayores de 20 hasta 34 años de edad, cuya

presencia electoral representó el 41.17% del total de los ciudadanos de Iztapalapa que acudieron a depositar su voto”⁹⁷.

En lo referente a la percepción que tienen los vecinos de la autoridad delegacional y los partidos políticos, en el año 2003, la encuesta realizada por el periódico *Reforma* arrojó los siguientes resultados:

¿Aprueba la forma como René Arce está trabajando como Jefe Delegacional
Lo aprueba el 62%
Lo califican con 6.2

¿Cuál es su opinión del...? (porcentaje de opiniones favorables)	
PRD	51%
PAN	33%
PRI	21%
PVEM	21%
IEDF	41%

Fuente: “Encuesta. Perfil PRD mayorías. Elecciones 2003. Delegados DF”, en periódico *Reforma*, 14 Abril de 2003.

Haciendo un análisis en perspectiva, con los indicadores de cultura política (principalmente, comportamiento electoral) analizados en este segmento, se pueden tener una aproximación preliminar al carácter de la participación electoral de los habitantes de la delegación Iztapalapa:

- Las organizaciones políticas en la entidad, tienen un antecedente de corporativización.
- La marcada preferencia electoral que mantenía el PRI, hasta la elección de 1994 (donde superaba porcentajes del 40%), se invirtió a favor de los candidatos a Jefe de

⁹⁷ Ibid, pp. 28-29.

Gobierno y Jefe Delegacional del PRD en las elecciones de los años de 1997, 2000 y 2003.

- En términos cuantitativos, la participación electoral (expresada en número de votos emitidos) en Iztapalapa ha venido disminuyendo; en 1997 la elección a Jefe de Gobierno registró un total de **605,673** sufragios; en el año 2000 la elección para Jefe Delegacional captó **756,491** votos, y en 2003 la misma elección contó con **506,597** sufragios. Aún así, es importante considerar que en la elección de 2003 no estaba presente un elemento que atrae más a los votantes, como la elección de Presidente de la República o la de Jefe de Gobierno, se trató de una votación intermedia.
- Si se toma en cuenta que la población total en edad de votar, hasta el año 2000 en la delegación Iztapalapa era de **1,126,899** ciudadanos, se observa que la participación electoral en la demarcación fue de casi un 45% en la última elección, y sólo en el proceso del año 2000 logró ser del 67%.
- El PRI es el partido que más ha disminuido su votación (pasando de un 25% en 1997 a un 9% en 2003).
- Una pauta interesante es que se mantiene una diversificación del voto, repartido en al menos cuatro diferentes fuerzas políticas: PRD, PAN, PRI, PVEM.
- Durante las tres últimas elecciones, en aquellas que han tenido un menor número de votos (la de Jefe de Gobierno en el 1997 y la de Jefe Delegacional en 2003) los porcentajes alcanzados por los candidatos del PRD han sido superiores al 50%, una pauta muy marcada en la última elección, donde el candidato perredista a Jefe Delegacional alcanzó un máximo histórico (55.79%).

La tendencia observada, permite establecer que el margen de participación electoral ha disminuido y en este escenario, la mayoría obtenida por la primera fuerza política—el

PRD—incrementa sus porcentajes de votación por arriba de un 50%, es decir que de alguna u otra forma, cuenta con el respaldo electoral que hasta antes de 1994 tenía el PRI.

Si bien hay una diversificación del voto, los márgenes entre la primera y la segunda mayoría son muy amplios, lo que habla de un comportamiento electoral muy marcado a favor de los candidatos del PRD. En este sentido, es característico el último proceso electoral donde el PRI presentó como candidata a Jefa Delegacional a Guillermina de la Torre, una dirigente emanada de los contingentes de apoyo tradicional al PRI, como lo fueron las organizaciones de recolectores de basura (los “pepenadores”).

Aún con el liderazgo histórico de Guillermina de Torre, la caída electoral del PRI en Iztapalapa fue muy estrepitosa—como de hecho le ocurrió en todo el Distrito Federal—. En este sentido, se puede concluir que lo que se observa en Iztapalapa es un comportamiento electoral que tiende a favorecer mayorías con amplios márgenes, aunque mantiene un voto diferenciado y niveles de participación por arriba del 40% del electorado.

III.4.3. Iztapalapa y la Zona Metropolitana del Valle de México

Como contexto de estudio, Iztapalapa ofrece para la investigación una serie de elementos que aglutinados, hacen de esta una zona representativa de las dinámicas de metropolización; la zona de estudio sintetiza muchas de las pautas y retos que plantea el fenómeno metropolitano para las sociedades contemporáneas.

Es en este sentido que Iztapalapa juega un papel específico y se articula con la Zona Metropolitana del Valle de México, “[...] presenta una posición geográfica importante, ya que es el punto de entrada y salida hacia el oriente y sureste del país, además de ser limítrofe con el Estado de México, lo que genera una interrelación de servicios, equipamiento, transporte y actividad económica cotidiana con los municipios de

Nezahualcóyotl, Los Reyes-La Paz y Chalco Solidaridad, los que representan una población cercana a los tres millones de habitantes”⁹⁸.

El peso demográfico, la ubicación geográfica y su carácter articulador con los municipios metropolitanos del oriente de la ZMVM, hacen de Iztapalapa un punto estratégico para el equilibrio y funcionamiento de la metrópoli, hecho que se hace patente si se incluyen también los elementos medio ambientales y el de la seguridad pública.

“Los servicios de carácter regional que aloja la delegación, como son: la central de abasto, dos universidades [...] generan un gran número de viajes diarios a la misma y un importante flujo de población flotante, que se apoyan en cuanto a vialidad en importantes avenidas que la comunican [...]”⁹⁹.

Es así como el ordenamiento urbano en el Cerro de la Estrella cobra importancia a nivel metropolitano, ya que además de representar una reserva de suelo y recursos naturales (como zona de recarga para el acuífero), la población que alberga presta servicios laborales en unidades económicas localizadas en diversas zonas del Valle de México, sin dejar de lado el valor histórico y cultural de la zona, aspecto que se ha revisado ya con amplitud.

En este sentido, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, planteó la siguiente estrategia de integración al ámbito metropolitano:

“Como estrategia principal, establece orientar al Cerro de la Estrella como zona recreativa, turística y cultural, y lograr en consecuencia; un amplio espacio de convivencia que sirva a la población local y de la ciudad. Se propone fomentar la integración interna y hacia el resto de la ciudad a través del sistema vial [...] Se plantea el rescate de las zonas invadidas del Área Natural Protegida [...] para protegerla como parte del Sistema de Áreas Naturales Protegidas que existen en la

⁹⁸ Departamento del Distrito Federal, “Programas delegacionales”, p. 22.

⁹⁹ Ibid.

metrópoli. Con las estrategias antes mencionadas, se favorecerá el rescate del Cerro de la Estrella, con base a criterios biológicos, urbano sociales y arqueológicos que garanticen la recuperación, conservación y manejo sustentable del Área”¹⁰⁰.

Planteada así, la importancia e impacto metropolitano de la delegación Iztapalapa y el Cerro de la Estrella, delineados como contexto para el desarrollo de la investigación, queda establecida la necesidad de integrar a sus pobladores a los intercambios y los beneficios de la metropolización, contrarrestando las pautas de marginación y/o segregación.

La apuesta por la integración del Cerro de la Estrella al desarrollo urbano-metropolitano, es un proceso que implica necesariamente la participación de sus pobladores; e inicia con el establecimiento de los lineamientos para su reordenamiento y planeación.

III.4.4. Alcances y expectativas del Programa Parcial del Desarrollo Urbano en el Cerro de la Estrella

En este último apartado del capítulo relativo al contexto del objeto de estudio, se hará una referencia a las expectativas que se generaron en torno a la elaboración del PPDUCE, lo que se logró con su integración y las perspectivas que tiene en su aplicación.

Como ya se apuntó, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano establece como una de sus propuestas más importantes el control de la expansión de los asentamientos irregulares en las zonas altas de Iztapalapa, esto es, la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella, de manera específica el suelo de conservación, el área natural protegida y las inmediaciones de los vestigios arqueológicos.

Para abordar el tema de las expectativas, los logros y perspectivas del PPDUCE, es necesario hacer referencia a los tres principales actores involucrados en el proceso de

¹⁰⁰ Ibid, p. 144.

ordenamiento y planeación del desarrollo urbano: los vecinos o habitantes, las autoridades (a nivel del Gobierno del Distrito Federal, delegación e instancias federales), y el equipo de académicos que participaron en la integración del PPDUCE.

Tal y como lo refieren los especialistas que elaboraron el PPDUCE, la expectativa inicial era integrar a las diversas organizaciones de habitantes de la zona, así como involucrar a las diferentes instancias de gobierno encargadas de llevar a cabo acciones específicas en la zona. Una vez lograda esta confluencia, el reto era fijar entre los actores involucrados los objetivos del Programa:

- “Propiciar la rehabilitación, el mejoramiento y la integración de las colonias de la zona con el contexto urbano de la Delegación Iztapalapa.
- Evitar los asentamientos humanos en sitios de conservación ecológica, patrimonial, cultural y en las zonas de riesgo.
- Rescatar y rehabilitar los sitios de valor patrimonial, cultural y religioso del Cerro de la Estrella.
- Proponer acciones en materia de infraestructura, vivienda, equipamiento urbano y servicios, de acuerdo con los requerimientos prioritarios de la población, con objeto de lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.
- Definir usos del suelo diversificados para promover actividades de fomento a la economía local”¹⁰¹.

Con estas expectativas, los principales logros del PPDUCE fueron a diferentes niveles, uno muy importante al que hizo referencia el antropólogo Marco Augusto Espinoza, “[...] es el relativo al cambio en el discurso asociado a la planeación urbana, que pasó de los temas de la dotación de servicios y regularización de la tenencia de la tierra para desmovilizar a las

¹⁰¹ Flor Olvera, “Aspectos Técnicos”, en *El papel de la participación ciudadana en la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano*, (México: PUEC-UNAM, 2001), pp. 21-22.

organizaciones sociales, a un discurso que reconoció los grandes problemas urbanos y planteó la necesidad de trabajar para su solución”¹⁰².

Otro elemento que identificó el equipo académico, “[...] fue el cambio en la correlación de fuerzas entre las delegaciones y los diputados. Hasta entonces la Delegación era el actor predominante, en la actualidad existe un intercambio real de fuerzas”¹⁰³.

Y como producto o resultado principal de este proceso, se encuentra el documento (que establece los lineamientos y propuestas para el desarrollo urbano en el Cerro de la Estrella) del Programa Parcial de Desarrollo Urbano; su implementación fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El texto se compone de ocho secciones:

- I. Fundamentación, motivación y diagnóstico
- II. Imagen objetivo
- III. Estrategia de desarrollo urbano
- IV. Ordenamiento territorial
- V. Estrategia económica
- VI. Acciones estratégicas
- VII. Estrategia de gestión del desarrollo urbano
- VIII. Instrumentos de ejecución

Cada sección comprende enfoques muy específicos en cuanto a los problemas identificados en la zona, las definiciones técnicas y mecanismos que propone son una guía para la implementación de acciones en materia urbana que sería exhaustivo enunciar y/o detallar en este trabajo, cuyo enfoque central es el proceso de participación ciudadana que conllevó

¹⁰² Marco Augusto Espinoza de la Torre, “Aspectos Sociales”, en *El papel de la participación ciudadana en la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano*, (México: PUEC-UNAM, 2001), p. 23.

¹⁰³ Ibid, p. 24.

a la integración del Programa, así como los componentes y elementos sociales, simbólicos y culturales que permearon a este proceso.

Ya en otras partes del presente trabajo se han incorporado secciones del documento final del PPDUCE; un resultado particular de este Programa, es el referente a la Estrategia de Gestión del Desarrollo Urbano, en lo que a participación ciudadana se refiere:

“El principal espacio institucional que encauza la participación ciudadana son los Comités Vecinales, que abordan las demandas cotidianas inmediatas de la comunidad, sin embargo en Cerro de la Estrella también se encauza por medio de organizaciones no gubernamentales y religiosas, en proyectos de carácter productivo y asistencial, y los partidos políticos a través de sus distritos”¹⁰⁴.

Como parte de las perspectivas para el PPDUCE, viendo hacia el futuro, se estableció la necesidad de incorporar el elemento de la participación en las acciones de ejecución, programación y supervisión.

Los investigadores concluyeron que la importancia de estas organizaciones originarias de Iztapalapa, tienen la función de preservar la identidad; en cuanto a las acciones propuestas, estas deberán orientarse a dar seguimiento al proceso de planeación participativa.

También establecieron que es necesario incorporar a la población en la evaluación del programa, facilitar asesoría para la instrumentación de las acciones estratégicas, con programas específicos que sirvan para fortalecer los espacios de participación y “definir acciones de interlocución entre el Consejo Ciudadano y las instancias de gobierno para la

¹⁰⁴ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “7.2. Participación Ciudadana”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000), p. 231.

planeación, decisión y control de las acciones programáticas de los Programas de Obras de Acción Social (POAS)”¹⁰⁵.

“Por tal motivo; se establece la formación de un Consejo Ciudadano cuyo objetivo sea el rescate y la conservación del Cerro de la Estrella en su hábitat urbano, cultural y ecológico [...] Cabe destacar que por el atributo religioso y cultural del Cerro de la Estrella, es fundamental la participación de los Ocho Barrios y del Comité Organizador de la Semana Santa en Iztapalapa”¹⁰⁶.

El documento también establece las directrices fundamentales para ejecutar acciones que fortalezcan la participación ciudadana:

- “Una línea investigativa – evaluativa, que se desarrolla a través de un proceso de autodiagnóstico y diagnóstico permanente.
- Una línea educativa – formativa, que genera un proceso de concientización ciudadana y de formación de cuadros dirigentes y técnicos, por parte de los habitantes.
- Una línea comunicativa, que orienta el proceso de intercomunicación sociedad – gobierno – sociedad.
- Una línea organizativa, que busca el fortalecimiento del tejido social y sus expresiones organizativas”¹⁰⁷.

Como lineamientos, se sugiere profundizar en la realización de talleres de planeación participativa, con los siguientes rasgos: incluyente, consensual, integral, abierto y sistematizable.

Otro nivel del documento que es importante retomar, en cuanto a las perspectivas del PPDUCE, son los objetivos que se establecieron en materia de Imagen Objetivo.

¹⁰⁵ Ibid, p. 232.

¹⁰⁶ Ibid, pp. 231-232.

¹⁰⁷ Ibid, pp. 232-233.

“La Imagen Objetivo del Programa Parcial pone particular énfasis en evitar el crecimiento urbano y los asentamientos irregulares en las áreas de protección ambiental, busca rescatar los predios ocupados con usos urbanos y preservar su destino, a través de la promoción de desarrollos con función ambiental. Se planteó la protección de la zona arqueológica, con el fin conformar espacios para la realización de actividades culturales y educativas; así como la conservación y rehabilitación del Predio de ‘La Pasión’. También se propuso conformar una estructura urbana clara, funcional e integrada con la de la ciudad y su ámbito metropolitano”¹⁰⁸.

Y en cuanto a ordenamiento territorial, destacan los retos a enfrentar en la utilización y regularización del suelo urbano.

- “Integrar una estructura vial ligada al sistema de vías regionales, primarias y secundarias.
- Promover el reciclamiento del suelo y la subdivisión de predios subutilizados en las zonas industriales.
- Establecer normas de ordenación particulares sobre el uso del suelo, densidad e intensidad de construcción, de acuerdo con las características urbanas de las zonas”¹⁰⁹.

Por último, la estrategia económica y los instrumentos de ejecución, están vinculados a las dinámicas de organización social en el Cerro de la Estrella.

“Para la operación de los proyectos, se propusieron instrumentos de orden financiero como los fideicomisos y las cooperativas. De manera específica, se propuso la constitución del Fideicomiso del Cerro de la Estrella y la de un Consejo Ciudadano

¹⁰⁸ Olvera, p. 20.

¹⁰⁹ Ibid, p. 20-21.

de Rescate y Conservación del Cerro de la Estrella, con representantes de los comités vecinales y de los ciudadanos en general”¹¹⁰.

“Todavía falta generar mecanismos e instrumentos financieros y técnicos con los cuales la autoridad comparta la toma de decisiones, y con ello contribuya en la consolidación de los nuevos liderazgos; de lo contrario se corre el riesgo de regresar al corporativismo”¹¹¹.

Con estos elementos es como concluyó una etapa del proceso de participación ciudadana para el ordenamiento y la planeación del desarrollo urbano en el Cerro de la Estrella, con los productos y resultados, así como las tareas a futuro, se inició para esta zona de la ciudad de México, una etapa que tiene que ver con la continuidad en las estrategias de conservación y mejoramiento integral del entorno, así como en su incorporación a la dinámica metropolitana del Valle de México.

III.5. Algunos apuntes y conclusiones al capítulo

Con la aproximación que hasta aquí se ha hecho al contexto de estudio, resulta evidente la multiplicidad de elementos que convergen en la realidad social que hoy caracterizan al Cerro de la Estrella y a Iztapalapa.

A manera de apuntes y conclusiones preliminares para este capítulo se puede mencionar que:

- En el Cerro de la Estrella predomina el uso habitacional del suelo (76% del total de los lotes existentes); sufre la erosión del suelo y la degradación de sus recursos naturales; 60% de sus habitantes tiene entre 15 y 60 años; 25% de sus habitantes son migrantes; 49% gana entre 1 y 2 salarios mínimos; al momento de la

¹¹⁰ Ibid, p. 22.

¹¹¹ Espinoza, p. 24.

elaboración del PPDUCE había 803 viviendas ubicadas en asentamientos irregulares. De las 17 organizaciones sociales identificadas, cuatro se abocan a aspectos religiosos y/o tradicionales; y siete a gestionar servicios urbanos, regularización de predios y vivienda.

- Esta situación determina la importancia de llevar a cabo una intervención, desde la planeación urbana, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y preservar, para la Zona Metropolitana del Valle de México, sus recursos naturales y su papel en la conservación del equilibrio ecológico.
- La historia de Iztapalapa, muestra como esta zona se vinculó—desde su origen— con el Valle de México, al formar parte del sistema lacustre, desarrollando actividades agrícolas; la vocación agrícola que se encuentra en los orígenes de Iztapalapa, predeterminó toda una forma de vincularse al entorno geográfico así como su cosmovisión—interpretación del mundo—. Con la conquista y los procesos sociales en la época de la colonia, el sincretismo cultural dio como resultado la permanencia de la organización social—sistema de cargos—orientada a las celebraciones religiosas. La forma en que se llevó a cabo el reparto agrario, luego de la Revolución, predeterminó las pautas de incorporación de Iztapalapa al entorno urbano.
- Las transformaciones sociales y territoriales que ha experimentado Iztapalapa a través del tiempo, explican la capacidad que ha tenido para conjugar las variables de tradición y modernidad.
- Ritual, elementos simbólicos y mito, son componentes que motivan y articulan en gran parte, la organización social existente en torno a la representación de “La Pasión”, cada año, durante la Semana Santa. El *comité organizador* de “La Pasión”

tiene como componentes la tradición, el sentido de origen y pertenencia, así como la herencia familiar, de acuerdo a los estudios hechos desde la Antropología, es de carácter patriarcal.

- La organización social de los originarios de Iztapalapa (habitantes de los ocho barrios) frente a los nuevos pobladores, plantea varios retos: aproximar los intereses, redimensionar el papel simbólico del Cerro de la Estrella y asimilar la incorporación de formas de organización tradicionales, a dinámicas de participación ciudadana para la planeación del desarrollo urbano.
- En la realidad actual de Iztapalapa, sobresalen problemas tales como la seguridad pública y los servicios urbanos; el comportamiento electoral, presenta una pauta de comportamiento en “bloque” a favor del Partido de la Revolución Democrática”, tal como se presentaba hasta antes de 1997, pero a favor del Partido Revolucionario Institucional. Uno de los principales retos del PPDUCE será el mantener los canales de comunicación entre autoridades y habitantes, para dar seguimiento a las propuestas y lineamientos que contiene. Iztapalapa es una zona de movilidad, tránsito y abasto alimentario que se articula con la ZMVM.
- El peso demográfico de Iztapalapa, así como los problemas que enfrentará, hacen de esta zona un escenario con grandes desafíos para la integración regional y global de su población a las ventajas que ofrecen las metrópolis.

En el siguiente capítulo, se trabajará con los datos recabados durante el proceso de consulta pública que se llevó a cabo con los pobladores del Cerro de la Estrella para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano; el contexto que hasta aquí se revisó, servirá para dimensionar la importancia que tuvieron los elementos simbólicos en la participación ciudadana.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL CAPÍTULO

Ageb	Área Geoestadística Básica
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Msnm	metros sobre el nivel del mar
PEA	Población Económicamente Activa
PPDUCE	Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad [Secretaría de Desarrollo Social]
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Capítulo IV.

Información de campo del proceso de participación. Talleres de Planeación Participativa y Consulta Pública

Luego de revisar el contexto de la zona de estudio —el Cerro de la Estrella y la delegación Iztapalapa— a través de variables tales como: características del territorio, rasgos sociodemográficos, evolución histórica, organización social en torno a la representación anual de La Pasión durante la Semana Santa, cultura política, comportamiento electoral, integración metropolitana, alcances y expectativas del Programa Parcial; en el presente capítulo se analiza la información de campo, dando respuesta a las preguntas de investigación.

A partir de las perspectivas expuestas en el planteamiento del problema—desarrollado en el capítulo I— y tomando como base el marco teórico conceptual—vertido en el capítulo II—, a continuación se hará una aproximación al proceso de participación ciudadana generado en torno a la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella.

Para tal efecto, se trabajará con la información de campo recabada por los equipos técnico y social que condujeron el proceso de participación ciudadana, dicho proceso estuvo compuesto por dos actividades: Talleres de planeación participativa y Consulta pública.

La información de campo arroja indicios, cifras y testimonios que analizados permiten conocer los elementos que vincularon a la comunicación con el proceso de participación ciudadana.

El capítulo se encuentra dividido en tres subcapítulos. En el primero se presenta la información de campo, comenzando por los talleres de planeación participativa y posteriormente por los resultados de la consulta pública. En cada apartado se explica en qué

consisten ambos instrumentos, los criterios de valoración y cuantificación empleados para procesar la información.

También se presentan los resultados que arrojó la búsqueda de testimonios, la sistematización en cuadros de los datos y las cifras, así como los esquemas de funcionamiento que se derivan como parte del análisis del proceso.

El segundo subcapítulo consiste en dar respuesta a las cuatro preguntas de investigación, correlacionando los resultados del análisis de la información de campos con los conceptos vertidos en el marco teórico conceptual. Las preguntas son:

- ¿Qué características tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?
- ¿Los elementos simbólicos incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?
- ¿Cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano?
- ¿A partir de qué elementos, líneas y acciones en materia de comunicación es posible promover la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo urbano?

En el tercer subcapítulo se contrasta la hipótesis de trabajo a partir de la información de campo, correlacionando los elementos vertidos en las respuestas a las preguntas de investigación con el marco teórico conceptual desarrollado en el capítulo II.

IV.1. Presentación de la información de campo

El procedimiento que se empleó para seleccionar y recabar la información de campo aportada por los talleres de planeación participativa consistió en: llevar a cabo un desglose de sus etapas o momentos; recabar los testimonios aportados por los integrantes del equipo técnico-social (contenidos en el *Cuaderno de trabajo del taller: el papel de la participación ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*); y emplear los datos consignados en los documentos-memoria elaborados por el equipo técnico-social.

En el caso de la consulta pública, se realizó una cuantificación a partir de la base de datos desarrollada por el equipo técnico social, donde se recopilaron las opiniones vertidas por los vecinos respecto al Programa Parcial, tomando en cuenta el tipo de respuesta y la organización social de procedencia. También se presenta el reporte cuantitativo general de la consulta pública.

IV.1.1. ¿En qué consisten los talleres de planeación participativa?

Los talleres de planeación participativa son un instrumento previo a la consulta pública, que tiene como fin alcanzar una primera aproximación entre todos los actores involucrados en el proceso de planeación; organizaciones sociales y vecinales, funcionarios, expertos y vecinos en lo individual.

De acuerdo con los académicos que diseñaron e implementaron este instrumento, para el caso del Cerro de la Estrella, Marco Augusto Espinoza y Juan Carlos Maya, un taller de planeación participativa es:

- “El escenario en el ámbito de una comunidad para *reflexionar, analizar e intercambiar* puntos de vista sobre experiencias e información sobre necesidades

locales, los problemas y las situaciones que guardan los recursos naturales del área, y la estructura urbana (calles, redes de servicios, usos de suelo y problemas de seguridad pública), así como el proceso de transformación ambiental, poblacional y productiva que se va dando en su región, en la ciudad y a nivel metropolitano.

- El Taller debe llegar también a *identificar las alternativas que la comunidad puede encontrar* para ayudar a satisfacer las necesidades locales y cómo mejorar la situación en general”¹.

En los talleres de planeación participativa se genera un trabajo conjunto en donde se hace pública la información en torno al programa parcial de desarrollo urbano, y se invita a todos los asistentes para que expongan sus necesidades, intereses y problemas.

Los expertos aportan un panorama general del estado que guarda el área y plantean una serie de alternativas para resolver los problemas que se han detectado en materia de planeación urbana. Se realizaron dos talleres de planeación participativa, con las siguientes características:

- 30 de octubre de 1999

Lugar: predio denominado “La Pasión”, ubicado frente a la calle denominada “Camino al Cerro de la Estrella”, en la Delegación Iztapalapa, D.F.

Objetivo: definir el polígono que formará el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella.

- 13 de noviembre de 1999

Lugar: predio de La Pasión, ubicado a un costado del Camino al Cerro de la Estrella, colonia El Santuario, delegación Iztapalapa.

¹ Orden del Día, “Taller de diagnóstico participativo para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella”, elaborado por el equipo social, (México: 30 de octubre de 1999) mimeo.

Objetivo: programar las acciones inmediatas de tipo ecológico, cultural y urbano que permitan perfilar la estrategia de rescate del Cerro de la Estrella, así como su ordenamiento urbano.

Los dos talleres de planeación participativa que se realizaron para integrar el PPDUCE contemplaron cinco etapas:

- I. Registro-inicio de actividades. Los asistentes se anotaron en una lista, se les entregó la “orden del día”, los trabajos comenzaron con la presentación de autoridades, especialistas y representantes que acudieron a la sesión.

Los registros de asistencia constituyen una referencia importante a la hora de identificar el número de participantes por organización social, así como a aquellos que lo hacen a título personal o como “vecinos”.

- II. Establecimiento de reglas de funcionamiento y mecánica de trabajo. En cuanto a las reglas, se trata de aquellas que fomenten el respeto a las intervenciones de los demás y el tiempo establecido para cada actividad. La mecánica de trabajo se llevó a cabo en mesas temáticas, con integración de propuestas y consensos.

El acuerdo inicial se da en torno a los lineamientos y pautas bajo los que se conducirá el resto de la sesión, implica una aceptación de todos los participantes en cuanto a la posibilidad de proponer y atender a las propuestas de los demás.

- III. Información pertinente para el desarrollo de la sesión. Este segmento es el más susceptible de incorporar diferentes contenidos e informaciones, ya que está en función del tipo de taller que se trate (si es un primer taller, o un segundo taller), los temas presentes en la agenda de trabajo, etc. En esta etapa se aporta información de contexto y detalles en torno a aspectos relevantes que es

necesario que los participantes conozcan antes de iniciar su trabajo en las diferentes mesas.

Antes de iniciar la interacción en las mesas de trabajo, es necesario poner datos y conceptos en común, así como establecer de manera muy clara la naturaleza y características de un PPDU. Se emplean materiales de apoyo que sirven para ilustrar conceptos, y de manera particular, el ámbito territorial propuesto para la implementación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano. En este sentido, los planos son de gran utilidad.

Cuadro 27. Taller de Planeación Participativa, Etapa III. Información pertinente y materiales de apoyo

Taller	Información Pertinente Aportada	Materiales de Apoyo
30-OCT-99	<ul style="list-style-type: none"> - Exposición de la propuesta de polígono (límites del área—por calles y avenidas—contemplada para la implementación del PPDU). - Explicación de las características de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano. - Antecedentes de este PPDU. - Diferenciación entre suelo urbano y suelo no urbano, con el fin de evidenciar las condicionantes que definen al espacio urbano. - Propuesta de polígono urbano (área para usos habitacionales, comerciales, vialidad, servicios, etc.) y de área natural protegida. - Explicación de los diferentes polígonos que condicionan al Cerro de la Estrella. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación (SEDUVI). 2) Esquema de procedimiento de autorización del Programa Parcial (SEDUVI). 3) Plano del polígono del Programa Parcial propuesto (SEDUVI). 4) Plano del Cerro de la Estrella con los polígonos actual y propuesto de ANP e INAH (SEDUVI).
13-NOV-99	<ul style="list-style-type: none"> - Exposición de la propuesta de polígono (límites del área—por calles y avenidas—contemplada para la implementación del PPDU). - Antecedentes de los trabajos realizados el año anterior, a partir del programa de acciones inmediatas que se habían definido entre la ciudadanía y las autoridades. - Explicación de como el Programa Parcial contribuye al rescate y ordenamiento al abordar el caso concreto de la imagen urbana de las viviendas que rodean al Cerro de la Pasión. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa de acciones inmediatas 1998 (SEDUVI-DELEGACIÓN). 2) Proyecto de imagen urbana (SEDUVI). 3) Plano del polígono del Programa Parcial propuesto (SEDUVI). 4) Plano del Cerro de la Estrella con los polígonos actual y propuesto de ANP e INAH (SEDUVI).

Fuente: Memoria, “Taller de diagnóstico participativo para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella”, elaborado por el equipo social, (México: 30 de octubre de 1999) mimeo.

- IV. Organización e inicio de las mesas de trabajo. Las mesas de trabajo se organizan en función de los temas preponderantes identificados en el prediagnóstico del PPDU.

En esta etapa, hay dos participantes clave: uno es el *facilitador*, encargado de explicar la mecánica de trabajo, identificar si en la mesa hay grupos de vecinos que pertenecen a una misma organización, para evitar que puedan hacer prevalecer su condición de mayoría en la orientación de las decisiones.

Los facilitadores coadyuvan para ordenar y condensar los planteamientos que surgen en la mesa de trabajo. Como se explica en el **Anexo 1**, el facilitador debe lograr “que la gente aporte los elementos y facilitar la conceptualización, a definiciones que aterricen sus opiniones en frases no muy extrañas para ellos, pero que sinteticen de una forma más clara lo que pronuncien. El papel visible del facilitador debe ser ayudarles a ‘aterrizar’ los puntos, comentarios o aportaciones que se vayan generando, y como profesionales, llamar la atención sobre aquellas lagunas de información o de análisis, que falten en las aportaciones de los asistentes”².

Otro participante clave es el *relator de la mesa*, ya que es el encargado de leer las conclusiones en la plenaria, sin agregar comentarios; este se elige entre los participantes de la mesa.

- V. Plenaria con resultados de los trabajos de las mesas, evaluación y cierre del taller. En esta etapa, los relatores leen los resultados de las mesas de trabajo. Los vecinos que participaron hacen una evaluación general del taller.

² Ibid.

Cuadro 28. Taller de Planeación Participativa, Etapa IV, mesas de trabajo. Temas y materiales de apoyo

Taller	Temas	Materiales de Apoyo
30-OCT-99	1) Usos de suelo	- Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación (SEDUVI). - Tabla de usos del suelo (SEDUVI). Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación (SEDUVI). - Tabla de usos del suelo (SEDUVI).
	2) Vialidad	- Plano del polígono del Programa Parcial propuesto (SEDUVI).
	3) Equipamiento Urbano	- Plano del polígono del Programa Parcial propuesto (SEDUVI).
13-NOV-99	1) Imagen Urbana	- Proyecto de imagen urbana (SEDUVI).
	2) Rescate Ecológico	- Programa de acciones inmediatas 1998 (SEDUVI-DELEGACIÓN). - Plano del Cerro de la Estrella con los polígonos actual y propuesto de ANP e INAH (SEDUVI).
	3) Cultura e Historia	- Programa de acciones inmediatas 1998 (SEDUVI-DELEGACIÓN). - Proyecto de imagen urbana (SEDUVI). - Plano del Cerro de la Estrella con los polígonos actual y propuesto de ANP e INAH (SEDUVI).

Fuente: Memoria, “Taller de Diagnóstico Participativo para la Elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella”, elaborado por el equipo social, (México: 30 de octubre de 1999) mimeo.

Los talleres tuvieron una duración aproximada de cinco horas; se trata de un lapso de tiempo dentro del cual se deben dar cauce a las etapas o actividades contempladas, así como integrar los aportes de los participantes en cada una de las mesas de trabajo. Durante todo el taller, los equipos técnico y social de académicos fungieron como facilitadores y moderadores, conduciendo cada una de las dinámicas.

Los planteamientos de los vecinos fueron procesados por el equipo técnico-social para su incorporación en la versión inicial del PPDUCE. En la memoria del taller quedó plasmado como la presentación de la información de contexto y la conducción del proceso de interacción durante el Taller, forman parte de las tareas de los facilitadores y el equipo de especialistas participantes.

Al exponer las fases y procedimientos que comprende un taller de planeación participativa—de manera específica los que se realizaron para la integración del PPDUCE—se puede delinear un esquema de funcionamiento donde se identifican los momentos en que se generan procesos de comunicación.

Al hacer una revisión del esquema de funcionamiento de los talleres (**Anexo 26, Figura 3**), se aprecia como involucra las dos perspectivas—resumidas en el apartado II.3.5—desde las que Jonh Fiske conceptualiza la comunicación: transmisión-recepción de mensajes, y producción e intercambio de significados.

IV.1.1.1 Información de campo de los talleres de planeación participativa

De manera particular en las Etapas II y III, la comunicación tiene que ver con la transmisión y recepción de información, es por ello que en esta fase el cuidado de los contenidos y el canal de transmisión son fundamentales para lograr una comunicación eficiente.

En las mesas de trabajo, los textos, la información y los mensajes interactúan con la gente, ahí es más claro observar como el discurso de la planeación y el ordenamiento urbano produce significado.

Los talleres fueron un espacio de confluencia entre el interés de los vecinos por los dos elementos simbólicos presentes en el Cerro de la Estrella: el arqueológico-religioso, así como el vinculado la necesidad de regularizar la tenencia y uso del suelo, aunado al mejoramiento de la calidad de vida; es importante subrayar que en las mesas de trabajo también involucran la deliberación y el intercambio de información entre los participantes.

En el la Figura 3 (ver Anexo 26), se visualiza como el contexto general o escenario, tal como lo apunta el equipo técnico-social, es el sitio donde se ubica la comunidad (en el caso

del taller realizado el 30 de octubre de 1999) fue el predio conocido como “La Pasión”; otro nivel del contexto o escenario, es el que ya se describió en el capítulo III, donde se da a conocer el entorno territorial y social del Cerro de la Estrella.

Las etapas I y II, son de arranque y si bien las reglas y mecánica de los talleres implican el acuerdo entre los actores que intervienen, estas se aportan como las bases mínimas para llevar a cabo la actividad, por lo que representan, de manera implícita, un acuerdo entre todos los asistentes.

Las etapas III y IV, relativas a la información pertinente y mesas de trabajo, involucran procesos de comunicación más intensos o específicos. En el caso de la etapa III, está orientado a la información pertinente que aporta el contexto y los antecedentes, apoyado en materiales, pero sobre todo en conceptos (como por ejemplo, ¿qué es un PPDU?, ¿cuál es el polígono-área de actuación propuesto?, etc); si bien se trata, en primera instancia de un proceso de comunicación orientado a la información, la construcción de significado que hacen los receptores (vecinos y habitantes de la zona) determina el sentido de su participación en las mesas de trabajo.

En la misma dirección, tal y como los integrantes del equipo técnico-social lo han referido, en la integración de los contenidos hay un replanteamiento del “discurso de la planeación urbana” a partir de la estructura de las relaciones socio-culturales preexistentes en torno al Cerro de la Estrella.

En las mesas de trabajo—etapa IV—la información tiene una lectura por parte de los vecinos, quienes le atribuyen un significado desde su interacción social y experiencia de vida en el Cerro de la Estrella.

El proceso de comunicación, entre la etapa III y IV, tiene que ver con un paso de la información a la producción e intercambio de significados; pero también, es un paso de la información a la deliberación entre los participantes, moderados por los facilitadores y condensados por los relatores; aquí se cuenta con el apoyo de materiales que ilustran el contenido y las propuestas en los diferentes temas.

Como se aprecia en los documentos y la memoria de los talleres, y de acuerdo con los testimonios aportados por los integrantes del equipo técnico-social, los elementos arqueológico-religiosos fueron incorporados en la etapa III de información pertinente, siendo identificados por los vecinos como uno de los elementos que motivan la conservación y dan relevancia a las acciones de planeación. Otros elementos incluidos en la parte de la información pertinente es la de la protección civil y el mejoramiento de la calidad de vida.

Los elementos antes referidos, apoyan la idea del cambio en el “discurso de la planeación” al que ya había hecho referencia Marco Augusto Espinoza, integrante del equipo social que intervino en la elaboración del PPDU.

“En la plenaria se explicó que los trabajos que se efectuaron durante el año anterior consistieron en realizar un diagnóstico y diversos proyectos sobre el rescate del Cerro de la Estrella, lo que permitió conocer su contenido histórico, cultural y religioso, que es un patrimonio vivo al que hay que defender y dignificar para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Iztapalapa y del Distrito Federal.

Se expuso que para defender este patrimonio es necesario armonizar los usos de suelo urbanos que existen con la vocación cultural y ecológica del Cerro. Para lograr esta armonía se planteó como instrumento rector en usos del suelo

urbano al Programa Parcial que, por su carácter territorial, requiere definir un espacio de influencia y aplicación. Este espacio, cuyo centro es el Cerro de La Estrella, es condicionado por los hitos viales de las avenidas: Ermita-Iztapalapa, Tláhuac y San Lorenzo Tezonco”³.

En la etapa V, correspondiente a la plenaria y las conclusiones, puede hablarse nuevamente de que, en principio, la comunicación vuelve a su modalidad de transmisión-recepción del mensajes/información, donde se busca que el canal de comunicación garantice una buena emisión y recepción de las conclusiones, los acuerdos y aspectos abordados a lo largo de la sesión de trabajo.

Sin embargo, la producción e intercambio nuevamente se activa a partir de la codificación que hacen los emisores y la decodificación que hacen los receptores, en la producción e intercambio permanente de significado a partir del entramado de la interacción social.

Por tratarse de una etapa concluyente, es claro que en términos del taller—como instrumento reconocido y acordado para la participación—la interacción se cierra con la plenaria y las conclusiones.

¿Qué indicios aportaron los talleres de planeación participativa acerca del papel de los elementos simbólicos en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del PPDUCE? El testimonio recabado a partir de la Memoria del Taller, permite identificar:

- Que los elementos simbólicos son incorporados por los especialistas para explicar el carácter de *patrimonio (histórico, religioso, ambiental)* que tiene el Cerro de la Estrella.

³ Memoria, “Taller de planeación participativa para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Cerro de la Estrella”, elaborado por el quipo social, (México: 30 de octubre de 1999) mimeo.

- Que en función, precisamente de ese carácter de *patrimonio* (como un valor a cuidar, preservar, conservar), se hace necesario iniciar la tarea de planeación y ordenamiento del territorio.
- En la tarea de planeación y ordenamiento, el objetivo es armonizar los usos de suelo urbanos (habitación, comercio, industria, equipamientos, etc) con los de carácter cultural y ecológico.

En un primer momento, los elementos simbólicos, *son parte de la información de contexto, y como parte de la línea argumental con la que el equipo técnico-social lleva a cabo su exposición a los habitantes de la zona, tienen el rol primero justificador—en tanto valor patrimonial—y posteriormente, de articulador con la idea de armonizar; es decir, se eslabona un segundo paso de la argumentación, en un proceso que podría plasmarse (de manera esquemática) como se observa en la Figura 3 (ver Anexo 26).*

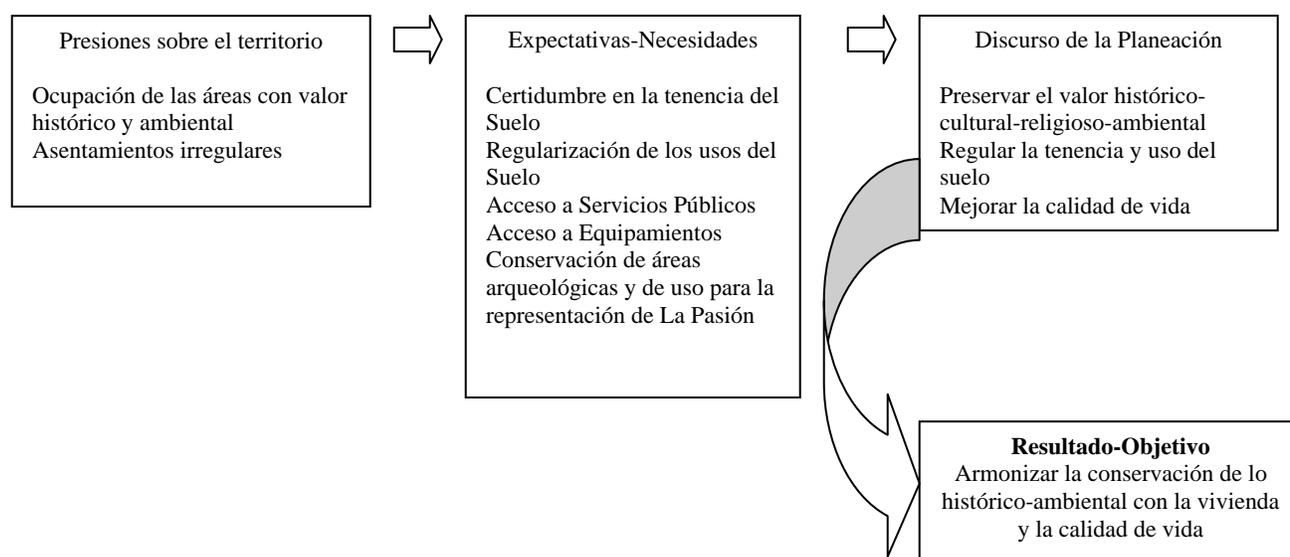
En síntesis, los elementos simbólicos *están incorporados en los talleres, dentro de la línea argumental-expositiva de la información de contexto, aportada en forma previa a las mesas de trabajo, en las cuales se incorporan los habitantes de la zona con una expectativa predeterminada.*

En los talleres se conjugan los requerimientos de la planeación (que se reflejan en lo que los integrantes del equipo técnico-social llaman “el discurso de la planeación”), con las expectativas de los habitantes de la zona (plasmadas en las dinámicas de organización y las demandas expuestas).

Es de esta manera que, el “uso o papel” de los elementos simbólicos consiste en ser incorporados por los integrantes del equipo técnico social, como parte del “discurso de la

planeación”, que surge de la conjugación de los requerimientos (de la planeación) y las expectativas (de los vecinos).

Figura 4. Papel de los elementos simbólicos en la Exposición y Argumentación del PPDUCE



Nota: El proceso de planeación participativa, estimulado por los talleres y la consulta pública, implica arribar a un diagnóstico tanto de las “presiones sobre el territorio” como de las expectativas y necesidades de los habitantes de la zona, involucrando a los especialistas (investigadores integrantes del equipo técnico-social, autoridades, organizaciones sociales y vecinos en lo individual). Luego del diagnóstico, se pasa a la propuesta de acciones, para resolver las presiones sobre el territorio y cumplir las expectativas. Tanto a nivel del diagnóstico como de las propuestas de acciones, el proceso de la planeación participativa tiene que ver con conciliar e incorporar; conciliar las expectativas e incorporar las propuestas de los ciudadanos, es así como resulta el discurso de la planeación; se habla de un cambio en el discurso de la planeación, toda vez que anteriormente los planes y programas de desarrollo urbano no incorporaban, de manera institucionalizada, los mecanismos de participación ciudadana.

Volviendo al testimonio de los investigadores que formaron parte del equipo técnico-social, de acuerdo con Marco Augusto Espinoza, “los talleres de participación fueron de dos tipos: unos para la generación de un autodiagnóstico comunitario y otros para programar las acciones prioritarias. La participación de la comunidad varió, en el caso del

Cerro de la Estrella fue más importante en los talleres destinados a definir la programación de acciones”⁴.

El aporte de Marco Augusto Espinoza, arroja indicios en dos direcciones: la primera es con relación a la orientación que tuvo la participación en el Cerro de la Estrella, la cual menciona que estuvo más enfocada hacia las acciones o intervención en el territorio.

La segunda es cuando se refiere a que “la participación de la comunidad varió”, ahí establece un punto de comparación con el caso de los talleres realizados para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Sierra de Santa Catarina (ubicada también en la Delegación Iztapalapa), donde la participación de la comunidad estuvo más enfocada hacia la generación del autodiagnóstico comunitario.

“En el caso de la Sierra de Santa Catarina, por ejemplo, fueron las demandas de agua, de servicios y la falta de confianza en la tenencia de la tierra, los asuntos que motivaron la participación ciudadana [...] en el Cerro de la Estrella la participación fue más fluida y dinámica. En nuestra opinión esto se debió a la existencia de un importante referente común que son los eventos de la Pasión y del Fuego Nuevo”⁵.

En esta perspectiva es posible identificar, como ya se había apuntado, las dos vertientes aglutinadoras de la participación en la delegación Iztapalapa: la regularización de la tierra, con la gestión de servicios públicos; y los elementos simbólicos en torno a la representación de La Pasión, con el sentido de “origen” que aporta el Cerro de la Estrella. Con el testimonio de los investigadores, se puede establecer que otra función de los elementos simbólicos es la de servir como referente para los habitantes de la zona. Más adelante, Espinoza de la Torre, precisa lo siguiente:

⁴ *Cuaderno de trabajo del taller: el papel de la participación ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, (México, D.F.: Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 2002), p. 27.

⁵ *Ibid*, p. 28.

“Estas celebraciones [refiriéndose a las de la Semana Santa] han propiciado la participación y comunicación en una sólida organización horizontal, en torno a la cual se ha organizado históricamente la gente”⁶.

Es decir, que uno de los papeles atribuidos a estos elementos simbólicos es la posibilidad que ofrecen de predeterminar los vínculos y relaciones sociales con los que se conjugan y *facilitan las dinámicas de organización social*; en el caso de los talleres de planeación participativa, este componente se puede correlacionar con la orientación que tuvo hacia la definición de la programación de acciones, es decir, hacia un nivel más operativo.

En cuanto a la composición de los asistentes, únicamente se tienen registros del taller organizado el 30 de octubre de 1999. En la composición de los asistentes, resulta claro que el grupo mayoritario fueron los demandantes de vivienda y servicios urbanos, frente a los grupos que buscan la conservación de tradiciones (comité organizador, Alianza) y/o los recursos naturales (comisión de rescate ecológico del Cerro de la Estrella).

Cuadro 29. Número de asistentes al Taller de Planeación Participativa del 30 de octubre de 1999, por organización y/o procedencia

Organización / Procedencia	Núm. de Asistentes
Antorcha Popular	24
Movimiento Popular por la Vivienda	18
Comité Organizador de la Semana Santa	8
Vecinos	8
Comisión de Rescate Ecológico del Cerro de la Estrella	6
Campamento	3
Ciudadanos Unidos	1
Alianza Tepeyolohtli	1
Total	69

Fuente: Memoria, “Taller de Diagnóstico Participativo para la Elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella”, elaborado por el equipo social, (México: 30 de octubre de 1999) mimeo.

⁶ Ibid.

IV.1.2. ¿En qué consiste la consulta pública?

Una vez realizados los talleres de planeación participativa, el siguiente paso en el proceso de participación ciudadana para la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, fue la realización de la *consulta pública*⁷.

La consulta pública es el procedimiento establecido dentro del marco jurídico, tanto de la planeación urbana como de la participación ciudadana, para incorporar los planteamientos y propuestas de los habitantes de la zona.

Al concluir la integración del proyecto de PPDU, las autoridades locales deben publicar el Aviso de inicio de la Consulta Pública (ver Anexo 2), en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en un diario de circulación en el Distrito Federal, en el caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella el aviso se publicó el 6 de abril de 2000 en el periódico *La Jornada* (ver Anexo 3). Para llevar a cabo la consulta pública se requieren de los siguientes elementos:

- El documento del proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Se trata de una copia del texto, completo, a nivel de propuesta, el cual se pone a disposición de los interesados para que lo consulten.
- Libro de Bitácora de visitantes al módulo de consulta del proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

⁷ El concepto de Consulta Pública al que se hace referencia es el que se incorpora en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en los artículos 11, 12, 23, 24, 26 y 36. Se entiende como un proceso cuya apertura o inicio está entre las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano del DF, los Jefes Delegacionales y los órganos de representación vecinal detallados en la Ley de Participación Ciudadana. Forma parte del procedimiento para la elaboración, aprobación e inscripción del Programa General de Desarrollo Urbano y de los Programas Parciales, como iniciativas sometidas a consideración de los vecinos para que hagan planteamientos, observaciones, propongan modificaciones y den su consentimiento. Es pues un ámbito de discusión e iniciativas, previo a su dictamen por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ordenamiento vigente, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996.

- Materiales gráficos y/o visuales, tales como mamparas donde se detallan los aspectos más importantes del PPDU, en el caso que ocupa al presente estudio, se expusieron cinco segmentos básicos:

- 1) Bienvenida (ver Anexo 4)
- 2) ¿Qué es un Programa Parcial de Desarrollo Urbano?
- 3) ¿En qué consiste?
- 4) Imagen objetivo
- 5) Proceso y seguimiento

- El eje de la consulta pública es recabar las “propuestas y demandas de los vecinos en torno a su visión y deseo del futuro urbano del Cerro [así como] sus aclaraciones a planos y documentos del proyecto PPDU”⁸. Con este fin, se colocan (junto con el proyecto de PPDU y las mamparas) los formatos CPP-01 (ver Anexo 5).

Quienes asisten a la consulta pública, llenan este formato CPP-01, el cual constituye uno de los mecanismos y testimonio de la participación de los vecinos. El equipo técnico-social lleva a cabo un concentrado de los formatos, ordenando por reactivos los aportes de los vecinos.

- Otro formato que debe estar a disposición de los vecinos asistentes a la consulta, es la Solicitud de Incorporación al Estudio de Regularización del Uso del Suelo (ver Anexo 6). Esta solicitud se enmarca en la necesidad de recopilar las demandas específicas de regularización en el uso de suelo, que de manera voluntaria pueden solicitar los vecinos.

⁸ Memoria de la consulta pública del proyecto Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, elaborada por el equipo social, (México: Abril-Mayo 2000) mimeo. p. 3.

Como se puede apreciar en el Anexo 6, el formato sirve para recabar los datos de aquellos predios en situación irregular, ubicados en Área Natural Protegida y/o Zona Arqueológica.

Al final, establece una serie de cláusulas en donde el ocupante del predio se compromete con una serie de aspectos necesarios que facilitan el estudio de su caso, como por ejemplo, no aumentar la superficie construida del inmueble, denunciar nuevas invasiones y/o construcciones, y en caso de ser evaluado positivamente para la regularización, hacer las gestiones de establecidas ante las autoridades correspondientes.

- Es indispensable contar con una sede fija, que permita el acceso de todos los interesados a los materiales antes descritos: documento, mamparas, formatos CPP-01 y Solicitud de Incorporación al Estudio de Regularización del Uso del Suelo. Es importante que se trate de un recinto público, fácilmente identificable para los habitantes de la zona.

La sede, en el caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, tal como se asienta en el Aviso de Inicio de la Consulta Pública, fue el Centro Infantil y Juvenil de Bienestar Social “Villa Estrella”, localizado en la calle Estrella s/n, Colonia El Santuario, Delegación Iztapalapa.

- En el marco de la consulta pública, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece la necesidad de realizar *audiencias públicas*⁹; es un procedimiento que

⁹ El concepto de Audiencia Pública, es referido únicamente en el artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF, donde se asume como parte del proceso de consulta pública. Su carácter se detalla en la Ley de Participación Ciudadana del DF, en los artículos 3, 8, 68 al 72 y el 108. Se entiende como uno de los instrumentos de la participación ciudadana (Artículo 3); es uno de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, sobre todo para proponer la adopción de acuerdos (Artículo 8), pero se describe de manera más específica en el Capítulo VIII:

CAPITULO VIII. DE LA AUDIENCIA PUBLICA.

Artículo 68.- La audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán:

acompaña a la consulta. Para el caso del PPDUCE el equipo técnico-social organizó diez audiencias públicas.

La dinámica para las audiencias públicas fue la siguiente: a partir de una calendarización, por cada fecha quedó establecido un tema para ser expuesto por el equipo técnico-social, convocando a los vecinos y con la presencia de autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa.

Luego de la exposición del tema principal, daba inicio una sesión para las preguntas de los vecinos asistentes, a las que respondían los integrantes del equipo técnico-social. Este ámbito de trabajo permitió el intercambio de dudas y respuestas muy específicas sobre aspectos contenidos en el documento del PPDU.

- Los integrantes del equipo técnico-social, también llevaron a cabo cinco recorridos con los vecinos en diferentes zonas comprendidas en el polígono de actuación del PPDU: Ampliación Fuego Nuevo, Loma Bonita, Loma Alta, El Calvario y El Santuario.

-
- I. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y
 - II. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 69.- La audiencia pública podrán solicitarla:

- I. Los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal;
- II. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados; y
- III. Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.

Artículo 70.- En toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día y hora para la realización de la audiencia y en caso de no asistir el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial se mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá en su representación.

Artículo 71.- Una vez recibida la solicitud de Audiencia Pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta a los solicitantes.

Artículo 72.- La audiencia pública será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Ley de Participación Ciudadana del DF”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de diciembre de 1998.

En dichos recorridos el equipo técnico-social tuvo la oportunidad de identificar junto con los habitantes las problemáticas específicas de los predios ubicados en estas zonas, a la vez que informaron acerca de la integración del PPDU, así como del inicio de los trabajos de consulta pública. En algunos casos, realizaron un registro fotográfico.

- Otros mecanismos de difusión empleados por el equipo técnico-social fueron los “voceos” y la distribución de volantes (ver Anexo 7). Estas actividades de difusión directa tuvieron como objetivo hacer del conocimiento del mayor número de habitantes la apertura de la consulta pública para la integración del PPDU.

La promoción de los trabajos de consulta pública se apoyó en la distribución de 5,000 volantes informativos. Los voceos se hicieron recorriendo el polígono del PPDU.

La tarea de difundir de la manera más amplia posible la apertura de los trabajos de consulta pública, es precisamente uno de los ámbitos en los que especialistas y académicos que integraron los equipos técnico y social han señalado que requiere la incorporación de herramientas y estrategias de comunicación para lograr convocar al mayor número de vecinos.

Los elementos hasta aquí enlistados caracterizaron el proceso de consulta pública, la cual permaneció abierta durante 35 días, del 6 de abril al 23 de mayo de 2000.

Tal y como lo explica el aviso, debido a la importancia de las actividades que se desarrollan en la zona en torno a la Semana y la representación de “La Pasión”, la sede de la Consulta Pública permaneció cerrada del 17 al 22 de Abril, reanudando sus actividades a partir del 24 del mismo mes.

Con el trabajo de campo realizado por el equipo técnico-social es posible contar con una serie de indicadores e información sistematizada, en particular de los formatos CPP-01, las minutas y memorias de los talleres, las audiencias públicas, y de manera global, del proceso de consulta pública.

En cada uno de los elementos referidos en la **Figura 5 (ver Anexo 27)**, se activan dinámicas de comunicación bajo el modelo de transmisión-recepción (en el caso de la publicación del *aviso* de inicio de la consulta pública, el emisor, SEDUVI, lo publica, el receptor—los vecinos y habitantes—lo reciben); al tiempo que tanto en la construcción del mensaje como en la asignación de significado, se involucran las percepciones, por ejemplo, entre los vecinos, respecto al discurso de la planeación urbana o la importancia de reordenar el Cerro de la Estrella.

Con los elementos antes expuestos, es posible enumerar qué características y/o elementos aportó la consulta pública al proceso de participación ciudadana generado en torno al PPDUCE:

- A diferencia de los talleres, más que etapas o facetas, aporta una serie de elementos o componentes, que se constituyen en ámbitos diferenciados (que no separados o desarticulados) para la participación ciudadana.
- Un primer ámbito es el de la sede donde se coloca la información relativa al proyecto de PPDU: documento, mamparas, formatos; ahí pueden acudir todos los interesados en el PPDU.
- Otro ámbito es el de las audiencias públicas; en ellas se aporta información tematizada, se plantean y responden preguntas, refleja el proceso de deliberación, y sirve para dimensionar la dinámica constante de transmisión-recepción de mensajes,

con producción-intercambio de significados, ya que la información y los temas adquieren significado desde la lectura de los vecinos y su interacción socio-cultural “con” y “en” el Cerro de la Estrella.

- Aporta una serie de registros donde se plasma la situación, los problemas, opiniones y aportes de los vecinos, de manera particular a través del formato CPP-01, el cual al ser llenado de manera individual por los vecinos participantes, aporta información de campo relevante para determinar el peso de los elementos simbólicos, en la construcción del significado del discurso de la planeación para los habitantes de la zona.
- Y de otra parte, el formato CPP-01 funge como canal para que los vecinos completen el proceso de “vuelta” a la información del PPDU.
- La consulta pública, genera una serie de acciones en el entorno, una de ellas de interacción, los recorridos con vecinos en zonas y predios, donde los integrantes del equipo técnico-social están en contacto con los habitantes de esas zonas, los cuales a su vez exponen la situación concreta de sus predios, plantean preguntas y se informan acerca de la sede y la dinámica de la consulta pública.
- La otra acción en el entorno es la de difusión, que para el caso del Cerro de la Estrella, empleó como medios voceos y volantes; esta acción si bien en un primer momento se inscribe en los procesos de transmisión-recepción, al estar sujeta a la lectura del texto/mensaje por parte de los vecinos, se incorpora a la dinámica de producción e intercambio de significado cuando el receptor atiende a la invitación de participar, ya que es el momento en el que le confiere significado al mensaje.
- La consulta pública implica una serie de procesos de comunicación, información, difusión, deliberación, intercambio y/o interacción.

- Como participantes, los vecinos deben acercarse a los circuitos o los ámbitos donde se encuentra la información del proyecto de PPDU y se llevará a cabo la deliberación sobre el mismo.
- Las bases de la consulta pública son un proceso de información y otro de deliberación.
- El proceso de información implica: para los vecinos, informarse respecto al proyecto en si (lo que plantea el documento proyecto de PPDU, la síntesis en las mamparas, las acciones y propuestas en grandes temas). Para los especialistas integrantes del equipo técnico-social, elaborar materiales y garantizar el acceso a la información.

Los vecinos requieren saber en dónde se encuentra la información del PPDU y se llevarán a cabo las audiencias, así como los temas y las fechas de las mismas. Para las autoridades del GDF implica publicar el *aviso* de inicio de la consulta. Los especialistas integrantes del equipo técnico-social, necesitan difundir (con diferentes medios, como voceos y/o volantes) la sede de la consulta pública, los temas y fechas de las audiencias públicas.

- Las audiencias públicas constituyen un proceso de deliberación; en un primer momento, se determinan los temas y fechas para las audiencias. El día de la audiencia pública, los especialistas integrantes del equipo técnico-social, exponen los detalles del tema señalado para ese día.

Posteriormente los vecinos participan con preguntas, propuestas, inquietudes; posteriormente el equipo técnico-social aporta las respuestas. Si se cuenta con presencia de autoridades locales y/o delegacionales, también dan respuesta a las preguntas o aportan mayor información sobre el tema marcado para la audiencia.

- Mediante la forma CPP-01, la consulta pública genera un registro en campo, en las respuestas de los vecinos a este formato se plasman sus problemáticas y perspectivas del proceso de planeación.

IV.1.2.1 Criterios empleados en la cuantificación

La información de campo a través de la cual se puede identificar el papel de los elementos simbólicos en la articulación del binomio participación ciudadana-comunicación, es la base de datos donde se concentraron los aportes hechos por los vecinos a través del formato CPP-01.

Como ya se apuntó en el apartado anterior, las copias del formato CPP-01 (en blanco) se colocaron en la sede que albergó tanto las mamparas como el documento proyecto de PPDUCE.

El formato CPP-01 presenta 10 reactivos (ver Anexo 5), está diseñado para ser el instrumento que recabe los aportes de los vecinos, luego de revisar la información dispuesta en la sede (documento proyecto PPDUCE y mamparas), y una vez que han intercambiado datos y opiniones en las audiencias públicas.

El equipo social que trabajó en la integración del PPDUCE procesó y sistematizó en una base de datos 488 formatos CPP-01. Como se puede apreciar, comparando los campos generados en la base de datos y el Formato CPP-01, el reactivo o la pregunta número **9**, *“¿Tiene algún comentario y/o sugerencia sobre el proyecto del Programa Parcial Cerro de la Estrella?”*, corresponde con la subcelda o subcampo marcado como *“Proyecto del Programa”*, dentro de la celda o campo de **Comentarios**.

Los campos de información generados en dicha base de datos fueron los siguientes:

Cuadro 30. Campos de Información del Concentrado del Formato CPP-01, Consulta Pública, Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella*

Celdas / Campos de Información	Subceldas / Subcampos de Información					
Folio						
Nombre						
Dirección	Calle	Número	Manzana	Lote	Colonia	Teléfono
Organización						
Características del Lote	Problemática			Propuesta de Solución		
Ocupación del Lote	Fecha			Modo		
Situación del Lote	Área Natural Protegida o Arqueológico			Certificado de Propiedad		
Comentarios	Conservación y Rescate Áreas Naturales y Arqueológicas		Cambio de Uso de Suelo del Cerro		Proyecto del Programa	

* Diseño y sistematización: equipo social del PDUCE. Antrop. Marco Augusto Espinoza, DAH. Juan Carlos Maya Fuentes, Antrop. Rodrigo Lucena.

Precisamente esa subcelda o subcampo, correspondiente al reactivo número 9 del Formato CPP-01 del Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, fue analizada y cuantificada en la base de datos para obtener los indicadores de incidencia de los elementos simbólicos en el proceso de participación ciudadana.

¿Por qué se adoptó este subcampo o pregunta como indicador?, se adoptó en virtud de que el resto de los subcampos son de datos generales (nombre, dirección) o bien, de información acerca de la situación del participante (característica del lote, ocupación del lote, situación del lote).

En cuanto a los reactivos de la celda de comentarios (preguntas: 7. ¿Qué opinión tiene usted, que se conserve, proteja y rescate las áreas naturales y arqueológicas del Cerro de la Estrella?; y 8. ¿Cree usted que la conservación, protección y rescate del Cerro de la

Estrella, se pueda realizar con el cambio de uso de suelo?), destaca la pregunta 9 porque se plantea como un espacio para externar una opinión de manera amplia y global, ya que los reactivos 7 y 8, son más específicos. Asimismo, la pregunta 9 es la última del formato y da pie a sugerencias.

¿Qué tipo de indicio se buscó en la base de datos con las respuestas a la pregunta 9? Se cuantificaron los formatos en que los ciudadanos participantes hacen alusión o mencionan:

- Elementos arqueológico-religiosos, solos o acompañados de otros elementos, temas o referentes;
- elementos vinculados con el ordenamiento urbano, la calidad de vida y/o la conservación ecológica, donde no se mencionan (se excluyen u omiten) los aspectos arqueológico-religiosos;
- elementos “diversos”, se hace alusión a demandas o sugerencias, que pueden estar indirectamente vinculadas con el ordenamiento urbano, pero donde no se mencionan (se excluyen u omiten) los aspectos arqueológico-religiosos;
- no mencionan nada, o lo dejan en blanco.

El concepto de alusión (o indicio) tiene que ver con detectar palabras y frases como mención ya sea a lo religioso-arqueológico, a lo urbano-ecológico, o a otro tipo de elementos. La detección se hizo analizando cada una de las celdas consignadas en la base de datos de los formatos CPP-01 de la consulta pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

La cuantificación se realizó a partir de menciones, ya que en sí, lo contestado por los vecinos en esta pregunta (subcampo), es una idea o planteamiento, en donde en ocasiones—por el carácter abierto de la pregunta—hacen referencia a dos o más elementos,

siendo difícil de cuantificar en forma unitaria. Pero como ya se dijo, en la sección correspondiente se detallará como fue procesada la información contenida en esta subcelda de la base de datos. Cabe subrayar que con esta cuantificación:

- no se pretende reabrir o debatir la elaboración e integración del PPDUCE; los indicadores aquí diseñados están orientados únicamente al área de interés de este trabajo: la comunicación;
- no sólo es extemporánea, sino independiente a la valoración de la Consulta Pública que llevaron a cabo los investigadores (reconocidos especialistas en la materia), las autoridades locales, la instancia legislativa, las organizaciones y vecinos;
- se trata de un ejercicio cuantitativo diseñado para responder a la pregunta de investigación, y en el contexto de interés de esta investigación: comunicación y gestión del desarrollo urbano;
- asimismo, hay que subrayar que el diseño de los reactivos del formato CPP-01, fue desarrollado para dar respuesta al proceso de participación que condujo el grupo de investigadores que formaron parte del equipo técnico-social;
- es decir, que las cuantificaciones aquí presentadas no se obtuvieron a partir de un instrumento diseñado ex profeso para esta investigación; sino que se retoma la información de campo, obtenida con instrumentos diseñados para la integración del PPDU, y con un ejercicio de cuantificación, se derivan otros datos para otro trabajo;
- en este sentido, las cuantificaciones hechas aquí, no corresponden con la valoración y el análisis hecho para la integración del PPDUCE, y por ende, su elaboración y utilización se restringen únicamente a la presente investigación.

A continuación se expondrán los criterios empleados en la cuantificación por tipo de respuesta (sugerencia-comentario) de los vecinos; de manera particular se ejemplificarán los elementos distintivos de los tipos de respuesta.

Respuestas vinculadas a elementos “arqueológico-religiosos”

¿Qué se entiende por hacer mención, en el reactivo 9 del formato CPP-01, a lo “arqueológico-religioso”?

Se entiende toda aquella alusión, idea o palabra dentro del comentario escrito del vecino participante, vinculada con la zona arqueológica, los patrimonios arqueológicos, los vestigios prehispánicos o de los primeros pobladores de Iztapalapa, en el Cerro de la Estrella.

O bien, toda aquella alusión, idea o palabra dentro del comentario escrito del vecino participante, vinculada con la representación de La Pasión, la celebración de la Semana Santa, o la escenificación del vía de Iztapalapa, en el Cerro de la Estrella.

Este tipo de respuesta se cuantificó por formato, no importando si en el reactivo se hizo mención a uno o a los dos elementos (el arqueológico o el religioso), aunque se entienden como diferenciados, se asumen como distintos de otro tipo de elementos: los de la regularización en la tenencia y/o uso del suelo, la conservación ambiental o la mejora en la calidad de vida.

Se cuantifican integrados ya que su desglose desagregaría más la estadística; y de igual forma los vecinos participantes vinculan a ambos en sus respuestas, asociándolos con la idea de “origen” o “identidad” como habitantes de Iztapalapa.

Ahora bien, por el carácter ***abierto*** que tiene el reactivo 9, ya que es un espacio para sugerencias y comentarios, hay respuestas en donde luego de hacer referencia a lo

arqueológico-religioso, el vecino participante añadió algún otro tema o idea no vinculado a lo arqueológico-religioso.

También ocurrió que se hizo mención en primer lugar a elementos urbanos o ambientales, y al final se incluyó lo arqueológico-religioso; en otros formatos fue al contrario, se inicia el comentario refiriéndose en primer lugar a otros elementos no vinculados con lo arqueológico-religioso, y al final menciona la importancia de lo religioso o lo arqueológico.

Respuestas vinculadas al ordenamiento urbano, la calidad de vida y la conservación ecológica

¿Qué se entiende por hacer mención, en el reactivo 9 del formato CPP-01, a elementos de ordenamiento urbano, calidad de vida y/o conservación ecológica?

Se entiende toda aquella alusión, idea o palabra dentro del comentario escrito del vecino participante, vinculada con aspectos de regularización en la tenencia o uso del suelo (ordenamiento urbano); dotación de servicios públicos, equipamiento e infraestructuras urbanas (mejoramiento de la calidad de vida); y/o, preservación del Área Natural Protegida o el Suelo de Conservación (conservación ecológica).

En este tipo de respuesta los vecinos omitieron los elementos arqueológico-religiosos, es decir, que no mencionan y mucho menos hacen alusión en su comentario-sugerencia a elementos vinculados con la zona arqueológica, los patrimonios arqueológicos, los vestigios prehispánicos o de los primeros pobladores de Iztapalapa en el Cerro de la Estrella.

La cuantificación de este tipo de respuesta no se desglosó ya que al omitir la referencia a los elementos simbólico-religiosos, la importancia que se concede al ordenamiento urbano, la calidad de vida y la conservación ecológica se valora en bloque.

También cabe subrayar que en algunos formularios los vecinos combinan en sus comentarios los tres elementos (ordenamiento urbano, calidad de vida, conservación ecológica), en otras respuestas están presentes sólo dos de los tres, o bien, sólo uno de los tres.

Respuestas vinculadas a elementos de diverso tipo: opiniones, requerimientos, sugerencias. O bien, donde no se contestó, o se dejó en blanco el reactivo 9 del formato CPP-01

¿Qué se entiende por hacer mención, en el reactivo 9 del formato CPP-01, a elementos de diverso tipo: demandas específicas, sugerencias, requerimientos e ideas. O bien, que no se contestó, o se dejó en blanco el reactivo?

Se entiende toda aquella alusión, idea o palabra dentro del comentario escrito del vecino participante, vinculada con aspectos muy variados, que si bien pueden estar relacionados de una u otra forma con los de ordenamiento urbano, mejoramiento de la calidad de vida, y/o, conservación ecológica, no están directa o claramente vinculados a ello.

Por otra parte, se trata de comentarios-sugerencias que en definitiva no mencionan o hacen alusión a los elementos arqueológico-religiosos. Para este caso no se ha hecho una cuantificación desglosada, en virtud de la multiplicidad de combinaciones que presenta este tipo de respuesta. Como temas “diversos” en las respuestas (sugerencias-comentarios) se encontraron, por mencionar algunos, los siguientes:

- Puntualizaciones sobre la dinámica de acuerdos con las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.
- Énfasis en la necesidad de tomar en cuenta la participación de los vecinos.
- Peticiones de implementación inmediata del PPDUCE.

- Especificación de servicios, equipamientos e infraestructuras que se requieren en la zona; o reubicación de fábricas.

Otra cuantificación fue la de aquellos formatos CPP-01 donde el vecino dejó en blanco o no contestó el reactivo 9.

IV.1.2.2 Información de campo de la consulta pública

A continuación se expondrán y analizarán los datos recopilados en campo, con el fin de establecer la importancia de los elementos simbólicos en el proceso de participación ciudadana, y posteriormente evaluar si pueden coadyuvar en las acciones de comunicación a implementar durante este proceso.

Antes de ahondar en la cuantificación de los formatos CPP-01 por tipo de respuesta, se presentará el reporte cuantitativo de la consulta pública, el cual resume las acciones implementadas así como los materiales e informaciones generados.

La consulta pública toca diferentes momentos, y en cada uno de ellos la concurren diferentes modalidades de discusión, información y acuerdos. También los medios para concretar este intercambio varían, desde los métodos individuales y por escrito (como el formato CPP-01), hasta los de información y deliberación pública (las audiencias públicas).

Otros más particulares que implican el reconocimiento de los problemas en el territorio, los recorridos, implican un intercambio más directo con respecto a la realidad y las expectativas de los habitantes de la zona.

Como se aprecia en la Figura 5 (ver Anexo 27), el proceso de consulta pública a diferencia de los talleres de planeación participativa, más que de etapas, se compone de elementos muy específicos, todos ellos importantes para alcanzar su principal objetivo: recabar las observaciones y aportes de los habitantes de la zona.

Cuadro 31. Reporte cuantitativo de la consulta pública del proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella

Actividad	Cantidad
Personas registradas en libro de Bitácora	656
Personas que presentaron opiniones y observaciones al Programa	500
Formatos CPP-01 registrados en base de datos	488
Personas asistentes a la Audiencias Públicas de Contexto Histórico y Religioso	181
Personas asistentes a la Audiencias Públicas de Uso del Suelo y Equipamiento	212
Personas asistentes a la Audiencias Públicas de Servicios e Infraestructura Urbana	77
Personas asistentes a la Audiencias Públicas de Vialidad y Transporte	224
Personas asistentes a la Audiencias Públicas de Historia Ecológica y Desarrollo Urbano	493
Cantidad de Solicitudes De Incorporación Al Estudio De Regularización Del Uso Del Suelo	341
Total de personas atendidas en los diferentes eventos de la Consulta Pública	2,684
Recorridos realizados con vecinos	5
Voceos realizados para informar sobre las reuniones de Audiencias Públicas	6
Volantes repartidos	5,000

Fuente: Memoria de la Consulta Pública del Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, elaborada por el equipo social, (México: Abril-Mayo 2000) mimeo.

En cada uno de estos elementos aparece la comunicación, como ocurrió con los talleres, en la dinámica constante de transmisión-recepción de información, y de producción-intercambio de significados.

La publicación del *aviso* de inicio de la Consulta Pública, conlleva el empleo de dos medios de comunicación: la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, y un “*diario de mayor*

circulación en el Distrito Federal”¹⁰; se trata de hacer público e informar el inicio de la consulta pública, a través de medios de comunicación impresos.

La función de la sede es albergar los insumos de información (documento del proyecto de PPDU y las mamparas); de manera particular, en la elaboración de las mamparas hay todo un procedimiento de diseño y elaboración de contenidos, donde se debe tomar en cuenta la perspectiva del receptor (el vecino o habitante de la zona), quien requiere estar informado para emitir sus opiniones y dar sus aportes.

En cuanto al documento de proyecto de PPDU, es importante garantizar el acceso a la información, es decir, que esté disponible para su lectura y revisión durante las fechas establecidas en el Aviso de Inicio de la Consulta.

Durante las audiencias públicas se hace más intensa las dinámicas de transmisión-recepción de mensajes y producción-intercambio de significados, ya que de manera un poco parecida a los talleres, hay una exposición temática por parte de los integrantes del equipo técnico-social, y posteriormente esta información al interactuar con los vecinos y con su “mundo de vida”, adquiere significado.

En las audiencias públicas, subyace también el elemento de la deliberación; primero, se tematizan los asuntos vinculados al PPDU, después, se exponen y posteriormente se abre el intercambio de dudas, respuestas, observaciones y aportes; es pues un intercambio entre los actores involucrados en la elaboración del PPDU. Después de un proceso de información, se pasa a otro de deliberación.

¹⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, Capítulo V. Procedimiento de tramitación de los programas, Artículo 23, Apartado III; publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996.

En cuanto a los registros, es importante considerar que para los investigadores involucrados en su diseño y aplicación, la respuesta de los vecinos a las preguntas del formato CPP-01— en forma personal y por escrito—, le confiere un importante peso metodológico como medio de expresión para los habitantes de la zona del PPDU.

El registro de los formatos CPP-01 proporciona información específica respecto a la problemática que presentan algunas zonas y lotes del polígono del PPDU. El segmento de comentarios respecto a la conservación y rescate de áreas naturales y arqueológicas, cambio de uso del suelo del cerro, y proyecto del programa, aporta datos respecto al significado que los vecinos le confieren al mensaje contenido en el discurso de la planeación, es decir, a los contenidos elaborados para los materiales y la fase de información.

Otros registros, los del libro de bitácora y la solicitud de incorporación al estudio de regularización del uso del suelo, presentan la asistencia y/o afluencia al proceso de consulta.

En cuanto a las acciones en el entorno, se pueden dividir en dos facetas, la de los recorridos con vecinos en zonas y predios del PPDU, que se puede referir como de interacción y reconocimiento; la otra faceta sería la de difusión, e implica dar a conocer entre el mayor número de vecinos del lugar la realización de los trabajos de consulta y audiencias públicas.

La difusión, como proceso de comunicación, es un ámbito donde el diseño de los mensajes, pero de manera particular, los contenidos de los mismos, deben aportar los elementos que permitan vincular a los vecinos la importancia del proceso de planeación y su participación en el mismo, ya que si bien se inscriben como un proceso de comunicación en el modelo de transmisión-recepción, luego de ser captados por el receptor (los vecinos), adquieren

significado desde el entramado socio-cultural en que se ubica el habitante del Cerro de la Estrella.

Para la difusión de la consulta pública, como ya se expuso en el capítulo I, se abren dos perspectivas para la comunicación: encontrar medios y canales de comunicación más eficientes para llevar el mensaje/información (de “A” a “B”), en este caso, la convocatoria a participar en la consulta pública.

La inquietud por mejorar los medios para la comunicación, cubre esta expectativa, la cual se complementa con el otro modelo analizado por John Fiske: el modelo de producción e intercambio de significados.

La perspectiva de la producción e intercambio de significados, en la promoción y difusión de la consulta pública—como acción en el entorno—se manifiesta en el momento en que la convocatoria y la invitación a incorporarse al proceso de participación tiene una lectura, una asignación de significado por parte de los habitantes de la zona.

Una vez hecha esta consideración en torno a los elementos que componen el proceso de la consulta pública y sus dinámicas de comunicación, corresponde ahora presentar la cuantificación de los formatos CPP-01 por tipo de respuesta.

En el análisis de estos resultados, destaca lo siguiente:

- De los 488 formatos CPP-01 que los vecinos llenaron en el proceso de consulta del PPDUCE, sólo en un 22.5%—es decir, en 110 formatos—se hace mención a los temas-elementos vinculados con aspectos arqueológico-religiosos.
- De esos 110 formatos, en el 30%—es decir, en 39 formatos—los vecinos se restringen a mencionar únicamente aspectos arqueológico-religiosos.

- Esos 39 formatos CPP-01 donde se mencionan únicamente aspectos arqueológico-religiosos, equivalen tan sólo al 7% del total de los formatos CPP-01 que llenaron los vecinos durante al consulta pública del PPDUCE.

**Cuadro 32. Conteo de respuestas vinculadas a elementos
“arqueológico-religiosos”**

Enfoque del comentario-sugerencia	Ejemplo	Número de Formatos CPP-01 con esta característica
Únicamente a lo arqueológico-religioso	SE RESPETE EL PREDIO DE LA PASION QUE ES PARTE DE NUESTRA CULTURA, ASI COMO TAMBIEN LAS ZONAS ARQUEOLOGICAS.	39
En primer lugar lo arqueológico-religioso, en segundo lugar otros aspectos	SE DEBE RESPETAR LA HISTORIA Y LO RELIGIOSO DAR EL CAMBIO DE USO DE SUELO. BUSCAR UN LUGAR PARA CONSTRUIR UNA SECUNDARIA Y UN AREA DE EQUIPAMIENTO.	30
En primer lugar, otros aspectos, en segundo lugar o al final, lo arqueológico-religioso	QUE SE DEBE APOYAR EN DAR EL CAMBIO DE USO DE SUELO HABITACIONAL ADEMAS DE LA CONSTRUCCION DE UNA SECUNDARIA Y AREAS DE USO COMUN. ASI COMO DARLE MAYOR IMPORTANCIA AL CONTEXTO HISTORICO Y RELIGIOSO.	41
Total		110

Fuente: Conteo propio, con información de la base de datos, concentrado de formatos CPP-01, Consulta Pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, recopilado y sistematizado por el equipo social.

En el análisis de los siguiente resultados, destaca:

- De los 488 formatos CPP-01 que los vecinos llenaron en el proceso de consulta del PPDUCE, en 29.4%—es decir, en 143 formatos—se hace mención a los temas-

elementos vinculados con aspectos de ordenamiento urbano, calidad de vida y conservación ecológica.

Cuadro 33. Cuento de respuestas vinculadas al ordenamiento urbano, la calidad de vida y la conservación ecológica

Ordenamiento Urbano	Calidad de Vida	Conservación Ecológica
EL CAMBIO DE USO DE SUELO A HABITACIONAL. LUGAR PARA CONSTRUIR UNA SECUNDARIA. UN AREA DE EQUIPAMIENTO. SIN AGREDIR A NUESTRO CERRO.	DARLE MAS AMPLITUD A LA CALLE ERNESTO V. FABELA, DE LA COLONIA EL MANTO. SOLICITAMOS UNA SECUNDARIA EN LA ZONA. SOLICITAMOS UN AREA DE EQUIPAMIENTO URBANO EN LA CALLE DE ORIZABA DE LA COL. ESTADO DE VERACRUZ, PARA USO DE LA COMUNIDAD. REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.	DARLE MANTENIMIENTO A LAS AREAS VERDES, QUITAR LOS BASUREROS Y CUIDAR LA REFORESTACION.
Total de Formatos CPP-01 143		

Fuente: Cuento propio, con información de la base de datos, concentrado de formatos CPP-01, Consulta Pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, recopilado y sistematizado por el equipo social.

Analizando los siguientes resultados, destaca:

- De los 488 formatos CPP-01 que los vecinos llenaron en el proceso de consulta del PPDUCE, en el 38.5%—es decir, en 235 formatos—se hace mención a los temas-elementos “diversos”.
- De los 488 formatos CPP-01 que los vecinos llenaron en el proceso de consulta del PPDUCE, un 9.6%—es decir, 47 en formatos—tiene en blanco o el reactivo 9.

Cuadro 34. Conteo de respuestas vinculadas a elementos de diverso tipo: opiniones, requerimientos, sugerencias. O bien, donde no se contestó, o se dejó en blanco el reactivo 9 del formato CPP-01

Opiniones	Curso del Proyecto	Vialidad
EL PROBLEMA ES DE EDUCACIÓN, DE CIVILIDAD.	QUE NOS HAGAN SABER QUE VA APASAR CON NOTROS LO MAS PRONTO POSIBLE.	SUGERENCIAS DE VIALIDAD: SEÑALAMIENTOS DE NO ESTACIONARSE EN LAS CALLES: HERMANOS LUMIERE, EMILIO BERLINER, UN TRAMO DE HERMANOS WRIGHT Y JACOBO WATT YA QUE ES INDISPENSABLE ESTE SEÑALAMIENTO.
Formatos CPP-01 con respuestas de tipo “diversos”	Formatos CPP-01 en blanco o no contestó	Total
188	47	235

Fuente: Conteo propio, con información de la base de datos, concentrado de formatos CPP-01, Consulta Pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, recopilado y sistematizado por el equipo social.

Con la información recabada, los conteos y porcentajes obtenidos a partir de la base de datos que concentró las repuestas de los vecinos a través de los formatos CPP-01 durante la Consulta Pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, se elaboró un cuadro resumen—que a continuación se presenta—en donde se correlacionan tipo de respuesta y organización social, aportando un panorama general acerca de la dinámica de participación en cuanto a temas de interés y pautas de organización social.

El Cuadro 35, “Resumen de la Participación en la Consulta Pública del PPDUCE”, permite arribar a algunas conclusiones en torno al papel de los elementos simbólicos en la consulta pública para la integración del PPDUCE:

- De acuerdo con la cuantificación por tipo de respuesta (temas-elementos), en el caso del Cerro de la Estrella, el elemento simbólico arqueológico-religioso, es minoritario frente al del ordenamiento urbano, la calidad de vida, la conservación ecológica y los temas diversos.

- El mayor número de menciones o alusiones es a temas-elementos diversos, que como ya se mencionó, están indirectamente vinculados al ámbito del ordenamiento urbano.
- Los elementos simbólicos guardan una correlación con la información y deliberación de los talleres de planeación participativa; así como con las pautas y dinámicas de organización social en la zona de estudio.
- Precisamente, en cuanto a la organización social, se puede mencionar que casi la mitad de los vecinos que participaron en la consulta pública (44%), dijo no pertenecer a ninguna organización.
- El mayor número de respuestas (sugerencias-comentarios) con alusión a elementos arqueológico-religiosos provino de vecinos que dijeron no pertenecer a ninguna organización social.
- Por número de participantes en la consulta pública, destacan las organizaciones Coordinadora de Predios de Iztapalapa y Asociación de Colonos de Matlalotzin, quienes no hicieron alusión a los elementos arqueológico-religiosos, centrándose mayoritariamente en temas y aspectos “diversos”.
- En el caso de los integrantes de la organización Amanecer El Manto (la tercera en cuanto a número de participantes en la consulta pública), en su mayoría hicieron alusión a los elementos arqueológico-religiosos, sin embargo, otro porcentaje se centró en aspectos de ordenamiento urbano y “diversos”.

Cuadro 35. Resumen de la Participación en la Consulta Pública del PDUCE

Organización	Tipo de respuesta. Temas-Elementos				Formatos Registrados	
	Arqueológico-Religioso	Ordenamiento Urbano, Calidad de Vida y Conservación Ecológica	Diversos	En blanco o no contestó	Núm	%
En blanco, sin organización o no reportó organización	69	76	44	26	215	44.00
Coordinadora de Predios en Iztapalapa	--	10	68	4	82	16.80
Asociación de Colonos de Matlatotzin	--	17	59	3	79	16.10
Amanecer El Manto	30	18	8	5	61	12.50
Estrella Nopalera	2	3	2	1	8	1.60
Club de Amigos Cerro de la Estrella	2	4	--	--	6	1.20
Comité Provivienda Popular, A.C.	1	2	--	2	5	1.00
Diputada Ana Luisa Cárdenas	--	5	--	--	5	1.00
Asociación Civil	--	1	2	1	4	0.80
Movimiento por la Vivienda	--	4	--	--	4	0.80
Comisión de Rescate del Predio de la Pasión y del Cerro de la Estrella	--	--	1	2	3	0.60
El Calvario	--	--	--	2	2	0.60
Vecinos y Amigos de Iztapalapa de Cuitláhuac, A.C.	2	--	--	--	2	0.60
Asociación de Vecinos Civil	--	1	--	--	1	0.20
Ciudadanos Unidos por la Democracia	--	--	1	--	1	0.20
Comité de Organización de la Semana Santa en Iztapalapa	1	--	--	--	1	0.20
Comité Vecinal	--	--	--	1	1	0.20
Comité Vecinal Barrio San Lucas	1	--	--	--	1	0.20
Comité Vecinal de la Colonia Fuego Nuevo	1	--	--	--	1	0.20
Comité Vecinal Unidad Territorial 07-007	--	1	--	--	1	0.20
Comité Vecinal 046 Red Ciudadana "Vamos por Iztapalapa"	1	--	--	--	1	0.20
Cultura en Iztapalapa	--	--	1	--	1	0.20
Fuego Nuevo	--	--	1	--	1	0.20
Organización de la Vivienda	--	--	1	--	1	0.20
Vecinos Ampliación Fuego Nuevo	--	1	--	--	1	0.20
Núm	110	143	188	47	488	
%	22.5	29.4	38.5	9.6	--	100

Fuente: Conteo propio, con información de la base de datos, concentrado de formatos CPP-01, Consulta Pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, recopilado y sistematizado por el equipo social.

- La participación de los integrantes de las organizaciones si bien no es uniforme u homogénea (combinan los elementos a los que hacen alusión), de acuerdo con la vocación de la organización, centran su atención en determinados elementos.
- En el caso de las organizaciones que tuvieron una participación mayoritaria, se observa una pauta de respuestas (sugerencias-comentarios) en bloque, es decir, un mismo comentario repetido en varios formatos.
- El mayor número de formatos con el reactivo 9 en blanco o sin contestar, se ubica entre los vecinos que dijeron no pertenecer a ninguna organización social.

IV.2. Respondiendo a las preguntas de investigación

De acuerdo con las perspectivas delineadas en el capítulo I, donde se desarrolla el planteamiento del problema, las preguntas de investigación atienden a cuatro vertientes.

La primer vertiente tiene que ver con clarificar la naturaleza del proceso de participación que se analiza, es decir, tener la oportunidad de identificar sus particularidades y dilucidar la dinámica de funcionamiento que lo caracteriza. En la segunda vertiente se lleva a cabo una disertación en torno al papel de los elementos simbólicos, en relación con la participación ciudadana y la comunicación.

En un tercer momento la reflexión se traslada al papel de la comunicación—tomando como punto la base conceptual contenida en el capítulo II—y sus vínculos con el proceso de participación. La cuarta vertiente consiste en un esbozo de agenda temática para la investigación de la comunicación en los escenarios de la gestión participativa del desarrollo urbano.

IV.2.1. ¿Qué características tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?

Las dinámicas de participación ciudadana generadas en torno a los talleres de planeación participativa y la consulta pública constituyen un ámbito para la producción e intercambio de significados, ya que este se vincula a la asignación de significados a partir de la interacción socio-cultural de los individuos.

Cuando se plantea la existencia del binomio participación-comunicación, instrumentos como los talleres y la consulta plasman la interacción constante de procesos de comunicación tanto bajo el modelo transmisión-recepción, como el de intercambio de significados.

Al mismo tiempo, talleres y consulta activan todo un espacio de información y deliberación entre vecinos, autoridades e integrantes del equipo técnico social, donde elementos como el acceso a la información, la tematización del debate y el intercambio de propuestas, dudas y observaciones se convierte en uno de los ejes del proceso de participación.

Esta fue la principal característica que tuvo el proceso de participación ciudadana generado en torno al PPDUCE: transmisión de mensajes e información (por ejemplo, publicación en medio impresos del aviso de inicio de la consulta pública; acceso al documento proyecto de PPDUCE, mamparas informativas); producción e intercambio de significados (dinámicas en mesas de trabajo, respuesta a la convocatoria para participar, en función de la atribución de significados a los mensajes de aviso-invitación); generación de ámbitos para la deliberación en torno a las propuestas, dudas, aportes y opiniones de los actores involucrados en la elaboración del PPDUCE (vecinos, autoridades y especialistas).

En el presente trabajo se ha sistematizado y descrito el funcionamiento de los dos instrumentos—talleres y consulta—; sin embargo se identificó otra característica del proceso de participación: para la organización y desarrollo de las actividades, fueron necesarios una serie de contactos y acercamientos con las comunidades, así como todo un trabajo de aproximación y “aterrizaje” de la información por parte del equipo técnico-social.

“[...] el equipo social se sumó a un proceso existente, la gente no empezó a organizarse cuando iniciamos el trabajo de campo y dejó de organizarse cuando salimos [...] Los espacios donde trabajamos, fueron los mismos que la gente ya utilizaba [...] lo que hicimos fue retomar espacios que se utilizaban y experiencias que ya se tenían, para desarrollar dos aspectos fundamentales: la difusión de la información a la base y la concertación como método de trabajo para discutir los problemas. El desarrollo de éstos aspectos, tuvo impactos tanto en los liderazgos, como en los escenarios socio-políticos predominantes en las zonas”¹¹.

El anterior comentario hecho por Juan Carlos Maya Fuentes, integrante del equipo social, sirve para dimensionar la importancia de los criterios y la sensibilidad aplicada por los especialistas en la zona de estudio para propiciar las interacción, acercar la información y abrir los espacios para la deliberación, atendiendo a las pautas y dinámicas de organización preexistentes.

Las pautas de organización social de los habitantes en el Cerro de al Estrella y en general, en Iztapalapa, cuentan con mecanismos y espacios de interacción propios, ya sea para la organización religiosa, como para la regularización del suelo y la gestión de los servicios

¹¹ *Cuaderno de trabajo del taller*, p. 29.

públicos; estos ámbitos y canales, no se abrieron ni se cerraron con el inicio o el término de los trabajos para la elaboración del PPDUCE.

El activar el proceso de participación en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano, implicó trasladar la información, la deliberación, el intercambio y producción de significados, a los ámbitos preexistentes, fomentado la discusión e interacción para alcanzar consensos y tomar acuerdos.

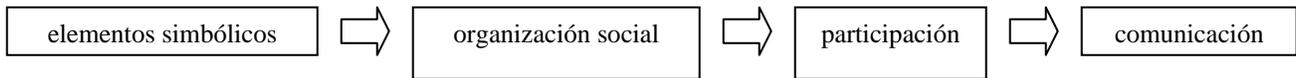
Es en este sentido que otra característica del proceso de participación fue este precisamente, retomar los espacios y la estructura de organización e interacción social propia del Cerro de la Estrella, para aterrizar la información y abrir la deliberación.

IV.2.2. ¿Los elementos simbólicos incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella?

Los aportes y opiniones vertidos por los vecinos en los formatos CPP-01 permiten identificar los factores y elementos que activan el interés o motivan la iniciativa de los vecinos para participar; en este sentido, con la información de campo disponible es posible establecer la importancia que le confirieron los habitantes de la zona—dentro del proceso de planeación e integración del PPDUCE—a los elementos simbólicos, así como a la regularización el uso de suelo donde se ubican sus viviendas, y el consecuente mejoramiento en su calidad de vida mediante la recepción de servicios públicos.

De acuerdo a la consideraciones anteriores, se pueden esquematizar las siguientes correlaciones:

Figura 6. Elementos correlacionados en el proceso de participación ciudadana



En los argumentos y la integración del discurso de la planeación, quedaron plasmados los elementos simbólicos presentes en el entorno del Cerro de la Estrella, articulando la información, los diagnósticos y motivaciones de la planeación urbana.

Con la información de campo recabada, es posible afirmar que en efecto, los elementos simbólicos coadyuvaron en la articulación del proceso de participación ciudadana y comunicación generado en torno a la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella.

En este caso, los elementos simbólicos se articularon con la información de contexto que se aportó en torno al instrumento de planeación (el Programa Parcial de Desarrollo Urbano), también a partir de las percepciones y expectativas de los vecinos; así como en la historia del lugar (el contexto) donde se llevó a cabo el proceso de participación.

Los elementos simbólicos aparecieron expresados en la consulta pública, en función a la mediación que ejercen las pautas y las dinámicas de organización social. En virtud de lo anterior, cabe hacer una consideración en torno a la organización social preexistente en el Cerro de la Estrella. En principio, se puede mencionar que el eje de la organización de los vecinos son las actividades que se realizan en el entorno o espacio público (en su acepción física).

El Cerro de la Estrella, como entorno ofrece: un patrimonio arqueológico que da referencia a los primeros pobladores, es decir, un referente de origen y mexicanidad; un espacio para la representación de la Pasión de Cristo, en el ámbito de lo religioso; recursos naturales

útiles tanto para la conservación ambiental como para la agricultura; infraestructura y equipamiento para la práctica del deporte y otras actividades recreativas.

Los cuatro ejes de actividad: referente de origen (ceremonia del Fuego Nuevo), expresiones religiosas (representación de La Pasión de Cristo), conservación de los recursos naturales-practica de la agricultura, y actividades deportivas, constituyen la base de la organización social en el Cerro de la Estrella; ahora bien, otro elemento de aglutinamiento social en la zona es el que se vincula con la ocupación irregular de predios para uso habitacional.

El eje de organización en torno a la ocupación del suelo para usos primordialmente habitacionales, llega a chocar con los que tienen como propósito el uso del espacio para actividades vinculadas al valor simbólico del espacio. Como parte del diagnóstico social para la realización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, el equipo de investigación llevó a cabo un estudio acerca de las organizaciones sociales existentes en el Cerro de la Estrella.

Los Talleres de Participación Ciudadana fungieron como un punto de expresión para todas las organizaciones, hay que enfatizar el hecho de que estas mismas agrupaciones participan en los Comités Vecinales, es decir que inciden en la discusión y la toma de decisiones, de ahí que sus objetivos y orientaciones son importantes para comprender la naturaleza que tuvieron sus aportes al PPDUCE.

Es posible apuntar que su efecto en el proceso de participación, consulta e integración del PPDUCE, tiene que ver con la diferenciación de intereses (regularización, preservación de tradiciones, uso del espacio para la representación) y el establecimiento de prioridades en el ordenamiento territorial-urbano del programa.

“El proceso de planeación participativa fue muy importante para elaborar el programa parcial, ya que, a través de él se logró incorporar a representantes de los diversos grupos sociales que habitan en la zona; desde aquellos que demandaban satisfactores urbanos específicos, como los fraccionadores irregulares, hasta aquellos que pretendían la conservación del patrimonio cultural y natural”¹².

Así, la organización social existente tiene como efecto—en un primer momento—el de orientar, perfilar las opiniones, demandas y acciones de los grupos; cabe apuntar que su función se hace patente a la hora de tomar acuerdos y consensos en la esfera de la participación orientada a la gestión del desarrollo urbano, al menos eso puede apreciarse en el caso del Cerro de la Estrella.

“En el Cerro de la Estrella la prioridad fue el rescate de la zona patrimonial, en particular, donde se realiza el evento de la Pasión. Las casi 104 familias que ocupaban el predio tenían, de acuerdo con los usos de suelo vigentes, la posibilidad de edificar sus viviendas en el predio. Sin embargo, la organización de los Ocho Barrios, responsable del evento de “La Pasión”, se los había impedido de manera sistemática. Derivado de un intenso trabajo de convencimiento se logró el acuerdo para su reubicación, y se hizo el cambio de uso de suelo, de habitacional a suelo de conservación ecológica”¹³.

En el Cerro de la Estrella si bien confluyen cuatro dinámicas o ejes de organización, dos de ellas han determinado los temas o líneas de acuerdo y orientación del ordenamiento del territorio: los elementos simbólico-religiosos en torno a la celebración de La Pasión; y la gestión del suelo para usos habitacionales.

¹² Ibid, p. 21.

¹³ Ibid, p. 23.

Cuadro 36. Organizaciones Sociales Existentes en el Cerro de la Estrella, de acuerdo al Diagnóstico para la Elaboración del PDUCE (octubre 1999 – mayo 2000)

Organización	Función	Espacio de Actuación
Alianza Tepeyoloti	Resguardar la tradición y lo sagrado de la mexicanidad	El Cerro de la Estrella en sus usos simbólico, deportivo, ecológico y político.
Amanecer El Manto	Demandar vivienda, su origen está en la organización de Amanecer El Arenal, reubicados en 1985. Manejan créditos para vivienda.	Colonia El Manto.
Ampliación Fuego Nuevo	Gestionar la regularización de predios.	Colonias Ampliación Fuego Nuevo y La Lomita.
Amigos del Cerro de la Estrella	Realizar actividades deportivas; utilización del espacio para el deporte, se trata de una organización muy amplia.	Espacios del Cerro de la Estrella donde se puede practicar atletismo y gimnasia al aire libre.
Antorcha Popular	Demandar vivienda; se trata de una agrupación derivada de Antorcha Campesina.	Colonia Fuego Nuevo.
Asociación Civil Movimiento por la Vivienda, A.C.	Demandar vivienda y gestionar la regularización de predios. Generan listas de demandantes de vivienda.	Predio El Calvario.
Ejidatarios de Los Reyes Culhuacán	Incorporar suelo para actividades agrícolas.	Área de cultivo localizada al oriente del predio de la DGCOH.
Asamblea de Barrios	Demandar vivienda, agregando la generación de servicios públicos, cultura y deporte. Manejan créditos para vivienda a través de listados de demandantes, para luego impulsar proyectos habitacionales.	Unidad Habitacional Valle de Anáhuac, con 1,000 viviendas.
Asociación de Profesionales de Iztapalapa	Agrupar profesionistas y generar opinión.	Los ocho barrios de Iztapalapa.
Asociaciones de Residentes	Gestionar servicios públicos.	Las nueve colonias.
CANACO (baños y balnearios)	Gestionar apoyos ante las autoridades para realizar actividades comerciales.	Zonas con actividades comerciales.
Ciudadanos Unidos	Agrupar a líderes naturales y tradicionales.	Los ocho barrios de Iztapalapa.
Comité Organizador de la Celebración de La Pasión	Organizar el evento de La Pasión, seleccionar a los participantes, realizar los ensayos de la representación y gestionar los apoyos logísticos necesarios. En él participan familias originarias del pueblo de Iztapalapa.	Los ocho barrios de Iztapalapa y el predio de La Pasión.
Consejo de Cultura de Iztapalapa	Difundir la memoria histórica y cultural de los habitantes de Iztapalapa. Recrean la tradición del Fuego Nuevo.	Museo del Fuego Nuevo
ExChinamperos de los Ocho Barrios	Reivindicar sus derechos sobre la tierra que les fue expropiada para la construcción de la Central de Abasto, situación por la que aún reclaman su indemnización. Son los poseedores de las últimas chinampas de la zona.	Los ocho barrios de Iztapalapa
Matlilotzin, A.C.	Demandar vivienda. Se reivindican como originarios de la zona y proponen proyectos urbanos y ecológicos.	Asentamiento irregular Matlilotzin
Movimiento Ecologista Mexicano	Generar un discurso de conservación ecológica del Cerro de la Estrella.	Área ubicada entre las calles Arroyo Tláloc y Loma Encantada.

Fuente: Elaboración propia, con información de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “1.6.3. Aspectos Sociales. Organizaciones Sociales”, en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000), pp.41-47.

Los elementos anteriores sintetizan las dos visiones existentes en torno al ordenamiento urbano en el Cerro de la Estrella, en ocasiones enfrentadas: la demanda de satisfactores urbanos específicos y la conservación del patrimonio cultural.

La organización que se da en torno a la regularización y gestión de suelo para usos habitacionales, tiene como origen las ocupaciones irregulares de predios por demandantes de vivienda, o bien por grupos que buscan incorporar suelo al proceso de especulación, ambas explicadas por la dinámica de metropolización e integración espacial de territorios específicos a la trama urbana.

“En 1988 el GDF consideraba que el Programa Parcial del Cerro de la Estrella era un proyecto difícil de consolidar, y por ello prácticamente perdido. Después de un bloqueo, de la Calzada Ermita Iztapalapa, que realizó el grupo de los Ocho Barrios en protesta por un desarrollo de vivienda que se intentó en el predio de la Pasión, la autoridad se vio obligada a retomar el Programa. Razón por la cual, afirmamos que este programa parcial se realizó por el empuje de la propia gente”¹⁴.

Otro elemento que es posible apreciar, a partir de la dinámica y modalidades de organización social que se encontraron en el Cerro de la Estrella, es que finalmente las agrupaciones conducen la toma de acuerdos, con base en temas o intereses específicos, es decir que aglutinan, simplifican y propician la tarea de cabildeo y negociación.

Como se ha referido, la organización social articulada en torno al territorio, evidencia dos dinámicas o ejes claramente identificables: una es aquella que tiene que ver con la regularización del suelo y la gestión de servicios urbanos.

El otro eje organizativo se da en torno a los elementos simbólicos y religiosos; ambas dinámicas de organización social tienen su explicación en el devenir histórico propio de Iztapalapa.

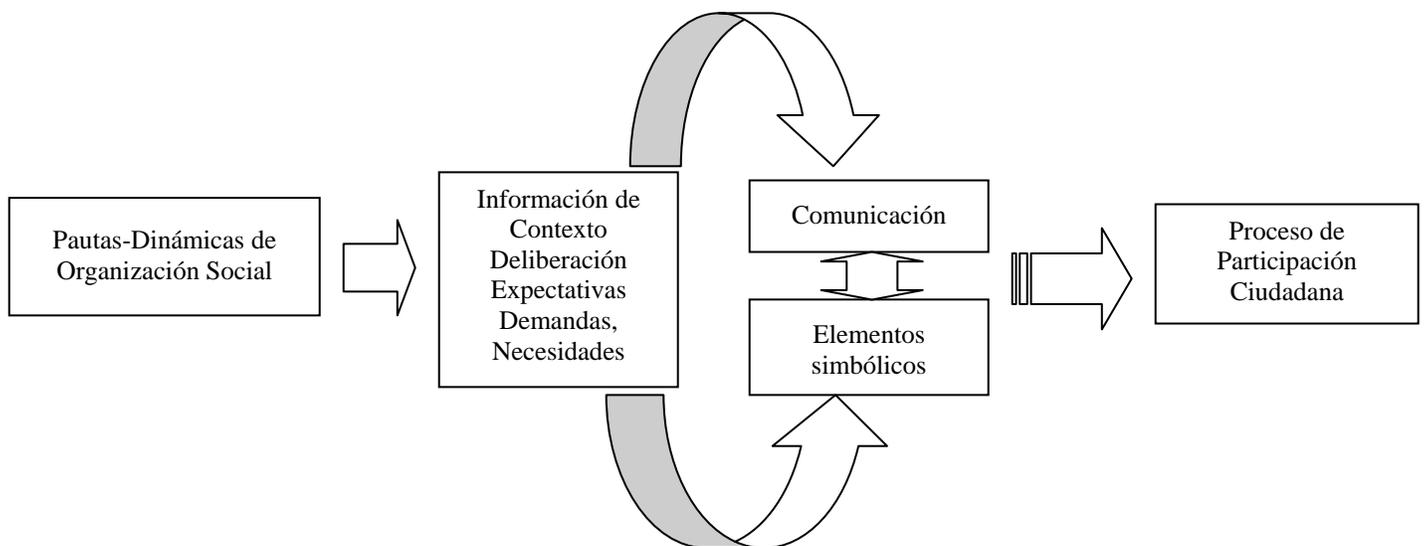
La información de campo recabada permite confirmar el carácter de *geosímbolo* que tiene el Cerro de la Estrella—concepto en el que se ahonda dentro del apartado II.3.2, a partir de

¹⁴ Ibid, p. 28.

la reflexión generada por Gilberto Giménez—, sobre todo en el sentido de que funge como “espacio de sedimentación simbólico-cultural” y es un soporte para las identidades individuales y colectivas.

Este papel de soporte para las identidades atraviesa no sólo el ámbito simbólico-cultural, sino que también se vincula con la idea del mejoramiento en la calidad de vida y el acceso a los servicios urbanos. En la Figura 7 es posible identificar la articulación estas variables:

Figura 7. Variables articuladas durante la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella



De igual forma, siguiendo los planteamientos de John B. Thompson (expuesto en el apartado II.3.1), el Cerro de la Estrella como forma simbólica se encuentra vinculado a un contexto y un proceso histórico específico, estructurado socialmente mediante pautas de organización, expectativas en torno la gestión del espacio urbano y condicionado por los resultados de la deliberación pública generada durante el proceso de planeación.

En la perspectiva de Umberto Eco, el Cerro de la Estrella como forma significativa articula una serie de relaciones comunicativas y conserva sus funciones primarias (o denotadas) y secundarias (o connotadas).

La dimensión simbólica del Cerro de la Estrella aparece referida por los vecinos en la información de campo, acompañando a la comunicación como parte del intercambio de significados y la transmisión de información, por lo que se puede establecer los elementos simbólicos en efecto incidieron en la articulación de la participación ciudadana y la comunicación durante el proceso de integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

IV.2.3. ¿Cuál es el papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano?

Con base en el análisis de la información de campo, es factible establecer que el papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano, es la de articular y acompañar la interacción que se genera entre los actores involucrados, ya que esta interacción se da a partir de la transmisión de mensajes, así como de la producción e intercambio de significados.

El testimonio recabado, que se ha venido presentando en los esquemas de funcionamiento y de manera particular en la cuantificación que se expone en el Cuadro 35, “Resumen de participación en la consulta pública del PPDUCE”, coincide con los planteamientos teóricos—expuestos en el apartado II.3—a partir de los cuales se conceptualizan los vínculos existentes entre ciudad, participación y comunicación.

Elementos pertenecientes al ámbito de la comunicación como: universo simbólico-expresivo, deliberación, opinión pública e información formaron parte del proceso de participación en torno al Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella.

La incorporación de los vecinos de la zona—en su papel de sociedad civil—con toda la carga cultural y organizativa presente en el entramado social, llevando a la práctica la participación —como la acción de *tomar parte en persona*, de acuerdo con lo planteado por Giovanni Sartori—, en un ejercicio de planeación del desarrollo urbano, provee a la elaboración teórico-conceptual presentada en el capítulo II de un marco referencial anclado en la acción y la práctica proveniente de la realidad social.

El marco donde se genera el proceso de participación-comunicación hace patente la reflexión de Castells y Borja en torno a la importancia de los espacios locales y como se encuentran insertos en pautas globales que operan en su transformación.

La apertura de un proceso de planeación participativa como el experimentado en el Cerro de la Estrella, forma parte de los escenarios en donde se pueden palpar los cambios que operan en el ejercicio de la ciudadanía y los derroteros que va tomando la cultura política de los habitantes de la ciudad de México.

Volviendo a la definición de *comunicación* aportada por John Fiske (apartado II.3.3), en donde esta se entiende como *la interacción social a través de mensajes*, involucrando la *transmisión de mensajes* así como la *producción e intercambio de significados*; y a partir del análisis de la información de campo en torno al estudio de caso, es posible apuntar que el papel de la comunicación en los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, está expresado a diferentes niveles. En síntesis, la comunicación articula el proceso de participación ciudadana, en virtud de que:

- Se plasma en la faceta de transmisión y recepción de mensajes e información; proceso que involucra la codificación y decodificación, de emisores y receptores.

Como se apreció en los talleres de planeación participativa, en la etapa III

correspondiente a la información de contexto (Figura 3, ver Anexo 26); la publicación del Aviso de Inicio de la Consulta Pública (Figura 5, ver Anexo 27), el replanteamiento del Discurso de la Planeación (ver Figuras 4 y 7).

- Como producto del intercambio de mensajes, la transmisión de la información de contexto, y planteamiento de las expectativas-necesidades de los actores involucrados, se genera un “Discurso de la Planeación”, entendido este como el sentido y los objetivos del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.
- En el análisis de las sugerencias y comentarios aportados mediante el formato CPP-01 durante la consulta pública, se aprecia la incorporación de los elementos simbólicos, en el caso del Cerro de la Estrella, vinculados con aspectos tanto arqueológico-religiosos, como al ordenamiento urbano y el mejoramiento en la calidad de vida.
- En la exposición de la información de contexto, y como parte de la línea argumental acerca de la importancia de llevar a cabo el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, los mismos elementos simbólicos fueron incorporados por los especialistas.
- Los elementos simbólicos fueron un componente de la comunicación entre los actores involucrados; esto quiere decir que formaron parte de la interacción que se generó a partir de los instrumentos de participación.
- Es precisamente en la interacción, o mejor dicho, en el proceso de participación, donde los elementos simbólicos formaron parte de la comunicación, entendida esta como producción e intercambio de significados.

IV.2.4. ¿A partir de qué elementos, líneas y acciones en materia de comunicación es posible promover la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo urbano?

El siguiente aspecto a reflexionar es: si la comunicación se encuentra vinculada, en forma dinámica y permanente, con la participación, ¿es posible promover mejores procesos de participación ciudadana desde la comunicación?, si es así, ¿a partir de qué elementos o líneas de acción es esto posible?

En el presente trabajo se plantea que, en efecto, existe la posibilidad de optimizar y promover la participación ciudadana—dentro de los procesos de gestión del desarrollo urbano—desde el ámbito de la comunicación. Por ello se han conceptualizado los ámbitos y niveles en que la comunicación y la participación encuentran vinculadas.

A partir de la identificación de los componentes del binomio participación-comunicación, se pueden trazar las líneas de acción—y también, desde luego, futuras líneas de trabajo—en materia de comunicación para procesos como el que se ha ejemplificado en el Cerro de la Estrella, con un marcado énfasis en la gestión del desarrollo urbano.

¿A partir de que líneas de acción es factible hacer un aporte de la comunicación a los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano?; la respuesta se puede plantear en líneas generales, todas ellas básicas, y cada una de las cuales representa en sí misma la posibilidad de desarrollar otros trabajos e investigaciones; se trata de cinco ámbitos:

- Información
- Difusión
- Medios de comunicación

- *Ámbito deliberativo*
- *Elementos simbólicos y organización social*

La primera línea de acción está relacionada con los insumos y materiales para la exposición de la información pertinente, tanto en los talleres como en la sede de la consulta pública. Tiene que ver con el diseño, elaboración y presentación de los datos que dan contexto al proceso de integración del mecanismo o instrumento para la gestión del desarrollo urbano.

La información es un componente de primera instancia cuando se plantea el inicio de un proceso de participación ciudadana, de manera particular en el entorno urbano, donde los canales y fuentes de información son de carácter diversificado, tanto para los ciudadanos como para las autoridades y los equipos académicos.

La tarea en materia de información posibilita atender el proceso de transmisión de mensajes, la relación entre emisores y receptores, mediante el diseño y desarrollo de medios para la comunicación entre los actores involucrados, una inquietud expresada por los investigadores participantes en la elaboración del PDUCE.

La segunda línea de trabajo, consiste en la implementación de acciones para promover la participación entre los vecinos, apoyando la convocatoria a los trabajos, sean estos talleres, consulta pública o cualquier otro instrumento contemplado en el marco jurídico (en el caso del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana).

Las acciones en la promoción y difusión de los procesos de participación ciudadana, si bien tienen que ver, en un principio, con la elaboración de mensajes y la determinación de medios eficaces para su transmisión, se encuentra estrechamente vinculada con el contexto histórico, las pautas de organización social, y de manera especial, con los elementos simbólicos involucrados en el proceso de integración del instrumento de planeación.

En el caso del Cerro de la Estrella, como se pudo observar, si bien estuvieron presentes dos tipos de elementos: el arqueológico-religioso y el de ordenamiento urbano-mejora en la calidad de vida.

La trama urbana plantea escenarios diferenciados donde la tarea de difusión y promoción del proceso de participación debe apoyarse en los elementos simbólicos de la zona o entorno de actuación. Una factor clave para ubicar dichos elementos se encuentra en las pautas y dinámicas de organización social que tienen los habitantes de la zona.

En el diseño de los mensajes para convocar y promover un proceso de participación ciudadana, deberá también tomarse en cuenta la esfera de las expectativas-necesidades de los vecinos, así como de los objetivos-requerimientos de la planeación urbana.

La tercera línea de trabajo, tiene que ver con la relación entre el proceso de participación ciudadana y los medios de comunicación. Esta línea contempla dos vertientes: por un lado, la discusión en torno a la inclusión de los ciudadanos (con sus demandas y expresiones) en los medios de comunicación; por otro lado se encuentra la presencia del proceso de participación como noticia para los medios de comunicación.

Respecto a la primer vertiente, en un amplio estudio Rosalía Winocur explora “la puesta en escena, por parte de los medios, de las diversas ideas y representaciones que circulan en el imaginario social acerca de la ciudadanía”¹⁵; en su trabajo analiza la incorporación de la demanda ciudadana en los noticieros radiofónicos que se transmiten en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

¹⁵ Winocur Rosalía, “La invención mediática de la ciudadanía”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa-Flasco, 2003), p. 231.

De acuerdo con el trabajo de Winocur, “la participación en los canales mediáticos, aun en condiciones de desigualdad, posibilita un espacio de negociación de cuotas de visibilidad, y por otra, genera una poderosa ilusión de representación en la que los medios aparentemente consiguen restablecer la comunicación directa con el poder a través de un espejismo de democracia directa y de foro abierto para juzgar la actuación de funcionarios y políticos”¹⁶.

Existe también otra vertiente de la discusión y los estudios en torno a ciudadanía y medios de comunicación, es la que se refiere al papel de los medios subvencionados con recursos públicos (conocidos como medios del estado), y su transición al concepto de medios públicos.

En este aspecto, estructuras como el Instituto Mexicano de la Radio, las televisoras estatales, las estaciones de radio universitarias, y en otra vertiente, los proyectos de radio comunitaria, representan un ámbito de discusión en el que la inclusión de los ciudadanos es un elemento central.

Dicha inclusión se ha llegado a plantear no sólo a nivel de los contenidos o la agenda temática, sino también en la producción de los programas, un ejemplo de lo anterior es la iniciativa impulsada por el Instituto Mexicano de la Radio, para que en abril de 2003 entrara al aire *La Radio de los Ciudadanos, XEQK 1350 de AM*.

En cuanto a la presencia del proceso de participación como noticia para los medios de comunicación, si bien en la presente investigación no se ahondó al respecto, la cobertura informativa de los medios de comunicación en procesos como la integración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, se trata de un factor que no se puede descartar (ver Anexos 8 y 9).

¹⁶ Ibid.

La presencia de un proceso de participación ciudadana en los medios de comunicación estará determinada por dos factores primordiales: nivel o grado de conflictividad del proceso de participación; e impacto o alcances (en el territorio o en la transformación del entorno) del instrumento de planeación urbana.

El tratamiento que da el informador o el medio de comunicación al proceso de participación ciudadana (como un hecho noticioso o noticiable), tiene variantes y efectos diferenciados. En este sentido, un proceso de participación ciudadana puede verse reflejado en los medios de una forma, si el informador da cuenta del proceso, observándolo desde el interior; o bien, si lo aprecian desde fuera, o a partir de sus efectos en el entorno (la ciudad, el estado, el municipio o la delegación).

La noticiabilidad de un proceso de participación ciudadana es un elemento a ponderar, siempre en relación con el sistema de medios de comunicación existente, las pautas o rutinas de los informadores, los temas presentes en la agenda noticiosa urbana, y la perspectiva que los actores involucrados tengan respecto al papel que la opinión pública puede jugar con respecto a sus expectativas, necesidades, objetivos y requerimientos.

Esta línea de acción tiene que ver con aspectos tales como los medios que se emplean para la publicación y promoción del aviso de inicio de la convocatoria al proceso de participación, o bien, su cobertura y presencia informativa. Vale la pena insistir en que se trata de una línea de acción que plantea un vasto y atractivo panorama para la investigación en comunicación.

Una cuarta perspectiva de acción, es la que se encuentra vinculada al proceso de participación como ámbito deliberativo; implica un análisis de las pautas de comunicación,

así como el entendimiento, negociación y consenso entre las distintas partes involucradas con respecto a sus expectativas, necesidades, requerimientos y objetivos.

Las acciones se pueden apoyar en diagnósticos relativos a la cultura política y las prácticas ciudadanas en la esfera pública (posicionamiento de las demandas, temas y planteamientos); y su relación o incidencia en la elaboración del “Discurso de la Planeación”.

La quinta y última vertiente, está orientada a reconocer el vínculo de los elementos simbólicos con las pautas y dinámicas de organización social. Como ya se había mencionado antes, los elementos simbólicos guardan una estrecha relación con las pautas de comunicación, y a su vez, con la orientación de la acción organizada de los ciudadanos.

Si finalmente, la participación entraña un proceso de producción e intercambio de significados, las acciones a emprender desde la comunicación no pueden dejar a un lado el universo de los elementos simbólicos como vehículo para circular o poner en común el “discurso de la planeación”.

En este sentido, el vínculo teórico-conceptual establecido entre ciudad, participación y comunicación tal como se elaboró en el capítulo II, es tan sólo un punto de partida o una aproximación inicial para esta quinta vertiente de trabajo.

Ahora bien, además de estas líneas de acción o trabajo para la comunicación, existen al menos tres consideraciones que se desprenden de ellas. La primera es que se trata de cinco líneas interrelacionadas (o interrelacionables), no son de ninguna manera “parcelas” o “cortes” aislados para el diseño de acciones.

Se vinculan porque las dinámicas de comunicación en el ámbito urbano, atraviesan desde el tema de los medios, hasta la idea de una “textualidad”¹⁷ del entorno urbano. Así las perspectivas de la comunicación, como transmisión de mensajes, y como producción e intercambio de significados, en el caso de los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, se complementan.

En segundo término, es importante valorar que la lectura del contexto histórico, la organización social, los elementos simbólicos, la deliberación y el papel de los medios de comunicación, juegan en favor de una percepción más clara de la promoción de la gestión del desarrollo urbano, y el fortalecimiento de las instituciones, mecanismos, instrumentos y figuras contempladas para la participación ciudadana.

Por último, las líneas de acción generan una pregunta obligada: ¿desde qué ámbito se puede o debe o trabajar estas líneas de acción; desde la academia, el gobierno o los ciudadanos?

Cabe apuntar que desde los tres sectores se pueden impulsar acciones, aunque la agenda parece cargarse hacia la academia y el gobierno, ya que al menos en el estudio de caso, fungieron como los facilitadores y conductores del proceso; las organizaciones sociales y los ciudadanos en lo individual atendieron al proceso, se involucraron y tomaron parte en él, en virtud del diseño que se logró para generar el espacio de interacción.

¹⁷ El tema de la “textualidad” de la ciudad, ha sido abordado en diversos trabajos e investigaciones, partiendo del papel que juega el uso de los espacios urbanos como parte de la cultura. Si la ciudad es texto, entonces, la ciudad comunica; al establecer la relación del texto con la cultura, se desprende entonces por qué para cada persona la ciudad tiene un significado diferente, esto es porque hay una diferencia cultural entre las personas, aunque se encuentren en la misma ciudad. Siguiendo la perspectiva de John Fiske acerca de los estudios desarrollados bajo la perspectiva de la escuela semiótica (orientada a la producción e intercambio de significados), se puede partir de esta idea: la ciudad es un mensaje, o sea, una construcción de signos, y hasta que hay interacción con los receptores, produce significado. Una inquietud derivada del razonamiento anterior sería preguntarse ¿cómo se lee la ciudad?; ya que leer la ciudad es el proceso de descubrir significados, y esto ocurre hasta que un “lector” interactúa o se relaciona con la ciudad (el texto). Cada lector tiene una experiencia y cultura diferente, y los relaciona con los códigos y signos que forman el texto (la ciudad). Así pues, lectores con diferentes experiencias sociales o de diferentes culturas pueden encontrar diferentes significados en el mismo texto, o sea, en una misma ciudad.

Una reflexión acerca del papel de los ciudadanos en los espacios públicos urbanos, remite necesariamente a la incursión de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en lo individual en cada una de las cinco esferas o líneas de acción planteadas.

Cabe apuntar que esta incursión o acción de los ciudadanos, en las líneas antes descritas, tiene una presencia diferenciada, en algunos casos, como habitantes de una determinada zona han incursionado en las cinco líneas de acción para gestionar los cambios en el territorio; en otros casos, han tenido una incidencia sólo desde los medios de comunicación y la deliberación.

En todo caso, resulta deseable una incorporación de la acción ciudadana en los cinco ámbitos. La actividad ciudadana en las cinco líneas de acción es por si misma un tema de investigación, que puede conducir a determinar en qué sentido dicha intervención ciudadana transforma el proceso de participación, con la revisión de diferentes casos.

Como se expuso desde el primer capítulo, la magnitud y complejidad que hoy alcanza el entorno urbano, y los cambios ya no sólo en las dinámicas de organización, sino en las expectativas de los ciudadanos con relación a la vida en las metrópolis, hacen prever que estos temas continuarán presentes en el estudio de la relación entre territorio y sociedad.

IV.3. Información de campo e hipótesis de trabajo

A partir de la reflexión teórico-conceptual, en el capítulo II se planteó la siguiente hipótesis de trabajo:

La cultura y la ciudad fungen como ámbito y concepto marco de los procesos de participación ciudadana y comunicación. A su vez, la participación ciudadana enmarcada en la gestión del desarrollo urbano, involucra a la comunicación como un proceso coextensivo e indisoluble,

por ende, la comunicación incide en el desarrollo del proceso participación ciudadana inserto en la gestión del desarrollo urbano.

Luego de revisar la información de campo y dar respuesta a las preguntas de investigación, es posible corroborar la hipótesis de trabajo, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- El Cerro de la Estrella constituye un territorio que alberga dos valores y/o usos: uno instrumental-funcional (como zona habitacional, comercial, agrícola e industrial) y otro simbólico-expresivo (como *geosímbolo* que desde la época prehispánica y hasta la actualidad ha fungido un escenario para la ceremonia del Fuego Nuevo y la representación de La Pasión durante la Semana Santa); representa un fragmento de la ciudad y la metrópoli que ofrece un ámbito para las relaciones sociales.
- Tanto el carácter simbólico-expresivo como el instrumental-funcional del Cerro de la Estrella, proveen a los habitantes de esta zona de la ciudad de un sentido de pertenencia socio-territorial, que integran a su propio sistema cultural expresándolo en las pautas de organización, las cuales se generan en dos vertientes: por una parte, para la gestión de servicios urbanos, regularización de la propiedad y mejora en la calidad de vida; y por otra, en la representación de La Pasión como ritual enmarcado en el universo religioso.
- Derivado de las pautas de urbanización que caracterizaron la evolución de la Delegación Iztapalapa y su integración a la Zona Metropolitana del Valle de México, el Cerro de la Estrella constituye también un espacio geográfico que demanda de acciones en materia de planeación del desarrollo urbano, preservación del patrimonio histórico y conservación ambiental, con un enfoque participativo.
- A partir del este marco cultural (valor funcional-simbólico del territorio) y urbano (problemáticas implícitas en la integración metropolitana) es que se activa todo un

proceso de participación ciudadana y comunicación, en el momento que se plantea la necesidad de integrar un Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

- Como se aprecia en las figuras 3 (Anexo 26), 4, 5 (Anexo 27), 6 y 7 del presente capítulo, la comunicación se involucra en los procesos de participación, articulando y acompañando la interacción que se genera entre los actores involucrados, ya que esta interacción se da a partir de la transmisión de mensajes, así como de la producción e intercambio de significados.
- La comunicación se encuentra integrada a la cultura a través de patrones de intercambio de significados (incorporando formas simbólicas, expectativas, asimilación del entorno y experiencias, entre otros factores); por ello, incide en los procesos de participación ciudadana orientados a la gestión del desarrollo urbano ya que puede optimizar y promover la interacción social.

Los datos del Cuadro 35 donde se presenta la cuantificación por tipo de respuesta de los vecinos durante la consulta pública y la organización de origen, refleja la complejidad del proceso de consulta pública: el 44% de los vecinos no declaró pertenencia a organización alguna; sólo en un 22% de los formatos se hizo referencia a la importancia de los elementos arqueológico-religiosos; y el 38% aludió a elementos diversos.

Asimismo, las dos organizaciones con mayor número de miembros (Coordinadora de Predios de Iztapalapa y la Asociación de Colonos de Matlalotzin, que juntos sumaron 161 formatos entregados durante la consulta pública) no manifestaron ninguna opinión o alusión a los elementos arqueológico-religiosos del Cerro de la Estrella.

Frete a este panorama, la reflexión en torno a la hipótesis de trabajo que se ha corroborado, es susceptible continuarla a partir de las cinco líneas de trabajo que se proponen en la

respuesta a la cuarta pregunta de investigación. Información, difusión, medios de comunicación, ámbito deliberativo, elementos simbólicos y organización social, representan esferas donde es posible recopilar y analizar las variables que no se hayan considerado en el presente trabajo.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL CAPÍTULO

PPDU	Programa Parcial de Desarrollo Urbano
PPDUCE	Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella
PPDUSSC	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Sierra de Santa Catarina
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Conclusiones

La realidad social que produce el escenario urbano es amplia, compleja y diversa, a lo largo de este trabajo se ha optado por trabajar con un proceso—la integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el Cerro de la Estrella, en la delegación Iztapalapa de la ciudad de México—en el que confluyen tres ejes conceptuales: ciudad, participación y comunicación.

Un tema presente a lo largo del documento y en el transcurso de la investigación, ha sido el de la acción ciudadana en el medio urbano, entendido este último como espacio público.

La ciudad representa hoy en día una rica ambivalencia: fungir como espacio público tanto en la dimensión físico-geográfica (en tanto territorio dotado de infraestructuras, vialidades, plazas y edificios, entre otros); como en la dimensión social (como punto para la interacción social, la política, los procesos simbólicos y culturales).

La ciudad como espacio geográfico transformado por el ser humano es uno de los soportes para la vida en sociedad; alterna permanentemente su sentido instrumental-funcional con el simbólico-expresivo, de ahí que en la implementación de los proyectos urbanos exista siempre de manera implícita una dimensión simbólica en la que tiene lugar el intercambio de significados y la transmisión de información.

Una de las orientaciones que han permeado este trabajo es la de conocer y describir el papel de la comunicación dentro de los procesos de participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano.

Como producto de esta aproximación, una de las conclusiones a las que se llegó es que la ciudad—en sí misma—representa un espacio para la construcción de la ciudadanía, y a su vez, la comunicación forma parte del ejercicio y práctica de la ciudadanía.

También puede establecerse que la comunicación—como proceso—vehiculiza los intercambios sociales que ocurren en la ciudad tanto en el universo simbólico como en el político y el económico.

Las ciudades tienen una dimensión que podría denominarse “comunicacional”, su expresión puede ser mediática (a través de la interpretación o lectura que hace del escenario urbano la televisión, la radio o los medios de comunicación impresos), informacional (a nivel de la red global de flujos de información), deliberativa (plasmada en los procesos de discusión, formación de opinión y toma de decisiones) y simbólico-cultural (materializada en prácticas colectivas donde tiene lugar la transmisión de conocimientos, tradiciones, ideas y percepciones del “mundo” o la “realidad”).

El trabajo constituye un acercamiento a un proceso de participación, se ha observado, cuantificado y analizado las variables que se estimaron útiles para realizar un estudio en materia de comunicación.

Muchas de las reflexiones que se han publicado acerca del cambio democrático en la sociedad mexicana, aluden a momentos y/o temas “hito” (como el movimiento estudiantil en 1968, la organización social de los habitantes del Distrito Federal luego del terremoto ocurrido en 1985 o las elecciones presidenciales del año 2000, entre otros); por lo que se identificó la necesidad de “pulsar” cómo se incorporan los preceptos democráticos en la práctica ciudadana que tiene lugar en el espacio público.

Es importante conocer qué expresiones de la ciudadanía tienen lugar más allá de los procesos electorales, es decir, bajo qué otras circunstancias los ciudadanos se involucran en la discusión de asuntos públicos, cómo lo hacen, cuáles son sus expectativas, con qué marco jurídico, modalidades e instrumentos se lleva a cabo su participación.

Contar con datos acerca de experiencias concretas de participación abona una línea de trabajo que seguramente tendrá la atención de diferentes disciplinas adscritas a las ciencias sociales; es de esperarse que futuros trabajos vengan a reforzar y enriquecer los ya existentes, circunscribiéndose no sólo al ámbito urbano, sino también al de los partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y otros espacios que provee la esfera de la sociedad civil.

En síntesis, se requiere contar con estudios que aporten una idea cada vez más clara acerca de la “calidad” de nuestra democracia, para determinar en qué medida y cómo puede contribuir la comunicación en su mejora.

Otras de las conclusiones a las que se arribó, es que donde se genera la acción organizada de segmentos de la sociedad civil, tienen lugar efectos a nivel de la comunicación, los cuales trascienden al tejido social y transforman las pautas en la relación Estado-sociedad.

El acercamiento al caso de el Cerro de la Estrella provee múltiples reflexiones para el estudio de la comunicación. En este sentido, conllevó todo un ejercicio conceptual para identificar los preceptos teóricos útiles para establecer una relación entre ciudad, participación y comunicación.

En este ejercicio conceptual se encontró que el enfoque de los estudios culturales, en su dimensión simbólica (estructurada a partir del contexto sociohistórico), representa una puerta de entrada para explorar otros vértices temáticos derivados de la relación entre ciudad y comunicación.

Al ser la ciudad un espacio público cargado de significaciones, se establece un vínculo con la comunicación, en donde la semiótica aporta una lectura de la arquitectura y la vehiculización de mensajes a través de la imagen urbana.

La perspectiva cultural hace énfasis en la relación que guardan las formas simbólicas con los contextos sociales en que se producen y reciben; así como en abordar el estudio de los fenómenos sociales como fenómenos simbólicos.

La cultura entendida como las tramas de significación en la que se encuentran insertos los individuos, permite asimilar a la ciudad como una de esas tramas de significación; ahí pueden explorarse desde la comunicación diversos temas, más aún si los procesos culturales se asimilan como procesos de comunicación.

Si las formas simbólicas se insertan en contextos y procesos sociohistóricos en los cuales y por medio de los cuales se producen, transmiten y reciben, el Cerro de la Estrella es un testimonio y un ámbito útil para la comprensión de la relación entre dimensión simbólica y contexto sociohistórico.

Es decir, permite conocer la gestación de una forma simbólica—como vehículo para la comunicación—y su sustento histórico, económico y social, como parte de la dinámica de metropolización experimentada a partir de mediados del siglo pasado en la Zona Metropolitana del Valle de México.

A continuación, se presentará una serie de ideas concluyentes generadas a partir del trabajo de investigación.

La metropolización es una pauta mundial con efectos locales. Los retos para el medio urbano son: lograr ser un motor del desarrollo y fungir uno de los soportes para la vida en sociedad.

- En el año 2000 la población mundial ascendía a 6,122 millones, cerca del 50% habitaba en ciudades. En ese mismo año, había en el mundo 408 ciudades de más de un millón de habitantes, 129 de estas ciudades se ubicaban en países desarrollados y

279 en los países con menor desarrollo. Para el año 2025 se calcula que habrá a nivel mundial 639 ciudades de más de un millón de habitantes, 153 estarán en países desarrollados y 486 en países de menor desarrollo. Para el 2025, 60% de la población mundial habitará en ciudades. En México la población que habita en ciudades es de 63.2 millones, lo cual equivale al 66% de la población total del país.

- La integración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella, en la delegación Iztapalapa de la ciudad de México, como estudio de caso sintetiza (resume o conjuga) variables como: metropolización (pauta territorial condicionante y ámbito de acción para la gestión del desarrollo urbano); participación ciudadana (como mecanismo para el involucramiento de los ciudadanos en la discusión y toma de decisiones sobre asuntos públicos); y la comunicación (en su acepción como la producción e intercambio de significados y la transmisión de información).

Ciudad, cultura, participación y comunicación representan no sólo conceptos, sino también ámbitos que se vinculan y permean.

- Ciudad-cultura son ámbitos y conceptos marco para los procesos de participación ciudadana y comunicación. La ciudad alberga dos tipos de usos asignados social, histórica y culturalmente: los instrumental-funcionales y los simbólico-expresivos. La cultura es el medio de la sociedad civil, ya que engloba las formas de comunicación, los conocimientos y apreciaciones respecto a la visión del mundo, así como los hábitos, objetos e instituciones que las sustentan. Los procesos culturales entrañan procesos de comunicación. Las formas simbólico-comunicativas enraizadas en el medio de la cultura, se expresan también en el territorio y por medio de lo que se conoce como la “forma de vida urbana”.

- La participación ciudadana enmarcada en la gestión del desarrollo urbano, involucra a la comunicación como un proceso coextensivo e indisoluble. La participación ciudadana se articula a nivel de la sociedad civil, que a su vez está integrada por múltiples esferas, entre ellas la esfera pública o espacio público, el cual es—por definición—una estructura de comunicación. La participación ciudadana al instalarse en la esfera pública o espacio público, se traslada a una estructura de comunicación compuesta—entre otros—por los siguientes instrumentos: universo simbólico-expresivo, flujos globales y locales de información, nuevas tecnologías de comunicación, deliberación y formación de opinión pública.
- La comunicación presenta dos tipos de procesos: transmisión de información y producción e intercambio de significados, los cuales se encuentran presentes en el ámbito de la cultura y la ciudad.

Los contextos sociohistóricos determinan las dinámicas de organización social. Así como las pautas bajo las que se producen, transmiten y reciben las formas simbólicas.

- En el Cerro de la Estrella se encuentran presentes dos elementos que motivan la implementación de un plan de reordenamiento urbano: a) preservación del patrimonio histórico, cultural y ambiental; b) regularización de la tenencia y uso del suelo, dotación de servicios públicos y mejora en la calidad de vida de los habitantes de la zona. Estas necesidades presentes en la zona de estudio, también influyen en la dinámica de organización social de los habitantes de la zona.
- La organización social de los que se asumen como “originarios de Iztapalapa”, se da en torno a la defensa y preservación del patrimonio histórico y cultural (vestigios arqueológicos y representación de La Pasión); por su parte, quienes poblaron

Iztapalapa a partir del periodo de expansión metropolitana (entre 1950 y 1985) tienen como eje para la organización social las demandas de: regularización en la tenencia y uso del suelo, dotación de servicios públicos y mejora en la calidad de vida.

- El contexto sociohistórico del Cerro de la Estrella presenta como referentes, por mencionar a los más importantes: a) parámetros de significación gestados en la época prehispánica; b) cambios operados a partir de la introducción de la religión católica durante la colonia; c) reparto agrario producto de la Revolución; y d) proceso de metropolización experimentado por el Valle de México a partir de mediados del siglo pasado.

En los procesos de comunicación que se activan con la participación ciudadana orientada a la gestión del desarrollo urbano, tanto los elementos simbólico-culturales como los instrumental-funcionales se encuentran presentes en las percepciones, expresiones, demandas y expectativas de los ciudadanos.

- En la cuantificación de los formatos CPP-01, a través de los cuales los habitantes del Cerro de la Estrella dieron a conocer sus propuestas durante la consulta pública, se obtuvieron los siguientes resultados: 22.5% aludió a elementos vinculados con el ámbito arqueológico-religioso; 29.4% aludió a elementos vinculados con el ámbito del ordenamiento urbano, calidad de vida y conservación ecológica; 38.5% hizo referencia a elementos de diversa índole y el 9.6% no contestó.
- Durante el proceso de participación ciudadana es posible observar que los vecinos emplearon como referentes para la expresión de sus opiniones en torno al PPDUCE, tanto elementos vinculados a lo arqueológico-religioso como al ordenamiento urbano, la calidad vida y la conservación ecológica. Los elementos arqueológico-

religiosos fueron incorporados por los especialistas como parte de la información de contexto para sensibilizar a los habitantes acerca de la importancia de implementar un PPDU; aunque fueron los elementos que recibieron el menor número de alusiones. Los elementos vinculados al ordenamiento urbano, calidad de vida y conservación ecológica, así como los de diversa índole, recibieron el mayor número de alusiones por parte de los vecinos, y fueron incorporados como parte del “discurso de la planeación” producto de la deliberación.

- Las dinámicas de participación ciudadana generadas en torno a los talleres de planeación participativa y la consulta pública, constituyeron un ámbito para la producción e intercambio de significados, ya que este se vincula a la asignación de significados a partir de la interacción socio-cultural de los individuos. Al mismo tiempo, activaron un espacio de información y deliberación entre vecinos, autoridades e integrantes del equipo técnico social, donde elementos como el acceso a la información, la tematización del debate y el intercambio de propuestas, dudas y observaciones se convirtió en uno de los ejes del proceso de participación.

La comunicación incide en el desarrollo del proceso de participación ciudadana inserto en la gestión del desarrollo urbano, y junto con la participación constituyen un binomio.

- El papel de la comunicación en los procesos de participación orientada a la gestión del desarrollo urbano, es la de articular y acompañar la interacción que se genera entre los actores involucrados, ya que esta interacción se da a partir de la transmisión de mensajes, así como de la producción e intercambio de significados. Elementos pertenecientes al ámbito de la comunicación como: universo simbólico-

expresivo, deliberación, opinión pública e información, formaron parte del proceso de participación.

- Existe la posibilidad de optimizar y promover la participación ciudadana—dentro de los procesos de gestión del desarrollo urbano—desde el ámbito de la comunicación. A partir de la identificación de los componentes del binomio participación-comunicación, se pueden trazar líneas de trabajo en materia de comunicación para procesos como el que se ha ejemplificado en el Cerro de la Estrella; las cinco líneas de trabajo son: información, difusión, medios de comunicación, ámbito deliberativo, elementos simbólicos vinculados a la organización social.

Las conclusiones que arroja la reflexión hecha en torno al proceso de participación ciudadana en el Cerro de la Estrella, también permite proponer una serie de líneas de acción en materia de comunicación. Cabe subrayar que son líneas generales condicionadas a las particularidades de los múltiples contextos sociohistóricos, propios del entorno urbano que se trate.

Es necesario tener presente que si bien las ciudades son nodos globales interconectados por la economía y el comercio, los espacios locales expresan diferencias y especificidades que se presentan inclusive en ciudades pertenecientes a un mismo estado, región o nación. Luego de hacer esta consideración, como líneas de acción en materia de comunicación se proponen las siguientes:

a) Información

- Presentar el proyecto urbano a partir de información accesible.
- Integrar los elementos simbólico-culturales a la información del proyecto urbano que se circulará.

- Identificar a los interlocutores “clave” y los canales de información empleados por los vecinos y las autoridades.
- Incorporar parámetros y elementos identificables en la información, acerca del objetivo-costo-beneficio del proyecto urbano.
- Identificar—en el marco jurídico vigente—las especificaciones de difusión establecidas para el proceso de consulta pública y participación ciudadana.

b) Difusión

- Incorporar la información del proyecto urbano al medio o vehículo de comunicación que resulte más útil y viable para emplear en el entorno: volante, video, charla, maqueta, mampara, etc.
- Diseñar los materiales y elementos de difusión de la convocatoria para el proceso de participación ciudadana, de acuerdo con las etapas contempladas para la integración del proyecto.
- Desarrollar un plan para la difusión de la convocatoria, acorde con los medios de comunicación a emplear y los segmentos de población a quienes se dirigirán los mensajes.

c) Medios de comunicación

- Diagnosticar el acceso, uso y consumo de medios de comunicación (internet, radio, televisión, periódicos, revistas, etc.) entre los habitantes de la zona.
- Sondar en medios de comunicación (prensa, radio, televisión) de las denuncias expresadas por parte de los vecinos, y las respuestas o intervenciones de las autoridades locales.

- Identificar a los reporteros, editores o comunicadores que han dado seguimiento o informado acerca de los problemas de la zona y/o la integración del proyecto urbano.
- Establecer contacto con los reporteros, editores o comunicadores que han dado seguimiento o informado acerca de los problemas de la zona y/o la integración del proyecto urbano, para enviarles información y, en su caso, invitarlos a las actividades relacionadas con el proceso de participación.
- Identificar los medios de comunicación locales o comunitarios (periódicos, gacetas, hojas volantes, tablas de avisos, estaciones de radio, páginas en internet, canales o espacios en televisión, etc.).

d) *Ámbito deliberativo*

- Analizar las pautas, espacios y dinámicas de deliberación empleadas por los vecinos de la zona.
- Identificar las prácticas y capacidades de los habitantes de la zona, para publicitar problemas y demandas a través de los medios de comunicación.
- Identificar las expectativas que tienen—respecto al proyecto urbano—las autoridades locales y los habitantes de la zona.
- Identificar—en el marco jurídico—los instrumentos y/o mecanismos de participación ciudadana que se implementarán.

e) *Elementos simbólicos y organización social*

- Documentar y analizar el contexto sociohistórico de la zona y su entorno inmediato.
- Identificar y contextualizar los elementos simbólicos (centro de barrio, referentes de identidad o pertenencia, geosímbolos, puntos de reunión, etc.).

- Determinar las pautas, dinámicas, temas y asuntos que motivan la organización social en la zona.
- Identificar las funciones primarias (o denotadas) y las funciones secundarias (o connotadas) de los espacios públicos, geosímbolos e infraestructuras de la zona.

En este sentido—como parte de la reflexión final—está presente la inquietud por generar parámetros de evaluación para las acciones implementadas en materia de comunicación durante los procesos de participación ciudadana, así como una serie de indicadores útiles en la generación de materiales e insumos de información a emplearse durante los talleres de planeación participativa y la consulta pública.

En atención a lo anterior, es que será conveniente trabajar en el diseño de instrumentos metodológicos que permitan—desde la investigación en ciencias sociales y los estudios de comunicación—identificar las particularidades de los procesos de participación ciudadana.

Bibliografía

Aguilar, Luis F (estudio introductorio y edición). El estudio de las políticas públicas. Tomo I. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2000.

Aguilar, Miguel Ángel, Cisneros, César y Nivón, Eduardo. Territorio y cultura en la Ciudad de México. Tomo II. Diversidad. México: UAM-Plaza y Valdés, 1999.

Aguilar, Adrián Guillermo. “La ciudad de México en la región centro. Nuevas formas de la expansión metropolitana”. En Transiciones. La nueva formación territorial de la ciudad de México. Delgado J. y Ramírez B. (coords.). México: UAM-X, Plaza y Valdés, 1999. 147-169.

Evaluación de las delimitaciones existentes. Manuscrito no publicado, 2003.

Álvarez, Lucía. Participación y Democracia en la Ciudad de México. México: La Jornada Editores-CEIICH-UNAM, 1997.

“El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal”. En Participación y Democracia en la Ciudad de México. Lucía Álvarez (coord.). México: La Jornada Editores-CEIICH-UNAM, 1997b. 132-149.

y Ziccardi, Alicia. “Organizaciones sociales”. En La ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gustavo Garza (coord.). México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000. 684-689.

Angotti T. “The Century of Metropolis”. En Metrópolis 2000. Planing, Poverty and Politics. New York: Routledge, 1993. 1-24.

Arato, Andrew y Cohen, Jean L. “Esfera pública y sociedad civil”. En Metapolítica Núm. 2 Vol. 1. Abril-Junio de 1997.

Arendt, Hannah. La condición humana. Traducción de R. G. Novales. Barcelona: Seix Barral, 1974.

Arzaluz, Socorro. Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. En Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de enero de 1996.

“Ley de Participación Ciudadana del DF”.

En Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

“Ley de Planeación del Desarrollo del

Distrito Federal”. En Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero de 2000.

Asuad, Normand. “Espacio y territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo”. En Revista Economía Informa Núm. 256, Abril de 1997. 16-28.

Avritzer, Leonardo. “Participación local y deliberación pública en Brasil”. En Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates Núm. 7, Vol. III. Foro de Apoyo Mutuo (FAM)-Fundación DEMOS, I.A.P.-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P. Otoño de 1998. 71-100.

Azuela, Antonio y Tomas, Francois. El acceso de los pobres al suelo urbano. México: UNAM-IIS-PUEC-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997.

Barthes, Roland. "Semiología y Urbanismo". En Ensayos críticos. Barcelona: Seix Barral, 1967. 257-266.

La aventura semiológica. España: Ediciones Paidós, 1990.

Bassols, Mario. "De la Asamblea de Representantes a la Legislativa". En La ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gustavo Garza (coord.). México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000. 690-696.

Benedicto, Jorge. "La construcción de los universos políticos de los ciudadanos". En Sociedad y política. Temas de sociología política. Jorge Benedicto y Luz María Morán (eds.). España: Alianza Editorial, 1996. 227-267.

Benhabib, S. "Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas". En Habermas and the public sphere. C. Calhoun (ed.). Cambridge: MIT Press, 1992.

Bolos, Silvia. Participación y espacio público. México: Universidad de la Ciudad de México, 2003.

Bonnemaison, J. "Voyage autour du territoire". En L'Espace Géographique, núm. 4, 1981.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: UNCHS-Taurus, 1997.

El gobierno del territorio y la urbanización en los desafíos de la urbanización latinoamericana. Manuscrito no publicado, 2000.

La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

“La ciudad es el espacio público”. En Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri (coord.). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003b. 59-87.

Bouchard, G. “La région culturelle: un concept trois objets. Essais de mise au point”. En La région culturelle. Fernand Harvey (ed.). Quebec: Institut québécois de recherche sur la culture, 1994.

Bourdieu, Pierre. “El capital social. Apuntes provisionales”. En Zona Abierta. España: 4/95, 2001. 83-87.

Broda, Johanna. “Relaciones políticas ritualizadas. El ritual como expresión de una ideología”. En Economía política e ideología en el México prehispánico. P. Carrasco y J. Broda (eds.). México: CISINAH-Nueva Imagen, 1978. 219-254.

Carmagnani, Marcello. El regreso de los dioses. El proceso de reconstrucción de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Castells, Manuel. La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores, 1999.

Cohen, Jean y Arato, Andrew. Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Coleman, James S. “Capital social y creación de capital humano”. En Zona Abierta 94/95, 2001. 47-81.

CONAPO. Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis. México: CONAPO, 1998.

Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. Cuaderno de trabajo del taller: el papel de la participación ciudadana en la elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano. México: UNAM, 2002.

Cunill, Nuria. “La participación ciudadana”. En Participación Ciudadana. Serie Antologías. México: CESEM “Heriberto Jara”, A.C. y Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Repensando lo público a través de la sociedad. Venezuela: CLAD-Editorial Nueva Sociedad, 1997.

Dahl, Robert. La democracia: una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus, 1999.

Dahlgreen, P. Television and the public sphere, citizenship, democracy and the media. Londres: Sage, 1995.

De Elizagarate, Victoria. Marketing de ciudades. Madrid: Ediciones Pirámide, 2003.

Delgado, Javier y Ramírez, Blanca R. Territorio y cultura en la Ciudad de México. Tomo I. Transiciones. México: UAM-Plaza y Valdés, 1999.

Departamento del Distrito Federal, Dirección del Programa de Desarrollo Urbano de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Glosario básico de términos. Desarrollo Urbano de la A a la Z. México: 1987.

“Programas delegacionales del Distrito Federal, Iztapalapa”. En Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 24, Tomo IV, Octava Época, 10 de abril de 1997.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

Delegación Iztapalapa. Versión abreviada. México: Departamento del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1997b.

Duhau, Emilio. “Planeación urbana y política urbana municipal en la ciudad de México”. En Revista de estudios demográficos y urbanos. México: Colegio Mexiquense, A.C., Vol. 3, Núm. 1, Enero-Abril, 1998.

Durán, Manuel. “Alistan operativo pasión”. Reforma, 6 de abril de 2003: sección Metrópoli y Ciudad.

Eco, Umberto. La estructura ausente. Introducción a la semiótica. Traducción de Francisco Serra Cantarell. España: Editorial Lumen, 1989.

Eibenschutz, Roberto. Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo I. Economía y sociedad. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, UAM-Xochimilco, 1997.

Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. Tomo II. Estructura de la ciudad y su región. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, UAM-Xochimilco, 1997b.

y Rébora, Alberto. El Desarrollo Urbano en el Distrito Federal en el Año 2000. México: Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000.

“Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia”. En Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal. Alicia Ziccardi (coord.). México: UNAM, 2003. 23-30.

Equipo técnico-social. Orden del Día. Taller de diagnóstico participativo para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella. Manuscrito no publicado, 30 de octubre de 1999.

Memoria. Taller de planeación participativa para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Cerro de la Estrella. Manuscrito no publicado, 30 de octubre de 1999.

Memoria de la consulta pública del proyecto Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella. Manuscrito no publicado, abril-mayo de 2000.

Fernández, José. “Sociedad civil y derechos ciudadanos”. En Letras Libres febrero 2001:12-14.

Fiske, John. Introduction to communication studies. London: Rotledge, 2002.

Florescano, Enrique y Malvido, Elsa (comps.). Ensayos sobre la historia de las epidemias en México. México: Instituto Mexicano del Seguro Social, colección Salud y Seguridad Social, serie Historia, tomo II, 1982.

García, Néstor. Cultura y comunicación en la Ciudad de México. Parte 1 y 2. México: UAM-Iztapalapa, Editorial Grijalbo, 1998.

Garma, Carlos. “La peregrinación de Iztapalapa al Tepeyac”. En Las peregrinaciones religiosas: una aproximación. México: UAM-Unidad Iztapalapa, 1994. 65-80.

Garza, Ario. Manual de técnicas de investigación para estudiantes de Ciencias Sociales. México: El Colegio de México, 2000.

Garza, Gustavo. El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970. México: El Colegio de México, 1985.

“La normatividad urbanística”. En La ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gustavo Garza (coord.). México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000. 697-704.

Gauthier, Gilles, Gosselin, André y Mouchon, Jean. Comunicación y política. España: Editorial Gedisa, 1998.

Geertz, Clifford. La interpretación de las culturas. Traducción de Alberto L. Bixio. España: Gedisa Editorial, 1990.

Giménez, Gilberto. “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural”. En Globalización y regiones en México. Rocío Rosales (coord.). México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM-FCPyS-PUEC, 2000. 19-52.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. “Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella”. En Gaceta Oficial del Distrito Federal, (Décima Época, No. 165), 15 de septiembre de 2000.

, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. “Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Sierra de Santa Catarina”. En Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 2000b.

Grupo ADUAR. Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Barcelona: Ariel, 2000.

Gurbern, Román. La mirada opulenta. Exploración a la iconósfera contemporánea. España: Editorial Gustavo Gili, 1987.

Del bisonte a la realidad virtual. España: Editorial Anagrama Colección Argumentos, 1996.

Habermas, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

Held, David. Modelos de democracia. Traducción de Teresa Alberto. Madrid: Alianza, 2001.

Hernández, Roberto, Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill Interamericana, 2003.

Hiernaux, Daniel. “Morfología del equipamiento cultural”. En La ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gustavo Garza (coord.). México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000. 420-426.

Ibarreche, Diera y Miron, Mónica. “Análisis de las diferentes formas de participación ciudadana en el Distrito Federal, vía alterna de la sociedad para obtener el logro de sus reivindicaciones”. Tesis Universidad Iberoamericana, 1999.

INEGI. Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México: INEGI, 2001.

Instituto Electoral del Distrito Federal. Delegación Iztapalapa. México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Secretaría Ejecutiva, Serie de Estudios Electorales, 2000.

Lean, Sharon. “Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local. Condición para que funcione el capital social”. En Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates Núm. 7, Vol. III. Foro de Apoyo Mutuo (FAM)-Fundación DEMOS, I.A.P.-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P. Otoño de 1998. 51-69.

Lezama, José Luis. Teoría social, espacio y ciudad. México: El Colegio de México, 1998.

López, Alfredo. Los mitos del tlacuache. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

La interdisciplina en el estudio del mito. Manuscrito no publicado, 1994.

Luna, Adriana (coord.). Semana Santa en Iztapalapa. México: Departamento del Distrito Federal, Delegación Iztapalapa, UAM-Iztapalapa, El Juglar, 1992.

Luna, Ma. Angélica. “La participación de la sociedad civil. Esencia de la democracia”. Tesis Universidad Iberoamericana, 1994.

Martínez, Carlos. “Avatares de la participación ciudadana”. En La ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gustavo Garza (coord.). México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000. 679-683.

Maldonado, Cecilia. La Ciudad de México en la Nueva España: Siglos XVI, XVII y XVIII. Manuscrito no publicado, 1997.

Medina, Andrés. “Presentación”. En Ciudadanos desde el pueblo: identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, México, D.F. María Ana Portal. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UAM Unidad Iztapalapa, 1997. 9-19.

Montaño, María Cristina. La Tierra de Ixtapalapa. Luchas sociales: desde las chinampas hasta la transformación urbana. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Cuadernos Universitarios #17, 1984.

Muñoz, Sonia. Barrio e identidad. Comunicación cotidiana entre las mujeres de un barrio popular. México: Editorial Trillas, 1994.

Naciones Unidas. Urban and Rural Population Projections 1950-2025. Nueva York: 1986.

Programa para los Asentamientos Humanos, Hábitat. The State of the World's Cities Report 2001. Nueva York: 2001.

Negrete, María E. “Evolución de las zonas metropolitanas”. En Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva. Carlos Garrocho y Jaime Sobrino. México: El Colegio Mexiquense-SEDESOL, 1995. 21-46.

Neira, Eduardo. “Hacia un nuevo paradigma urbano”. En Eduardo Neira (coord.). Segundo Foro del Ajusco. El Desarrollo Sustentable y las Metrópolis Latinoamericanas. México: El Colegio de México-PNUMA, 1996. 60-71.

Ojeda, José. “La participación ciudadana como base del desarrollo urbano municipal”. Tesis Universidad Iberoamericana, 1999.

Paramio, Ludolfo. “Democracia y sociedad industrial”. En Sociedad y política. Temas de sociología política. Benedicto, Jorge y Morán, Luz María (eds.). España: Alianza Editorial, 1996. 141-160.

Pasquino, Gianfranco. “Participación política, grupos y movimientos”. En Manual de Ciencia Política. S. Bartolini, Gianfranco Pasquino (comp.). Versión española de Pilar Chavarri, Ma. Luz Morán y Miguel A. Ruiz de Azúa. Madrid: Alianza, 1988. 179-215.

Perló, Manuel. “Los nuevos procesos globales de cambio territorial y su expresión en México”. En La sociedad mexicana frente al tercer milenio. México: UNAM- Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa, 1999. 443-458.

Peschard, Jacqueline. “La cultura política en México”. En La ciencia política en México. Mauricio Merino (coord.). México: Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999. 186-210.

Pindado, Fernando. La participación ciudadana en la vida de las ciudades. España: Ediciones del Serbal-Patronat Flor de Maig Diputació de Barcelona, 2000.

Pérez, Pedro. Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad. Buenos Aires: 1994.

Portal, María Ana. Ciudadanos desde el pueblo: identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, México, D.F. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UAM Iztapalapa, 1997.

Putnam, Robert D. “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. En Zona Abierta 94/95, 2001. 89-104.

Rabasa, Emilio. De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1994.

Rabotnikof, Nora. “Pensar lo público desde la ciudad”. En Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri (coord.). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Ramírez, Patricia. “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida local”. En Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri (coord.). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003. 31-58.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid: 1991.

Rivera, Liliana. “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?”. En Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates Núm. 7, Vol. III. Foro de Apoyo Mutuo (FAM)-Fundación DEMOS, I.A.P.-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P. Otoño de 1998. 9-49.

Rodríguez, Mariángela. Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a costas. Semana Santa en Iztapalapa. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991.

Rodríguez, Alfredo y Oviedi, Enrique. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Chile: ONU-CEPAL, 2001.

Safa, Patricia. “La emergencia de ciudadanías y de proyectos de ciudad: los nuevos retos de la planeación urbana”. En Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri (coord.). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa-Flacso, 2003. 253-277.

Sampedro, Víctor. Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas. Madrid: Ediciones Istmo, 2000.

Sánchez, Cristina. “Debate en torno a la participación ciudadana”. En Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización de la ciudad de México. René Coulomb (coord.). México : UAM-Azcapotzalco-Observatorio Urbano de la Ciudad de México-CENVI, 1997. 319-334.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo. España: Alianza, 1987.

Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México: 2001.

Secretaría de Gobernación. Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México. México: Segob-SEP-IFE-Cide-Itam-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2002.

Staluppi, G. "Territorio e simboli in geografia". En Sociología urbana e rurale. V, núm, 12, 1983.

Sten, María. Vida y muerte del teatro náhuatl. El Olimpo sin Prometeo. México: SEP-Setentas, núm. 120, 1974.

Tamayo, Sergio. "La participación ciudadana: un proceso". En Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM. México, Abril de 1997. 155-185.

(coord.). Sistemas urbanos. Actores sociales y ciudadanías. México: UAM-A, 1998.

Thompson, John. Ideología y cultura moderna. Traducción de Gilda Fatiani Caviedes. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.

Tzvetan, Todorov. "La semiótica". En Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje. Oswaldo Ducrot y Todorov Tzvetan (eds.). Buenos Aires: Siglo XXI-Argentina Editores, 1976. 75-81.

Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras. México: El Colegio de México, 1976.

United Nations Centro for Human Settlements (Hábitat). "Latin American and the Caribbean". En An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements. EU: Oxford University Press-Habitat, 1996. 42-54.

Winocur, Rosalía. "La invención mediática de la ciudadanía". En Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri (coord.). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2003. 231-252.

Ziccardi, Alicia (coord.). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, UNAM-IIS, 1996.

Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: UNAM-IIS-Miguel Ángel Porrúa, 1997.

y Reyes, Sergio (coords.). Ciudades latinoamericanas, modernización y pobreza. México: UNAM-PUEC-IIS, 1998.

“Ciudadanos y vecinos: la participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”. En Revista Universidad de México Núm. 595, agosto de 2000. 47-52.

“Delegación Iztapalapa”. En Gustavo Garza (coord.). La ciudad de México en el fin del segundo milenio. México: Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000b. 590-595.

(coord.). Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal. México: UNAM, 2003.

Anexo 1

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

ORDENAMIENTO VIGENTE, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha servido dirigirme el siguiente **DECRETO**"

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL,
DECRETA:

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO III DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO

CAPITULO I De la planeación

Artículo 15. Los programas formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

CAPITULO III Contenido de los Programas

Artículo 20. Los programas parciales contendrán:

I. Fundamentación y motivación. En la motivación deberá incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico y los razonamientos que justifiquen, desde el punto de vista técnico urbanístico, la elaboración o la modificación del programa parcial de que se trate;

II. La imagen objetivo;

III. La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa;

IV. El ordenamiento territorial que contendrá la zonificación y las normas de ordenación particulares;

V. Los polígonos de actuación, en su caso;

VI. La regulación detallada de los polígonos de actuación, en su caso;

VII. La estructura vial del polígono sujeto al programa parcial, que contendrá:

a) Las vías secundarias;

b) Las ciclopistas;

c) Las áreas de transferencia; y

d) Las vías especiales para peatones.

VIII. Las orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior;

IX. Los proyectos urbanos específicos, en su caso;

X. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución; y

XI. La información gráfica.

Salón de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. JOSE NARRO CESPEDES, PRESIDENTE.- DIP. JOSE LUIS BENITEZ GIL, SECRETARIO.- DIP. ELVIRA ALBARRAN RODRÍGUEZ, SECRETARIA.- FIRMAS.

En el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio en la Residencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a diecinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO.- FIRMA.- LA SECRETARIA DE GOBIERNO, ROSARIO ROBLES BERLANGA.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN.- FIRMA.- EL SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

**PUBLICACIÓN: 29 de enero de 1996, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*
7 de febrero de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación***

NÚMERO DE REFORMAS: 1

1.- 23 de febrero de 1999 en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 25.

Anexo 2

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

ORDENAMIENTO VIGENTE, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el día 21 de diciembre de 1998.

Al margen un escudo que dice: Ciudad de México, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Artículo 2o.- La participación ciudadana radicará en los principios de:

- I. **Democracia**, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
- II. **Corresponsabilidad**, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;
- III. **Inclusión**, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;
- IV. **Solidaridad**, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios,

contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

- V. **Legalidad**, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;
- VI. **Respeto**, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;
- VII. **Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;
- VIII. **Sustentabilidad**, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y
- IX. **Pervivencia**, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Artículo 3o.- Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y
- IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.

Artículo 4o.- Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley.

CAPITULO IV DE LA CONSULTA VECINAL

Artículo 45.- Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales

podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.

Artículo 46.- La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

Artículo 47.- La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

Artículo 48.- La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

TITULO CUARTO DE LA REPRESENTACION VECINAL

CAPITULO I DEL COMITE VECINAL

Artículo 80.- Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Artículo 81.- En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Artículo 82.- Para ser miembro del Comité Vecinal se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección;
- III. No haber sido condenado por delito doloso; y
- IV. No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Artículo 83.- Los Comités Vecinales se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

Artículo 84.- Los cargos de representación vecinal serán honoríficos.

CAPITULO II DE LA FORMA DE INTEGRACION DE LOS COMITES VECINALES

Artículo 85.- Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá su propio Comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo Comité Vecinal. En cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural.

Artículo 86.- Para los efectos de esta ley, tanto el catálogo, como la división o fusión de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales serán determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal en los términos que lo establezca la Ley de la materia.

Artículo 87.- A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

Artículo 88.- La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

Artículo 89.- La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con la anticipación de por lo menos noventa días anteriores al día en que se verifique la elección y deberá contener como mínimo lo siguiente;

- I. Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales;
- II. Número de integrantes del Comité Vecinal para cada unidad territorial;
- III. Requisitos y plazo para el registro de planillas; y
- IV. Periodo de campaña y día de la elección.

Artículo 90.- El Instituto Electoral del Distrito Federal, será responsable de organizar las elecciones vecinales, aplicando en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales, contenidas en la Ley de la materia, con las salvedades siguientes:

- I.- El proceso de preparación, registro de planillas, capacitación, entrega de material y documentación electoral, cómputo y entrega de constancias de asignación, corresponderá a los Consejos Distritales Cabecera de Demarcación territorial que se establezcan de conformidad con la Ley de la materia;
- II.- El registro de planillas se realizará durante la segunda semana del mes de mayo. El Consejo Distrital Cabecera de Demarcación sesionará dentro de los tres días siguientes al término del periodo antes señalado para aprobar los registros que procedan;
- III.- A partir del día siguiente de la aprobación de los registros de planillas, y hasta tres días antes de la jornada electoral se podrán realizar campañas dentro de cada ámbito de elección, sujetándose a los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo general del Instituto Electoral del Distrito Federal;
- IV.- La votación se recibirá dentro de cada unidad territorial en los centros de votación, los cuales se ubicarán en zonas de fácil y libre acceso al interior de cada ámbito; para tal efecto, los Consejos Distritales Cabecera de Demarcación aprobarán la ubicación de los centros de votación con un mínimo de cuarenta y cinco días antes del proceso de elección vecinal. En cada centro de votación se ubicarán mesas receptoras de votación, a razón de una por hasta 750 ciudadanos registrados en el listado nominal;
- V.- Los Ciudadanos propuestos por las planillas registradas, para fungir como responsables de la recepción de la votación, serán capacitados durante un periodo de quince días posteriores al registro de planillas. Agotado dicho plazo, los consejos Distritales asignarán de entre los ciudadanos capacitados, los cargos de las mesas de la recepción de la votación, en los términos que para tal efecto establezca el Consejo General del Instituto Electoral; y
- VI.- El cómputo de cada ámbito de elección de los procesos vecinales y entrega de constancias de asignación se realizará el martes siguiente al día de la jornada electoral en los Consejos Distritales correspondientes.

Artículo 91.- Las planillas registradas deberán proponer a un candidato por cada casilla a instalar en los centros de votación de su unidad territorial; así como, registrar a un representante de planilla ante el centro de votación, quien contará con la representación de la planilla ante el Consejo Distrital respectivo, para recibir notificaciones e interponer recursos en los procesos de elección vecinal.

Artículo 92.- La integración de los Comités Vecinales se realizará de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el Coordinador del Comité Vecinal.

Artículo 93.- Las controversias que se generen con motivo de la integración de los comités vecinales, serán resueltas en primera instancia por el Consejo General del Instituto electoral del Distrito Federal. Las resoluciones del Consejo general serán impugnables ante el Tribunal Electoral, el que resolverá en forma definitiva.

Artículo 94.- Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los Partidos Políticos ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales.

Artículo 95.- Las controversias que se generen con motivo de la integración de los Comités Vecinales serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que señale la Ley de la materia.

Artículo 96.- Cuando se haya declarado nula la elección de algún Comité Vecinal, deberán realizarse elecciones extraordinarias en la última semana del segundo mes posterior a la fecha de la elección ordinaria.

En cualquier caso, los integrantes de los Comités Vecinales electos de manera extraordinaria terminarán sus funciones en la misma fecha que los electos de manera ordinaria.

Artículo 97.- La autoridad electoral competente tomará protesta a los integrantes de los Comités Vecinales que hayan resultado electos. Los Comités Vecinales deberán instalarse el primer lunes del mes de agosto del año de la elección, previa convocatoria que deberá realizar el Coordinador del Comité.

CAPITULO III

DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS COMITES VECINALES

Artículo 98.- Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
- II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;

- IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional;
- VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
- VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;
- IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;
- X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;
- XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;
- XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial;
- XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y
- XIV. Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

Artículo 99.- Los Coordinadores de los Comités Vecinales tendrán como funciones principales las de coordinar los trabajos del Comité, convocar a las reuniones del pleno, por sí o a solicitud de la mayoría de los integrantes del Comité y promover la coordinación del Comité con otros Comités Vecinales.

Artículo 100.- Los Comités Vecinales deberán realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Asimismo, deberán difundir en su entorno los resultados de dichas consultas y asambleas.

Los acuerdos y resultados de las asambleas y consultas vecinales serán vinculatorios para los Comités vecinales.

Artículo 101.- Los Comités Vecinales funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones. Todas las comisiones son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales. Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del Pleno del Comité sin que el Coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Artículo 102.- Cada Comisión del Comité Vecinal tendrá la obligación de realizar asambleas públicas periódicas con los habitantes del entorno al que representan relacionadas con el tema que le corresponda a la Comisión.

CAPITULO IV DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL COMITE VECINAL

Artículo 103.- Son derechos de los integrantes del Comité Vecinal los siguientes:

- I. Formar parte de las comisiones de trabajo del Comité;
- II. Participar en los trabajos y deliberaciones del Comité;
- III. Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité; y
- IV. Las demás que ésta y otras disposiciones jurídicas les señalen.

Artículo 104.- Son obligaciones de los miembros del Comité Vecinal:

- I. Consultar a los habitantes a los que representan;
- II. Representar los intereses de los vecinos de su entorno;
- III. Promover la participación ciudadana;
- IV. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Comité;
- V. Asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones del Comité;
- VI. Participar en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan;
- VII. Informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional a la que representan; y
- VIII. Las demás que éstas y otras disposiciones jurídicas les señalen.

Artículo 105.- Las responsabilidades en que incurran los miembros del Comité Vecinal en el desempeño de sus funciones se regirán por lo establecido en la presente Ley y por las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 106.- Son causas de separación o remoción de los miembros del Comité las siguientes:

- I. Faltar sin causa justificada a más de tres sesiones consecutivas del pleno o de las comisiones a las que pertenezcan;

- II. Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en el ejercicio de sus funciones;
- III. Incumplir con las funciones que le correspondan; y
- IV. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos que para ser miembro del Comité establece esta Ley.

Artículo 107.- La separación o remoción será acordada por las dos terceras partes del Pleno del Comité, a petición de cualquiera de sus miembros, previa investigación del caso y previa audiencia del integrante que se trate.

Artículo 108.- En caso de separación, remoción o renuncia de cualquiera de los miembros del Comité Vecinal se llamará al que siga en la lista de la planilla correspondiente.

Artículo 109.- Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal;
- II. Implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana;
- III. Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los Comités Vecinales.

CAPITULO V DE LA COORDINACION DE LOS COMITES VECINALES

Artículo 110.- Los Comités Vecinales podrán, por sí mismos, o mediante convocatoria del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros Comités Vecinales, dichas reuniones podrán ser temáticas o regionales y pueden ser coordinadas por las mismas autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 111.- También podrán realizarse reuniones de trabajo sobre temas específicos a las que asistirán principalmente los integrantes de las Comisiones de los Comités Vecinales encargadas del tema.

Artículo 112.- Cuando se articulen dos o más Comités Vecinales, cada uno deberá informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representen el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectivas por los vecinos.

TRANSITORIOS

Salón de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura a veintiséis

de noviembre de mil novecientos noventa y ocho. **POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. JOSÉ ALOFONSO RIVERA DOMÍNGUEZ, PRESIDENTE.- RÚBRICA.- DIP. FERNANDO DE GARAY Y ARENAS, SECRETARIO.- RÚBRICA.- DIP. RENÉ RODRÍGUEZ RUÍZ, SECRETARIO.- RÚBRICA.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgado en la Residencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho. **EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO.- RÚBRICA.- LA SECRETARIA DE GOBIERNO, ROSARIO ROBLES BERLANGA.- RÚBRICA.**

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADAN DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EL 31 DE ENERO DE 2002 EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

PRIMERO.- De adiciona un artículo Sexto Transitorio a la Ley de Participación Ciudadana, para quedar en los siguientes términos:

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

TERCERO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

FECHA DE PUBLICACIÓN: 21 de diciembre de 1998.

NÚMERO DE REFORMAS: 1

1.- 31 de enero de 2002, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Anexo 3

REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

ORDENAMIENTO VIGENTE, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 2 de junio de 1997 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1997.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confieren la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, y con fundamento en el artículo tercero transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

CAPITULO SEGUNDO

De los procedimientos de tramitación, revisión y modificación de los Programas

Artículo 5o.- Para los efectos de los artículos 23 y 24 de la Ley, el procedimiento de elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los Programas, así como para sus modificaciones, se sujetará a lo siguiente:

I.- Se iniciará a partir del día siguiente al de la publicación del aviso de inicio del procedimiento de que se trate;

II.- La Secretaría realizará el proyecto durante el periodo que se indique en el aviso de inicio a que se refiere la fracción anterior, el cual será de 30 a 250 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación del aviso de inicio;

III.- Una vez que haya sido integrado el proyecto, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para mayor difusión en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, dentro de los tres días hábiles posteriores a la terminación del proyecto, el aviso de inicio de la consulta pública;

IV.- La consulta pública se llevará a cabo en el plazo que se determine en el aviso de inicio de la misma, que no podrá ser menor de 30 días hábiles ni mayor de 100; en ese periodo se recibirán por escrito los planteamientos que hagan los interesados en la Secretaría y en las delegaciones del Distrito Federal.

La o las audiencias públicas se realizarán en el lugar que se indique en el aviso de inicio de la consulta pública.

Tratándose de los programas delegacionales y parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido en una delegación, al día siguiente de que se realice la publicación a que se refiere la fracción III de este artículo, la Secretaría remitirá el proyecto al Consejo de Ciudadanos para que éste participe en la consulta pública, discuta, analice y emita su resolución antes de que la misma concluya. Si no emite la resolución respectiva dentro de ese periodo, se entenderá que su opinión es favorable;

V.- En el término de 90 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha en que termine la consulta pública, la Secretaría incorporará al proyecto las observaciones que se

consideren procedentes. Durante dicho término la Secretaría se coordinará con las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, con el propósito de que exista congruencia entre los programas sectoriales de dicha administración y el proyecto de que se trate, así como para cerciorarse que sea factible realizar las obras y servicios en materia de desarrollo urbano que se requieren para ejecutar dicho proyecto.

Dentro de dicho plazo, la Secretaría elaborará un dictamen en relación con los planteamientos que considere improcedentes, el cual estará a consulta de los interesados en sus oficinas, en tanto se publica el programa respectivo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;

VI.- La Secretaría deberá remitir el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que se concluya la etapa a que se refiere la fracción anterior;

VII.- En caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no haga observaciones lo remitirá a la Asamblea Legislativa.

Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviere observaciones, devolverá el proyecto a la Secretaría. Ésta hará los ajustes procedentes y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un término de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que lo haya recibido, para que éste a su vez lo remita a la Asamblea Legislativa en el término a que se refiere el primer párrafo de esta fracción;

VIII.- Si la Asamblea Legislativa considera que el proyecto debe modificarse, lo devolverá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien a su vez lo enviará al día hábil siguiente a que lo reciba a la Secretaría, para que haga los ajustes correspondientes al proyecto en el término a que se refiere la fracción anterior.

IX.- Aprobado el proyecto por la Asamblea, se remitirá al Jefe del Gobierno del Distrito Federal para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y

X.- La Secretaría inscribirá el Programa en el Registro, en un término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se publique en la Gaceta; así mismo remitirá un ejemplar de dicha publicación al Registro Público de la Propiedad, solicitando su inscripción.

Artículo 6o.- Para los efectos del artículo 25 de la Ley, la revisión de los Programas se sujetará al procedimiento siguiente:

I.- La Secretaría cada tres años, en el mes de febrero, publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para mayor difusión en un diario de mayor circulación, por una sola vez, el aviso de inicio de la revisión integral de los Programas, señalando el lugar donde se recibirán las propuestas correspondientes de los interesados;

II.- El periodo para recibir propuestas será de 60 días hábiles contados a partir de la publicación del aviso a que se refiere la fracción anterior, y

III.- Una vez terminada la etapa que antecede, la Secretaría procederá a revisar integralmente los Programas y dictaminará si procede o no hacer un nuevo programa o modificarlo; al efecto se estará a lo dispuesto en los artículos 5o. o 7o. de este Reglamento, respectivamente.

Artículo 7o.- Publicados los Programas, las solicitudes de su modificación se sujetarán al siguiente procedimiento:

I.- Las solicitudes a que se refiere el primer párrafo del artículo 26 de la Ley se presentarán en la delegación del Distrito Federal que corresponda y se ajustarán a los plazos siguientes:

a) La delegación del Distrito Federal las remitirá al Consejo de Ciudadanos y a la Secretaría, acompañadas de su opinión, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que las recibió;

b) El Consejo de Ciudadanos analizará y remitirá a la Secretaría las solicitudes de modificación, en un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que las reciba de la delegación del Distrito Federal. En el caso de que el Consejo no emita su resolución en este plazo, se entenderá que su opinión es favorable;

c) La Secretaría dictaminará la procedencia o improcedencia de las solicitudes dentro de un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que venza el plazo que tiene el Consejo de Ciudadanos para remitir las solicitudes a la Secretaría, y

d) Si de los dictámenes que emita la Secretaría resulta que las solicitudes son improcedentes, las devolverá a la delegación del Distrito Federal con la documentación que las acompañe, a fin de que ésta notifique en forma personal a los interesados.

Si el dictamen es favorable, se continuará el trámite conforme a las fracciones III y siguientes del artículo 23 de la Ley y sus correlativas del artículo 5o. de este Reglamento sin que sea necesario que dentro de dicho trámite el Consejo de Ciudadanos vuelva a opinar sobre el proyecto.

II.- Tratándose de las solicitudes a que se refiere el último párrafo del artículo 26 de la Ley, éstas se presentan a la Secretaría, la cual continuará el trámite conforme a las fracciones III y siguientes del artículo 23 de la Ley y las fracciones correlativas del artículo 5o. de este Reglamento. En caso de que la solicitud la realice el Consejo, no será necesario que dentro de dicho trámite, éste vuelva a opinar sobre el proyecto.

III.- En los casos a que se refiere el artículo 27 de la Ley la Secretaría dictaminará la procedencia de la modificación; de ser procedente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la enviará a la Asamblea para su aprobación.

En todos los casos, el contenido del proyecto que se acompañe a la solicitud será el que se determina en los artículos 18 a 20 de la Ley y 3o. y 4o. de este Reglamento, según sea lo que se pretenda modificar. En caso de que la solicitud no se encuentre debidamente integrada, se estará a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

Del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y del Sistema de Información y Evaluación

Artículo 17.- Cualquier persona podrá consultar la documentación inscrita en el Registro y solicitar que se le expidan, a su costa, copias certificadas de las inscripciones que aparezcan en el mismo.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" y se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" para su mayor difusión. Se exceptúa el artículo 36 que entrará en vigor a los 180 días de la publicación en dicha Gaceta; mientras tanto, el plazo para la expedición de las certificaciones de zonificación para uso de suelo específico, y de zonificación de usos del suelo permitidos, será de veintidós días hábiles y el de las certificaciones de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, de treinta días hábiles.

ARTICULO SEGUNDO.- Se abrogan el Reglamento de Planes Parciales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1976; el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982, y el Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1976 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan a lo dispuesto en este ordenamiento.

ARTICULO TERCERO.- Las menciones hechas en este Reglamento al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se entenderán referidas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, hasta que el primero entre en funciones.

ARTICULO CUARTO.- Los procedimientos de modificación de los Programas que se hayan iniciado de conformidad con las disposiciones que se abrogan, se continuarán substanciando por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal en los términos de dichas disposiciones.

ARTICULO QUINTO.- Las personas que, a la entrada en vigor de este Reglamento, cuenten con constancias vigentes de uso de suelo, de zonificación de uso de suelo, y de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, no necesitarán tramitar las certificaciones previstas en el artículo 33 del mismo, salvo que se modifique el uso para el cual fueron otorgadas, en cuyo caso será necesario obtener la certificación correspondiente, en los términos de este Reglamento.

ARTICULO SEXTO.- Las constancias vigentes de uso de suelo, de zonificación del uso de suelo y de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, que se hayan expedido con anterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento, en las que aparezca que su uso está condicionado a la obtención de la licencia de uso del suelo, se entenderá que el uso está permitido, y no requerirán del trámite de dicha licencia.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Óscar Espinosa Villarreal.- Rúbrica.

REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

PUBLICACIÓN: 2 de junio de 1997, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y el 4 de junio de 1997, en el *Diario Oficial de la Federación*.

NÚMERO DE REFORMAS: 0

Anexo 4

Alistan operativo Pasión

Por Manuel Durán

REFORMA / SECCIÓN METRÓPOLI Y CIUDAD / (06 Abril 2003)

La Delegación Iztapalapa informó que aportará 10 millones de pesos para la logística y organización de la representación de la Pasión de Cristo durante la tradicional Semana Santa a mediados de abril.

Tito Domínguez Cerón, presidente del Comité Organizador de la representación, anunció que serán 4 mil 500 personas las que participarán durante los tres días de conmemoración de la Pasión.

Para la seguridad de los visitantes nacionales y extranjeros, habrá mil 700 elementos de la Policía delegacional, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Preventiva y Judicial del DF.

La presentación de este operativo se realizó este viernes en el Museo del Fuego Nuevo del Cerro de la Estrella, donde José Luis Morúa Jasso, encargado del despacho de la jefatura delegacional, explicó que tan sólo un millón de pesos serán destinados a gradas, templetos, sonorización, iluminación, pantallas gigantes, mantas y bandas de música. La delegación también suscribió convenios con instituciones médicas como el hospital de Iztapalapa, el Centro de Salud Rafael carrillo, de Xoco, las clínicas del IMSS y del ISSSTE.

Las autoridades locales también informaron que se invirtieron 5 millones de pesos en la remodelación para el mejoramiento de los ocho barrios.

Durante el operativo también participará la Policía Judicial del DF con dos ministerios públicos y uno móvil para recibir las denuncias ante presuntos delitos cometidos durante las celebraciones.

Hace un año, el centro de Iztapalapa y Cerro de la Estrella recibió más de un millón de personas, más del doble de la población que habita en estas zonas y que se calcula en alrededor de 400 mil habitantes. En la anterior Semana Santa, la delegación reportó que el comercio informal representó una entrada de 500 mil pesos por derechos y permisos temporales cobrados a los vendedores y en beneficio de la delegación.

La exposición del operativo también sirvió para que Tito Domínguez Cerón, presidente del Comité Organizador, presentara a los principales personajes de la representación.

Mil 700 elementos de la Policía vigilarán la Pasión
4 mil 500 personas participarán en la representación de Cristo
500 mil pesos recaudó Iztapalapa el año pasado

Anexo 5. Estructura del Sistema Urbano Nacional

Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4	Rango 5	Rango 6
Zona Metropolitana del Valle de México	ZM Monterrey ZM Guadalajara ZM Puebla-Tlaxcala	ZM Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga ZM Torreón-Gómez Palacio-Lerdo ZM Tampico-Madero-Altamira AGL. San Luis Potosí-Soledad de Graciano S. AGL. Chihuahua ZM Ciudad Juárez Hermosillo ZM Tijuana Culiacán ZM León AGL. Morelia-Tarímbaro ZM Toluca-Lerma AGL. Querétaro AGL. Acapulco AGL. Cuernavaca-Jiutepec AGL. Veracruz-Boca del Río-Alvarado AGL. Mérida-Progreso AGL. Oaxaca de Juárez	AGL. Reynosa-Río Bravo ZM Nuevo Laredo-Durango Ciudad Obregón Mexicali Los Mochis-Topolobampo Mazatlán AGL. Iraputo-Salamanca Celaya AGL. Aguascalientes-Jesús María AGL. Tepic-Xalisco AGL. Pachuca Tuxtla Gutiérrez AGL. Xalapa-Banderillas-Coatepec AGL. Coatzacoalcos Villahermosa AGL. Cancún	ZM Matamoros Piedras Negras AGL. Monclova-Frontera Ciudad Victoria Ciudad Delicias Navojoa AGL. Guaymas-Empalme Ensenada Guasave La Paz Guanajuato AGL. Zacatecas-Guadalupe AGL. Colima-Villa de Álvarez ZM Puerto Vallarta Uruapan AGL. Zamora-Jacona Lázaro Cárdenas Chilpancingo Iguala de la Independencia Tulancingo AGL. Cuautla Tapachula AGL. Poza Rica AGL. Orizaba AGL. Córdoba Tehuacan AGL. Tlaxcala AGL. Apizaco Chetumal Campeche	Cadereyta Linares Ciudad Acuña Ciudad Valles Ciudad Mante Matehuala AGL. Río Verde-Cd. Fernández Hidalgo del Parral Ciudad Cuauhtémoc Nuevo Casas Grandes Nogales Agua Prieta San Luis Río Colorado Guamuchil Los Cabos Valle de Santiago Cortazar San Miguel de Allende AGL. Moroleón-Uriangato Dolores Hidalgo Fresnillo San Francisco del Rincón Manzanillo Tecomán Ciudad Guzmán Lagos de Moreno Tepatitlan de Morelos Ocotlán Zitácuaro Azuayo La Piedad Pátzcuaro Apatzingán Acámbaro Ciudad Hidalgo San Juan del Río Zihuatanejo-Ixtapa AGL. Tula de Allende Taxco San Cristóbal de las Casas Comitán fde Domínguez Tuxpan Teziutlán San Andrés Tuxtla AGL. Minatitlán-Cosoleacaque Cárdenas Atlixco Cozumel Ciudad del Carmen Salina Cruz Tuxtepec Juchitán
1	3	17	18	30	52
18,396,677	9,032,880	14,763,111	8,355,171	7,069,725	5,973,507

Tomado de Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001, p. 61. [Disponible en www.sedesol.gob.mx].

Fuente: Conapo, Sistema de Ciudades de México: Jerarquía y vínculos 1995

Fuente: Elaborado con Base en INEGI, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, y Conteo 1995

ZM: Zona Metropolitana, AGL: Aglomeración.

Anexo 6. Modalidades de participación por autores

Participación Social

Alicia Ziccardi (1998, p. 29)	Nuria Cunill (1996, pp. 70-71)	Lucía Álvarez (1997, p. 29)
"[...] supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos".	"[...] se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales [...]".	"[...] o corporativa [su] equivalente es el cambio social e implica intervenir en los asuntos públicos en forma colectiva y necesariamente conflictiva [...]".

Participación Comunitaria

Alicia Ziccardi (1998, p. 27)	Nuria Cunill (1996, pp. 71-72)
"[...] se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal".	"El término [...] está a su vez vinculado con el de 'desarrollo comunitario' [entendido como] estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales [...]".

Participación Política

Nuria Cunill (1996, pp. 73-74)	Gianfranco Pasquino (1986, p. 185)
"[...] es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado [...]".	"[...] es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma elección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante".

Participación Electoral

Gianfranco Pasquino (1986, p. 185)
"Casi todos los autores coinciden en el hecho de que la participación electoral no es más que una de las modalidades de participación política y quizás ni siquiera la más importante, aunque probablemente la más difundida y la más universal [...] El voto es un acto relativamente simple [...]".

Participación Popular

Lucía Álvarez (1997, p. 29)	Cristina Sánchez (1997, pp. 330-331)
"[...] constituye una expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujetos de su propio desarrollo; así como la estrategia para cambiar la distribución del poder en la sociedad".	"[...] los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control".

Movimientos Sociales

Nuria Cunill (1996, p. 72)	Cristina Sánchez (1997, p. 328)
"[...] el 'movimiento' y la valorización en el plano político-ideológico de los 'movimientos sociales' han tenido repercusiones prácticas en el plano estrictamente político, generando fenómenos que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil respecto del Estado".	"El proceso de irrupción de los tradicionalmente excluidos y marginados de la esfera pública, y sin acceso a ella, a través de organizaciones populares autogeneradas, implica sustantivamente demandas de mayor participación política".

Experiencias Autónomas de la Sociedad Civil

Cristina Sánchez (1997, p. 327)	Nuria Cunill (1996, p. 72)
"Con esto se hace referencia a la reivindicación de autogobierno por parte, especialmente, de los movimientos sociales (muy en boga en décadas pasadas)".	"[...] la característica básica en juego es la "autonomía" que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social [...] en América Latina muchas veces constituye una respuesta social frente a problemas generados por los regímenes militares de nuevo cuño y que, entre otras cosas, se sustenta en la necesidad de defensa de la sociedad frente a la agresión estatal".

Anexo 8

Anuncian inversión millonaria en agua

Por Alejandra Bordon
REFORMA
(19 Diciembre 2003).-

A partir del próximo año comenzarán las obras para la recarga de por lo menos 2 mil litros de agua por segundo al acuífero en el DF, informó el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

La inversión estimada para ese proyecto, considerado como pionero en el País, dijo, es de mil 600 millones de pesos, y las obras relacionadas con este propósito llevarán cuando menos tres años.

Detalló que el proyecto se divide en dos acciones principales; la primera es otra planta de tratamiento de agua en el Cerro de la Estrella, en Iztapalapa. La obra requerirá mil millones de pesos y potabilizará el agua ya usada, con la calidad que necesita para ser reinyectada al subsuelo a través de grietas localizadas en el terreno.

Esta construcción podría tardar más de tres años y tendría que darle continuidad la siguiente administración, agregó López Obrador.

La otra vertiente es la construcción de alrededor de 2 mil pozos de absorción en la Delegación Tlalpan, concretamente en la zona de Héroe de Padierna, donde de manera paralela se construirán drenajes sanitarios.

López Obrador informó que el miércoles se reunió con representantes de las empresas con las que el Gobierno del DF tiene convenios en materia de detección de fugas en la capital y cobro por el suministro de agua, y éstas le presentarán propuestas para las obras de recarga a los acuíferos.

Se trata de Sapsa, Tecsa, Acme y Samsa.

Anexo 9

Situación de los Asentamientos Irregulares en el Diagnóstico para la Elaboración del PDUCE (octubre 1999 – mayo 2000)

Zona	Características	Asentamientos Irregulares
La Pasión	Espacio en el que se escenifica la representación del Vía Crucis en Semana Santa; es necesario que sea un espacio abierto y amplio, para dar cabida a los visitantes, que son del orden de 1.5 millones. En el área hay restos arqueológicos, basamentos piramidales y dos cuevas [...] "los asentamientos irregulares existentes en esta zona utilizan como cimiento o arranque los restos del área habitacional prehispánica [...] El predio denominado como Campamento o La Pasión se encuentra baldío, bajo resguardo de la Delegación, ya que se intentó ocupar en los meses de agosto y octubre de 1999 por una organización social, hecho que fue impedido por los habitantes de los Ocho Barrios de Iztapalapa" ¹ .	El Calvario 74 viviendas El Santuario 22 viviendas
El Manto	Lo componen por dos predios: La Nopalera y Barranca El Zapote. "Esta zona está en proceso de consolidación, ya que cuenta con los servicios urbanos básicos y vivienda definitiva" ² .	El Manto 150 viviendas.
Faldas del Cerro de la Estrella	Se trata de dos bloques de asentamientos. El primero, conocido como "guardabosques", están dispersos en la porción interior norte del Cerro de la Estrella. El segundo se ubica al lado de la Policía Montada, carecen de servicios y la calidad en la construcción de la vivienda es inadecuada; otros predios se les denomina Loma Alta, se trata de vivienda en proceso de consolidación, tienen los servicios básicos.	"Guardabosques" 10 viviendas Predio ubicado a un lado de la Montada 30 viviendas Loma Alta 12 viviendas
Fuego Nuevo y CUFA	Lo componen los predios Matlatotzin, Matlaloc y Matraloche, cuya permanencia "es delicada, ya que si se consolidan puede implicar la pérdida de la mayoría de la superficie que aún se puede conservar del Cerro de la Estrella [...]" ³ . El otro predio es el denominado Maravillas, "[...] ha sido recuperado en dos ocasiones, y se ha vuelto a ocupar por diferentes familias [...] por su dinámica, es producto de la especulación urbana [...]" ⁴ . En esta misma zona también se encuentran los predios Ampliación Fuego Nuevo (asentamiento ya consolidado) y Fuego Nuevo (en proceso de consolidación). Por último, se encuentra el predio Loma Bonita, establecido sobre el Área Natural Protegida.	Matlatotzin 80 viviendas Matlaloc y Matraloche 42 viviendas Maravillas 80 viviendas Ampliación Fuego Nuevo 108 viviendas Fuego Nuevo 150 viviendas Loma Bonita 45 viviendas
Total de viviendas ubicadas en asentamientos irregulares en el Cerro de la Estrella		803

Fuente: Elaboración propia, con información de: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.15. Asentamientos Irregulares", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000), pp. 87-90.

¹ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.15. Asentamientos Irregulares", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 88.

² Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.15. Asentamientos Irregulares", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 89.

³ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.15. Asentamientos Irregulares", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 89.

⁴ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "1.15. Asentamientos Irregulares", en *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella*, (México: 2000) p. 89.

Anexo 10

Misiva al presidente Benito Juárez, para tratar asuntos relativos a la representación de la Pasión en Iztapalapa

C. Presidente de la Republica
Mexicana, D. Benito Juarez

Mexicalcingo Nobiembre 30 de 1867.

Mi respetado Sr. de todo mi aprecio y atención: Las calamidades y arbitrariedades que aquejan a estos pueblos, me hasen dirijirme a U. para ponerlo al tanto de lo que pasa; pues aunque varios vecinos querian, que estas anomalias se publicaran por la prensa, yo, y otros amigos de U. que no queremos que esto baya tal vez a adulterar mas de lo que es, nos hemos desidido a dirijirnos a U. como nuestro padre, pues estamos seguros que vendrá un remedio sin estrépito; pues el caso es, que estamos a merced del párroco de Ixtapalapam Fr. Antonio Sánchez ya la de un tal Villa Gomez, pues éstos han electo al actual ayuntamiento, con esto, dicho ayuntamiento, no hase mas, que lo que quiere el Cura; de suerte que autorizan el cobro de las limosnas del nombrado Santuario del Señor de la Cueva y á mas, de esto, dos reales á cada indigena casado cada Domingo; asi es que, pagan al año dos o tres pesos cada indigena, cuya contribucion, se parte de la manera siguiente; un real que se paga al fiscal con el nombre de comidas o tlacualtani al Cura, y el otro real lo cobra el Ayuntamiento por contribucion personal, esto es cada semana sin perjuicio de pagar a un precio muy subido los casamientos, entierros, misas, etc. y como tambien los cuatro reales de las veintenas. Lo que se reune de limosnas del mencionado Santuario ahunque hay una disposición suprema del Gobierno del tiempo del Sr. Farías, para, que la mayor parte de estas "limosnas se aplicaran a la educación primaria, esta disposicion ha concluido absolutamente; pues el Cura distribuye dichas limosnas (como el mismo es el tesorero) de la manera mas perseptible: pues el mismo se paga, veinticinco pesos por cada misa de funcion, al Señor del Calvario, ocho, por cada sermon, diez y seis por cada prosección (aunque baya solo el fiscal, pues dise que este va representando su autoridad); mas de dosientos por la semana mayor; (esto si no hay judios que crusifiquen al Señor) si los hay, pasa de trecientos; pero, para que se persuada U. del estado en que esta un pueblo que, vive en las puertas de Mexico; hay una impocision: de que, la Semana mayor, a los que hacen de San Dimas y Mal ladron, han de ser dos indigenas vivos, a estos, los cuelgan de las arcas, desde el Viernes santo por la mañana, no mas con un taparrabo y una Cabellera, y no los bajan, hasta la hora del desendimiento despues de esta operación, los atan de los brazos y los sacan en la prosección del Santo entierro para que bayan a presenciar lo y por esto, se les cobra la limosna correspondiente. Si es con respecto al ayuntamiento comenzando por el presidente, este no sabe leer ni escribir á la consideración de U. deajo, cuales seran los capitulares, que en los otros dias se verificó, que el mencionado presidente firmara un corte de caja por el encabesamiento (es decir al rebes,) y ha

permitido, que en medio de la plaza de Mexicalcingo, fabriquen casas, por licencia del gobierno del llamado Imperio, a unos tales Giles, que firmaron el acta de aneccion como se vera por lo adjunto, que solo para verlo puede creerse, hasta donde llega el servilismo de estos hombres, asi como qué exista la administración de parcialidades, continuando con ella el Chimalpopoca catedrático del nombrado Emperador para enseñar le el idioma mejicano pues, si yo que, nasi de entre los indígenas no puedo hablarlo; ? que sera el llamado Emperador creyendo la adulación del Chimalpopoca ? pero consiguio que, a pesar de la ley que expidió el General D. Juan Albares aboliendo dichos parcialidades, bolberlas á criar entre él y el Jues Villa y Bocanegra.

Por lo que respecta a Coyoacan, dire a U. que el ayuntamiento lo preside el hijo del tinacalero de la hacienda de San Antonio, propiedad del S. D. Miguel Burke y el alcaide de la Corcel, és un tal Fransisco Belmont, uno de los que firmaron la acta de aneccion al imperio; la cual acompaño debidamente, que el cura dio golpes á un anciano indigena en la misma sacristia de cuyos golpes murio á los pocos días, que los presos estan muriendose de hambre completamente, pues es cosa que los Viernes que son los días de plaza; salen unos presos, á recoger ojas de mesclapisque troncos de Col y cuanto encuentran: dando cada Municipalidad, veinte pesos mensuales para los alimentos de dichos presos, todo esto lo sabe ó lo debe saber el Sr. Prefecto, pero que ninguna probidenciá se toma para alibiar los nesecidades de estos miserables pues los veinte pesos no dejan de cobrarse á los municipalidades, mientras que se atienden las recomendaciones de D. Miguel Burke, dueño de la hacienda de San Antonio y del Sr. Franfil dueño de la hacienda de los portales ambos chambelanes del pretendido emperador.

En fin Sr. seso de contarle las lindesas de estos pueblos, por no molestar mas, su ocupada atención pero para mas tarde ire diciendo a U. mas de cuatro cosas para ponerlo al tanto de todo pues lo que nos importa es que el Sr. Prefecto, no nos ponga otro ayuntamiento como el que tenemos. ¡Ea padre de los libres! el dia que tenga el placer de verlo, dire a U. lo mas que pase, pues creo sera muy pronto, por que, el dia que baya á esa Capital, quiero verlo para que si es de su aprobacion se ponga un Colegio en el ex conbento de Churubusco por que con lo que se embolsan los Curas y den los particulares habrá para esos gastos.

Sin otro asunto deseo se conserve U. bueno en union de toda su amable familia para que mande al ultimo y al mas inutil de todos sus amigos que no pretende mas que la conserbacion de nuestra libertad por la que tanto ha padecido U. y su Affmo. S.Q.B.S.M. (Servidor que besa su mano).

Jose Maria Suares.

(Apostilla en la misma carta, de mano de Don Benito Juárez).

Esto amo. (Estimado amigo).

Recibi su grata fecha del que cursa y en ella los documentos que me acompaña y cuya remision le agradezco.

Quedo enterado de cuanto U. me manifiesta y tendré presente sus indicaciones.

Quedo de U. como afmo. y at. S.S.S. (Su seguro servidor).

Anexo 11

Benito Juárez y la representación de la Pasión en Iztapalapa

JORGE DE LEÓN RIVERA*

En repetidas ocasiones he escuchado en Iztapalapa, tradición oral sobre la intervención de Benito Juárez en la representación anual con que se conmemora el fin de una epidemia de cólera morbus, tan desastrosa que amenazó con desaparecer a la población.

Los datos eran muy vagos, al decir de los lugareños, don Benito Juárez "protegió la escenificación y puso orden tanto en el gobierno civil como en el eclesiástico". En cuanto a la fecha de los acontecimientos, un informante asegura que fue en un año en que don Benito se reeligió como Presidente de la República y Maximiliano era ejecutado en Querétaro, lo que nos refiere al año de 1867.

Con la certeza de que debía existir alguna prueba fehaciente que corroborara lo expresado por los "memoriosos", como se les llama en la localidad a las personas que recuerdan y transmiten anécdotas y añejas historias, busqué en vano información en los periódicos de la época, hasta que decidí consultar el Archivo Juárez, que se encuentra depositado en la Biblioteca Nacional (dependiente de la UNAM) ubicada en las calles de Isabel la Católica y Uruguay, en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

En dicho repositorio localicé los documentos manuscritos, clasificados t con las siglas MS. 4078 y 4079. El primero, fechado el 9 de noviembre de 1867, es una carta que acompañaba un regalo enviado al Presidente por José María Suárez: "Remito a U. unos pescados para que se los tome a mi nombre en unión de la Sra. y demás familia, no están como U. los merece ni como yo quisiera porque no se han podido agarrar más grandes; pero más tarde espero tener el gusto de permitirselos más grandes. Deseo se conserve U. en perfecta salud en unión de toda su apreciable familia para que mande a su Affmo. S.S.Q.B.S.M." (Afectísimo seguro servidor que besa su mano).

Por un error del clasificador, que no supo descifrar la abreviatura *Mexc/g*, el documento está catalogado como proveniente de Mexicali, Baja California; siendo muy improbable que los pescados llegaran frescos a la Ciudad de México desde un lugar tan lejano, y hubiera bastado con poner atención al manuscrito siguiente (4097) para darse cuenta que el señor Suárez, escribía desde Mexicaltzingo, pueblo de la jurisdicción de Iztapalapa.

Dicho documento es también una carta dirigida a Benito Juárez, por José María Suárez, quien se considera asimismo como "el último y más inútil de todos sus amigos", le expone "las calamidades y arbitrariedades que aquejan a éstos pueblos". A pesar de la intención de varios vecinos, para publicar en la prensa las

anomalías, se recurre a don Benito, como a un padre. "Seguros que vendrá un remedio sin estrépito".

La queja consiste, en la dominación ejercida sobre el ayuntamiento local, por parte de fray Antonio Sánchez, párroco de Iztapalapa, quien había impuesto en forma obligatoria una contribución dominical, además de los excesos cometidos en ocasión de la Semana Santa.

Juárez conocía muy bien la administración eclesiástica. En 1818 entró al servicio doméstico del fraile Antonio de Salanueva, quien le patrocinó sus estudios en el seminario, donde cursó de 1825 a 1827, gramática latina, filosofía escolástica y teología moral. Pero cuando estaba a punto de ordenarse sacerdote se inscribió en 1829, en el Instituto de Ciencias y Artes del Estado, para seguir la carrera de Derecho, recibiendo el título de abogado el 13 de enero de 1834. A fines de ese año, siendo magistrado del Tribunal Superior de Justicia, defendió a los habitantes de Loxica, contra los abusos del párroco, por cuya causa tuvo que abandonar las actividades públicas.

A partir de 1841 fue juez civil de Hacienda. El 31 de junio de 1843 se casó con Margarita Maza, hija de la familia que lo acogió cuando escapó de Guelatao.

En 1844 fue Secretario de Gobierno en la administración centralista del general Antonio de León, pero renunció a su puesto cuando se trató de consignar a quienes se negaban a pagar los diezmos eclesiásticos. Participó después en el Congreso Federal (1846-1847) que decretó la hipoteca de los bienes eclesiásticos, para financiar la guerra contra Estados Unidos, experiencia que le da una amplia visión de los manejos arbitrarios por parte de los curas.

Suárez le llama en el carta "Padre de los Libres", y le pide su aprobación para instalar un colegio en el antiguo convento de Churubusco, "porque con lo que se embolsan los curas y den los particulares habrá para esos gastos".

La misiva contiene una apostilla del propio Benito Juárez, en la que agradece a Suárez, los documentos que la acompañan, queda enterado de lo que manifiesta y advierte que tendrá presente sus indicaciones.

No se ha encontrado documentación, de las medidas adoptadas; siendo Suárez su amigo y conociendo el carácter del Presidente, debieron haber sido drásticas pero conciliadoras con las tradiciones locales. Lo cierto es que el pueblo recuerda dicha acción con agradecimiento y lo cuenta en forma anecdótica.

Por su extraordinario interés para la Pasión de Iztapalapa, consigno el documento, esperando sirva para comprender mejor al patricio, que nunca fue un enemigo de la iglesia, sino que trató de impedir su injerencia en asuntos de orden civil.

* Cronista de Iztapalapa.

Anexo 12

Hasta caballos del ejército de Zapata, en la historia de la representación

ENTREVISTA A DON NABOR REYES

Uno de los testimonios más importantes sobre Semana Santa en Iztapalapa, lo ofrece don Nabor Reyes. Con sus 99 años de edad y su extraordinaria lucidez, narra algunas experiencias y vivencias sobre este acontecimiento e, inclusive, sus relatos nos trasladan al siglo pasado durante la trágica epidemia del cólera morbus.

Don Nabor Reyes nació en Iztapalapa un día del mes de julio de 1892. Recuerda que en ese entonces Iztapalapa no estaba dividido en barrios como ahora, sino que se "dividía" en dos porciones conocidas como Zomulco y Atlalilco. Para entonces la Semana Santa se venía realizando desde muchos años atrás.

Por relatos que le contaba su abuelo Valentín Reyes, quien nació en 1816, sabe que en 1833 apareció en Iztapalapa una epidemia llamada cólera morbus, la cual se manifestaba primero como diarrea, luego aparecían los vómitos y finalmente calambres por todo el cuerpo para después quedar tendido. Todos estos síntomas se presentaban con una rapidez asombrosa y no daba tiempo de darle al enfermo una atención adecuada. Lo curioso de la enfermedad es que sólo atacaba a las personas mayores y dicen que tampoco le daba a aquellas personas que se comían una cabeza de ajo.

Al principio de la epidemia las muertes eran contadas, y a los muertos se les daba cristiana sepultura en el panteón de la iglesia de San Lucas. Después fue creciendo el número de difuntos y los muertos comenzaron a enterrarse en lo que hoy es el barrio de Los Reyes, pero todavía de manera individual. Sin embargo llegó el momento en que se tuvieron que abrir zanjas y hacer entierros comunes. Los enterradores al acabar de tapar las zanjas decían: "lo que Dios quiera de nosotros". Muchos de ellos amanecían muertos al siguiente día. Familias completas desaparecieron con el cólera y fue uno de los momentos más tristes de los que se tenga memoria en Iztapalapa. Sin embargo, el hecho de que la enfermedad no atacara a los jóvenes, despertó en ellos un fervor muy especial, motivándolos a lo que sería la primera representación de la Semana Santa, sin olvidar la misa de agradecimiento que se realiza en el mes de septiembre y que recuerda estos trágicos sucesos.

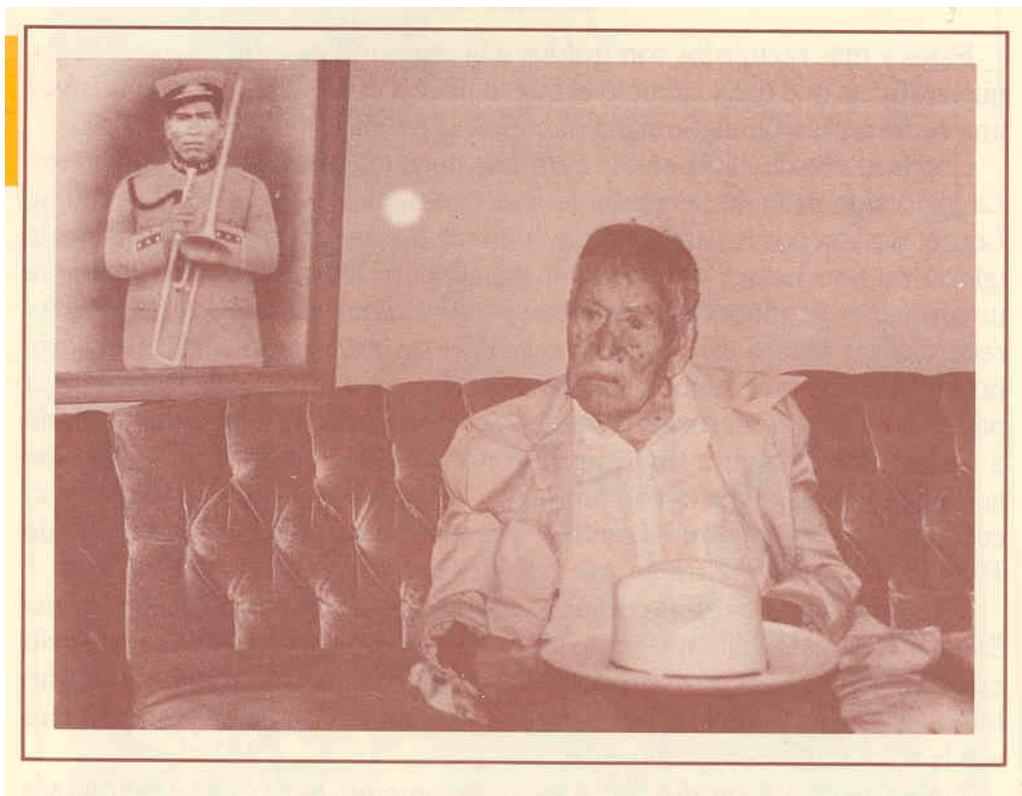
Estos y más recuerdos son traídos a la memoria por don Nabor Reyes, quien afirma que fue su abuelo el que lo llevó a presenciar por primera vez una representación de Semana Santa en el pueblo.

Corría el año de 1900, en ese entonces no venía tanta gente como ahora. La procesión salía de la iglesia de San Lucas, y daba vuelta en la calle de Lerdo, pasaba por la calle de Cuauhtémoc, luego Aldama y regresaba a la iglesia de San Lucas, donde era la crucifixión. Durante el desfile, había unos jóvenes y señores que cargaban el púlpito que utilizaba el padre para recordar las caídas de Jesucristo. Todo esto me quedó en la memoria porque uno de mis vecinos, llamado Marcelino Buendía, representaba el papel de, un rey -no recuerdo cuál-, con capa, barba y corona, montado a caballo. Esa figura me impresionó mucho, además su paso iba acompañado de gritos como "ábrase", "retírense, retírense que ahí va el cuaco". Don Marcelino Buendía representó este papel hasta el año de 1903, año en que se instalan, por órdenes del gobierno, las prefecturas.

En contra de muchas opiniones que aseguran que la Pasión de la Semana Santa de Iztapalapa no ha tenido ninguna interrupción desde que se inició en el siglo pasado, don Nabor Reyes afirma que con las prefecturas "ya no hubo permiso para hacer procesiones", y en 1904 se suspende por primera vez la tradicional representación.

Tuvieron que pasar diez años y una revolución, para que se reanudara la celebración. Fue hasta 1914, cuando por estos rumbos llegó el Caudillo del Sur, don Emiliano Zapata. Se acercaban los días santos y al general le extrañaba que el pueblo no hiciera ningún preparativo para la celebración. Cuando preguntó la razón se enteró de que estaban suspendidas las procesiones en el pueblo. De inmediato dio la orden de que se llevara a cabo la Pasión y la gente comenzó los preparativos para la ceremonia. Sin embargo con el tiempo encima no fue posible conseguir caballos para los que representaban a los soldados romanos. Esto llegó a conocimiento de Zapata, quien de inmediato puso a disposición del pueblo los caballos de su ejército. Desde entonces se reanudó la tradición de Semana Santa de Iztapalapa, bajo la dirección de un señor que se llamaba Esteban Reyes, que estuvo como responsable de la ceremonia durante los siguientes 20 años.

Como todas las cosas, la Pasión de Iztapalapa sufrió algunos cambios y modificaciones con el paso de los años. De ello también hace remembranza don Nabor, quien dice que por 1913 en el pueblo de Iztapalapa no había caminos ni calles. Nosotros caminábamos sobre terrenos baldíos o sobre vereditas, pero por órdenes de la prefectura se comenzó a dividir el pueblo y se conformó como ahora lo conocemos. Con esta nueva distribución de calles, al año siguiente se reanudó la Pasión que culminaba en la iglesia de la Cuevita. Pero en 1920, en plena representación, cayó un aguacero que acabó con el evento. "La gente corría a refugiarse y se canceló la Pasión". Por eso, al año siguiente, la representación finalizó en el Cerro de la Estrella, que nosotros comenzamos a llamar "el cerrito del muerto".



Don Nabor Reyes se dedicó a la profesión de músico, iniciando su trabajo en la Banda del Estado Mayor en 1915, y retirándose de esa actividad en 1960. En ese lapso contribuyó en el arreglo musical y la instrumentación de una marcha conocida como Marcha Dragona, que actualmente se utiliza durante los Jueves y Viernes Santos en Iztapalapa.

Con sus 99 años don Nabor Reyes tiene en su memoria infinidad de historias que platicar sobre el ancestral pueblo de Iztapalapa: cuando se inauguró la primera corrida de trenes que iba de Iztapalapa al centro de la ciudad; cómo llegó el fútbol al pueblo y muchos otros acontecimientos que han marcado su historia.

Anexo 13

Fragmento de un discurso del presidente del **comité organizador**:

“Sólo breves instantes para la culminación de este evento extraordinario, el vía crucis de Nuestro Señor Jesucristo, para que culmine aquí en el Cerro de la Estrella. Rogamos muy atentamente a todas las personas que nos honran con su presencia obedezcan todas las instrucciones que el cuerpo de seguridad les haga y les indique. Rogamos muy respetuosamente que se observe el mejor comportamiento y el mayor respeto a los señores policías que esta tarde están salvaguardando la seguridad de todos los aquí reunidos. No olviden que entre la multitud que asiste hay damas, ancianitos y niños. Ya se ve a los penitentes que vienen cargando sus cruces después de haber caminado varios kilómetros con sus pies y hombros lastimados, rogamos que observen el mejor comportamiento todos ya cada uno de los aquí reunidos. Nos hacemos portadores del saludo a todos ustedes, especialmente a los periodistas, por parte de las autoridades civiles, del delegado de Iztapalapa, de la Iglesia y del señor obispo. ***Esta comisión se ha distinguido por su conservadurismo.*** Y les damos la bienvenida y pedimos facilidades a los representantes de los medios de información; señores periodistas, Iztapalapa los recibe con los brazos abiertos. ***Iztapalapa se ha caracterizado por conservar las tradiciones porque para nuestro pueblo las costumbres son ley***¹.

¹ Mariángela Rodríguez, *Hacia la Estrella con la Pasión y la ciudad a cuestras. Semana Santa en Iztapalapa* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, 1991), p.141.

Anexo 14

Controla narco grupo juvenil

Yetlaneci Alcaraz y Rubelio Fernández

El Universal

Jueves 05 de febrero de 2004

Ciudad, página 50

Jóvenes de entre 10 y 27 años encabezan a la banda de `El Hoyo` en Iztapalapa

Durante años, la banda de El Hoyo ha mantenido atemorizados a vecinos de la colonia Buenavista, en Iztapalapa. Narcomenudeo, tráfico de armas y autopartes robadas y construcción de armas hechizas son las "especialidades" de este grupo.

Datos de la Secretaría de Seguridad Pública revelan que son cerca de un centenar de jóvenes en edades que oscilan entre los 10 y 27 años los que conforman la llamada banda de El Hoyo. Las zonas de influencia de la banda son las colonias Buenavista, Tenorios, San José Buenavista y Lomas de Santa Cruz, todas en Iztapalapa.

A decir de las autoridades capitalinas, el grupo procura vestir pantalones de mezclilla, tenis, gorras y camisetas holgadas donde ocultan armas. Atacan de noche en grupo con armas blancas y de fuego. El lugar que da nombre a la banda es un lugar de difícil acceso y la distribución del trabajo al interior de la banda es lo que ha dificultado el éxito de los operativos.

Niños, jóvenes y hasta mujeres mayores dedican parte de su día a vigilar el tránsito de extraños y de la policía frustrando así las acciones de las autoridades. En lo que denominan el Hoyo, un gran hueco de tierra sobre el suelo, opera día y noche la banda. La delegación Iztapalapa tiene conocimiento de, al menos, 12 "tienditas" de venta de droga en toda la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. Se estima que cada una de las tiendas comercializa en un periodo de 12 horas hasta 750 grapas o piedras de cocaína.

Con base en ello, las autoridades delegacionales calculan que, al día, las ganancias por narcotráfico ascienden a 750 mil pesos por la venta de 900 gramos en esa zona. Según las autoridades de seguridad pública en Iztapalapa, existen dos comunidades dignas de un estudio criminológico, una es la zona de El Hoyo y la otra es conocida como La Comuna ubicada en la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl.

Un joven de 17 años comanda la segunda, la cual se encuentra integrada por aproximadamente 70 jovencitos, en su mayoría estudiantes de secundaria, de acuerdo con la versión de las autoridades.

Anexo 15

La venta de droga, problema de primer nivel en Iztapalapa

Milenio Diario de México

Lemic Madrid

2 de mayo de 2003

En su intervención, destacó que en el combate a la delincuencia no se pueden anteponer diferencias políticas.

La venta y distribución de droga se ha convertido en un problema de primer nivel para las autoridades delegacionales en Iztapalapa, reconoció el jefe en esta demarcación, José Luis Morúa Jasso.

Durante la inauguración de las instalaciones de la Coordinación Territorial IZT-7, el funcionario destacó que los dos mayores reclamos que enfrenta su administración se refieren a la calidad de agua y principalmente, la inseguridad pública.

En su discurso, reveló que en Iztapalapa existen al menos 110 bandas delictivas, 300 puntos de venta y distribución de droga, además de 15 zonas donde se fabrican y se comercia con armas de fuego.

"El potencial delictivo de esta demarcación, se agrava por la colindancia de Iztapalapa con el Estado de México, sobre todo con el municipio de Nezahualcóyotl, donde la delincuencia organizada ha crecido de manera alarmante.

"La expansión de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico ha provocado la proliferación de puntos de venta de droga en los alrededores de las escuelas, lo que genera que jóvenes y niños, cada vez de menor edad, estén cayendo en las garras de las adicciones y la delincuencia" dijo.

Iztapalapa es la delegación más poblada del Distrito Federal con un millón 800 mil habitantes, que durante el 2002 registró 13 mil 876 delitos; es decir, mil 156 ilícitos en promedio mensual y 39 por día.

La incidencia delictiva del año pasado se redujo en un 43 por ciento con respecto al año anterior; sin embargo, Morúa Jasso reconoció que la cifra negra de delitos no denunciados se mantiene. "Por lo que la percepción ciudadana acerca de la seguridad se mantiene en amplios niveles de incredulidad", señaló.

Sobre las nuevas instalaciones de la Coordinación Territorial IZT-7 de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, ubicadas en avenida San Lorenzo 310, colonia

San Nicolás Tolentino, informó que tendrá un radio de influencia de alrededor de 200 mil habitantes distribuidos en 25 colonias, dos barrios, tres pueblos y 150 unidades habitacionales.

De acuerdo con información de la procuraduría capitalina, las colonias con mayor incidencia delictiva en esta coordinación son: Lomas Estrella, San Juan Xalpa, El Vergel y San Nicolás Tolentino.

El responsable de la demarcación reconoció los esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad, "pero aún falta mucho por hacer; este fenómeno es el mayor reto que enfrentan la sociedad y autoridades".

En el acto el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, informó que se encuentra en pláticas con la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal para integrar a elementos de esas instituciones a las 70 coordinaciones territoriales de seguridad.

En su intervención, destacó que en el combate a la delincuencia no se pueden anteponer diferencias políticas y que su gobierno se encuentra en huelga de pleitos con el gobierno federal.

Anexo 16

Copian operativo para Iztapalapa

Por Rolando Herrera y Ramón Sevilla
REFORMA
(03 Febrero 2004)

Para combatir el narcomenudeo y los delitos de alto impacto en la zona limítrofe de Iztapalapa con el Estado de México, autoridades federales y locales pusieron ayer en marcha el operativo CAT Metropolitano, copia del CAT-03 que se aplicó el año pasado en Tepito y que consistía en instalar retenes para disuadir el delito.

El operativo se desarrollará en la zona conocida como La Corbata, que comprende 11 colonias y tiene una longitud aproximada de 9 kilómetros en la línea limítrofe que va de Canal de San Juan a la Unidad El Salado.

El secretario de Seguridad Pública local, Marcelo Ebrard, explicó que se eligió esa zona porque en los últimos 12 meses ha aumentado el tráfico de drogas al menudeo como en ninguna otra parte del DF.

En el CAT Metropolitano participan más de 300 elementos de diferentes corporaciones. Al presentar el programa, el subprocurador de la PGR, Gilberto Higuera Bernal, dijo que éste consiste en el combate al robo en sus diversas modalidades, venta de droga al menudeo, tráfico de armas, secuestro y extorsión, piratería, contrabando e indocumentados.

Agregó que el operativo se llevará a cabo mediante dos estrategias, una móvil y otra fija. En el caso del trabajo móvil, detalló, se hará a través de patrullajes de elementos de las diferentes corporaciones en convoyes por las zonas y avenidas con mayor incidencia criminal.

La actividad fija, afirmó, se realizará en los diferentes retenes que serán instalados, los cuales permitirán detectar la entrada o la salida de la ciudad de mercancía ilegal o tráfico de drogas y de personas. El Procurador capitalino Bernardo Bátiz alertó que la distribución de drogas es detonante de otros delitos que también aquejan a los habitantes de la zona, principalmente el robo de vehículos y los asaltos callejeros con violencia.

La idea que guía el trabajo, señaló Damián Canales, Jefe de la Policía Judicial capitalina, es que la coordinación entre todas las dependencias permitirá hacer un combate más eficaz a los delincuentes. "(La Corbata) es un lugar propicio para que se cometan actos ilícitos en el Distrito Federal y los delincuentes piensan que trasladándose al Estado de México no se les va a perseguir", añadió.

Anexo 17

PROGRAMA DEL TALLER DE DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CERRO DE LA ESTRELLA.

30 de octubre de 1999, en el predio de La Pasión, ubicado a un costado del Camino al Cerro de la Estrella, colonia El Santuario, delegación Iztapalapa.

Este Taller es parte de un proyecto que se llevará a cabo para conformar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella.

Recordaremos que un **Taller de Planeación Participativa es:**

- El escenario en el ámbito de una comunidad para REFLEXIONAR, ANALIZAR e INTERCAMBIAR puntos de vista sobre experiencias e información sobre necesidades locales, los problemas y las situaciones que guardan los recursos naturales del área, y la estructura urbana (calles, redes de servicios, usos de suelo y problemas de seguridad pública), así como el proceso de transformación ambiental, poblacional y productiva que se va dando en su región, en la ciudad y a nivel metropolitano.
- El Taller debe llegar también a identificar las alternativas que la comunidad puede encontrar para ayudar a satisfacer las necesidades locales y cómo mejorar la situación en general.

Objetivo del Taller:

- Definir el polígono que formará el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Cerro de la Estrella.

Agenda de actividades:

10:00 Registro de participantes y entrega de agenda de trabajo.

10:30 Inauguración. Se hará mención de las autoridades y representantes.

10:45 Explicación de las reglas del funcionamiento del Taller: Respeto mutuo, levantar la mano para intervenir, esperar a que se le conceda el uso de la palabra y así brindarnos la posibilidad de escuchar todas las intervenciones con mucha atención para que todos tengamos tiempo y espacio a fin de aportar nuestra opinión con libertad y respeto.

Observancia de los tiempos establecidos en la agenda.

Lectura de la Agenda de Actividades.

Explicación de la Mecánica de Trabajo.

Plenaria para explicar la propuesta de polígono.

a) Explicar en que consiste un Programa Parcial

b) Exponer los antecedentes de los trabajos realizados el año anterior.

- c) Diferenciar el suelo urbano del no urbano y evidenciar las condicionantes que definen al espacio urbano.
 - d) Proponer el polígono urbano y el de área natural protegida.
- Explicar los diferentes polígonos que condicionan al Cerro de la Estrella.

MATERIAL:

- 1) Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación **(SEDUVI)**
- 2) Esquema de procedimiento de autorización del Programa Parcial **(SEDUVI)**
- 3) Plano del polígono del Programa Parcial propuesto **(SEDUVI)**
- 4) Plano del Cerro de la Estrella con los polígonos actual y propuesto de ANP e INAH **(SEDUVI)**

12:45 Organizar cuatro grupos de trabajo con base en los temas de las Mesas de Trabajo:

1.-Usos de suelo. Juan Carlos Maya..

Permite:

- a) Explicar que es un uso del suelo para que las participantes puedan identificar las incompatibilidades.
- b) Explicar que son las densidades e intensidades para que los participantes puedan proponer criterios de normatividad urbana.

MATERIAL:

- 1) Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación **(SEDUVI)**
- 2) Tabla de usos del suelo **(SEDUVI)**. Plano del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación **(SEDUVI)**
Tabla de usos del suelo **(SEDUVI)**.

2.- MESA DE VIALIDAD. Eduardo Maya.

Permite:

- a) Explicar las diferentes categorías de vialidad que existen en el polígono.
- b) Ubicar conflictos, riegos y posibles propuestas.

MATERIAL:

Plano del polígono del Programa Parcial propuesto **(SEDUVI)**

3.- MESA DE EQUIPAMIENTO URBANO. Laura Negrete

- a) Explicar los diferentes niveles de equipamiento y su problemática.
- b) Ubicar zonas no atendidas y posibles propuestas

MATERIAL:

Plano del polígono del Programa Parcial propuesto **(SEDUVI)**

4.- MESA CORREDORES URBANOS. Marco Espinoza.

- a) Explicar que es un corredor urbano distinguiendo los existentes en Cerro de la Estrella.

b) Ubicar conflictos, riegos y posibles propuestas

MATERIAL:

Plano del polígono del Programa Parcial propuesto **(SEDUVI)**

13:00 Inicio de trabajo en las Mesas.

Presentación (el facilitador detectará si algún grupo es la mayoría, y en este sentido tendrá cuidado procurar una participación equitativa)

Explicación de la mecánica de trabajo en las mesas.

Elección de un relator (advertir que sólo leerá las conclusiones escritas en plenaria, sin agregar comentarios)

Enlistar por problema, dejando espacio para la priorización.

(Posibilitar que la GENTE aporte los elementos y facilitar la conceptualización, a definiciones que aterricen sus opiniones en frases no muy extrañas para ellos, pero que sinteticen de una forma más clara lo que pronuncien). El papel visible del facilitador debe ser ayudarles a “aterrizar” los puntos, comentarios o aportaciones que se vayan generando, y como profesionales, llamar la atención sobre aquellas lagunas de información o de análisis, que falten en las aportaciones de los asistentes.

14:00 Receso.

14:15 Plenaria, con solo lectura silenciosa de los resultados del trabajo en las mesas.

Cada facilitador será responsable del material generado.

14:30 Plenaria, conclusiones.

Análisis y comentarios de los resultados de las mesas de trabajo

14:45 Evaluación del taller ¿qué pudo ser mejor?, ¿qué faltó? Y ¿qué estuvo bien?

15:15 Cierre del Taller

Anexo 18

AVISO DE INICIO DE CONSULTA PUBLICA

(Al margen superior un escudo que dice: CIUDAD DE MÉXICO)

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Aviso de inicio de la Consulta Pública en el proceso de elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los artículos 23 fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 5º fracción III de su Reglamento:

El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, hace del conocimiento público en general la terminación de la elaboración del proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa. El periodo de la Consulta Pública, será a partir del próximo jueves 6 de abril y concluirá el día martes 23 de mayo del 2000.

En el Centro Infantil y Juvenil de Bienestar Social "Villa Estrella", localizado en la calle Estrella s/n, Colonia El Santuario, Delegación Iztapalapa, se exhibirá el programa y calendario de las audiencias públicas respectivas, así como los días y horarios de la consulta.

Por la importancia que guardan para los habitantes de esta zona los eventos religiosos de la Semana Santa, la sede de la Consulta Pública permanecerá cerrada del 17 al 22 de Abril, reanudando sus actividades a partir del próximo 24 del mismo mes.

Las observaciones al proyecto de Programa Parcial se presentarán por escrito, por medio de los formatos correspondientes en el mismo lugar de la Consulta Pública.

Los límites del polígono de estudio del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, son los siguientes: Iniciando en la CALZ. ERMITA IZTAPALAPA, en dirección oriente hasta encontrar la AV. SAN LORENZO; siguiendo por ésta hacia el surponiente hasta interceptar la CALZ. SAN LORENZO; continuando por ésta en dirección sur, hasta llegar a la calle NAUTLA; continuando por ésta hacia el poniente, hasta encontrar en su deflexión a la calle ALMENDROS; continuando por ésta hacia el sur, hasta llegar a la calle BELLAVISTA; continuando por ésta en dirección oriente, hasta interceptar a la calle TORDESILLAS; continuando por ésta hacia el sur, hasta llegar a la calle SABADELL; siguiendo por ésta hacia el oriente hasta su intersección con la calle PROL. CERESO; continuando por ésta hacia el sur, hasta la calle BILBAO; continuando en dirección oriente, hasta encontrar la calle BARCELONA; continuando por ésta, en dirección sur hasta encontrar la AV. HIDALGO; continuando por ésta en dirección oriente, hasta encontrar a una CALLE SIN NOMBRE; continuando por la calle sin nombre, en dirección sur, hasta encontrar a la calle ESPAÑA; continuando por ésta en dirección poniente hasta interceptar en su deflexión a la calle CIRCUITO BAHAMAS; a partir de la cual, en dirección norte se intercepta en su deflexión a la calle CARLOS HANK GONZALEZ; continuando en dirección poniente, hasta interceptar a la calle EVANGELISTA TORRICELLI;

continuando por ésta en dirección norte, hasta interceptar a la calle JUAN DE OCHOA; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar a la calle JORGE H. PULLMAN; continuando por ésta en dirección norte, hasta encontrar a la calle JACOBO WATTS; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar a la calle AGUILA BLANQUINEGRA; continuando por ésta en dirección norte, hasta llegar a la calle LUNA; siguiendo por ésta en dirección oriente, hasta interceptar a la calle AURORA BOREAL; siguiendo por ésta en dirección norte, hasta encontrar la AV. 5 DE MAYO; continuando en dirección nororiental, hasta encontrar a la calle TEZOZÓMOC; continuando por ésta hasta su deflexión hacia el norponiente por la calle ARROYO TLALOC; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar la calle TLAZCANES; continuando por ésta en su deflexión hacia el nororiental, por la calle PROLONGACIÓN TLAZCANES, hasta encontrar a la calle CONVENTO; continuando por ésta en dirección norte, hasta llegar a la CALZ. ERMITA IZTAPALAPA, punto de origen del polígono.

SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

(Firma)

ARQ. ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN

Denuncia manipulada
Niega el líder del
SUTGDF desvío de
cuotas sindicales

Elizabeth Velasco □ El líder del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), Alfonso Guerrero, negó que en la sección 21 de esta organización haya desvío de cuotas sindicales y corrupción.

En una breve entrevista en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, afirmó que las denuncias en contra realizadas por un grupo de trabajadores, encabezados por María Teresa Montes Montoya, "responden a una maniobra contra los militantes del PRI, ya que ella se encuentra desde el año pasado cuestionada en asuntos especiales por el gobierno del Distrito Federal".

Según Rojo, la trabajadora disidente trata de "soprender a los medios de difusión en un afán protagonístico y oportunista por el proceso político-electoral que se vive en el país, por un lado y, por otro, como un medio de defensa ante sus contentiones en el proceso interno de elección de secretario general de la sección 21, sólo la dedicado a difamar a los dirigentes del SUTGDF y a nuestro líder de la FST del Ayala".

Las inconformes de la sección 21 del SUTGDF que aglutina a 4 mil 800 trabajadores, acusaron a Rojo Guerrero de haber usado los recursos provenientes de las cuotas de las 39 secciones —el año pasado cobraron a cien millones de pesos— para manipular su campaña proselitista.

Las inconformes de la sección 21 del SUTGDF, acusaron a Rojo Guerrero de haber usado los recursos provenientes de las cuotas de las 39 secciones —el año pasado cobraron a cien millones de pesos— para manipular su campaña proselitista.

Las inconformes de la sección 21 del SUTGDF, acusaron a Rojo Guerrero de haber usado los recursos provenientes de las cuotas de las 39 secciones —el año pasado cobraron a cien millones de pesos— para manipular su campaña proselitista.

Suscriben paristas acuerdo con autoridades
Se normaliza a partir de hoy
el servicio en Tesorería del DF

- Entregarán a trabajadores inconformes 7 millones de pesos
- Las 40 oficinas tributarias abrirán de 8:30 a 15:00 horas

Laura Gómez Flores □ A partir de hoy se normalizará el servicio en las 40 administraciones tributarias en el Distrito Federal, al crearse un fondo de garantía de 7 millones de pesos, que será distribuido entre los 7 mil 300 trabajadores de las secciones 11, 15, 17, 30 y 39, a más tardar el 14 del mes en curso, informó la Secretaría de Finanzas.

A cinco días de que los trabajadores se declararan en asamblea permanente en demanda de la entrega del porcentaje que les corresponde de manera directa, indirecta o complementaria de las multas recaudadas por concepto de agua en los últimos dos años, en función de sus puestos, se decidió levantarla.

Con base en el acuerdo suscrito entre las autoridades y dirigentes sindicales se continuará con la revisión de la documentación a fin de determinar si existen cantidades a pagar a los trabajadores, lo cual se hará de manera inmediata, o bien, si hay diferencias a favor del erario, se les descontará en los dos trimestres subsiguientes.

En la reunión, que se prolongó por más de tres horas, con intervalos de tiempo para que los representantes de las cinco secciones estuvieran de acuerdo en la redacción del documento, estuvieron también presentes el coordinador administrativo, Jerónimo Cortina Riveroll y el director de Recursos Humanos, Francisco Reyes Rico.

Funcionarios de la dependencia explicaron que en apoyo a los contribuyentes, el servicio en las 40 oficinas tributarias se prestará de las 8:30 a las 15 horas, hasta el día 13; un día después se ampliará a las 18 horas y a partir del día 17 se mantendrán abiertas hasta las 20.

Los mayores problemas se registraron ayer en las instalaciones de San Borja, Cien Metros, San Antonio y Mina, donde no se prestó el servicio, aunque se abrieron cinco administraciones temporales para evitar conglomeraciones en Tezozómoc, Centro Médico, el estacionamiento del Gigante del Ejército Nacional, Auditorio y Alberca Olímpica, mismas que seguirán funcionando en las próximas semanas.

Además, se contará con el apoyo de las sucursales bancarias para el pago de tenencia, predial y agua, sobretodo, porque el 2 de mayo concluyó el plazo para el pago de tenencias y, según cálculos preliminares, menos de 50 por ciento de los 3.5 millones de automóviles han cumplido con este requisito.

TOPES Y BACHES

En marcha, programa de regularización del estado civil

La delegación Azcapotzalco puso en marcha un programa de regularización del estado civil, por segundo año consecutivo, para facilitar el registro extemporáneo de menores y adultos, así como matrimonios, con el fin de brindarles una identidad de manera gratuita. Los interesados podrán acudir a la oficina de la subdelegación jurídica y de gobierno, ubicada en el edificio delegacional a llenar una solicitud, acompañada de comprobante de domicilio, identificación oficial y testigos, según el caso.

Legalizarán 120 comercios en la delegación Cuauhtémoc

Autoridades delegacionales regularizaron 120 comercios en la colonia Bx Hipódromo de Peralvillo y La Ronda, como parte del programa puesto en marcha por la actual administración. La acción se logró luego de que el personal de la ventanilla única itinerante visitó 600 negocios y otorgó a 20 por ciento su permiso de uso de suelo, señaló el subdelegado general, Samuel Paz Cabrera, al señalar que así se busca desterrar la corrupción. René Ardijs Vázquez, coordinador de ventanilla, informó que a la fecha se han regularizado 370 comerciantes, de diversos giros.

LA COMISION EJECUTIVA NACIONAL DEL PARTIDO DEL TRABAJO expresa sus condolencias a la familia MOCTEZUMA BARRAGAN por la irreparable pérdida de la señora

MARIA TERESA BARRAGAN DE MOCTEZUMA

acaecida en esta ciudad.

México, DF, 6 de abril de 2000.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Aviso de inicio de la Consulta Pública,

en el proceso de elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los artículos 23 fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 5ª fracción III de su Reglamento.

El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, hace del conocimiento público en general la terminación de la elaboración del Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, en la Delegación Iztapalapa. El periodo de la Consulta Pública, será a partir del próximo jueves 6 de abril y concluirá el día martes 23 de mayo del 2000.

En el Centro Infantil y Juvenil de Bienestar Social "Villa Estrella", localizado en la calle Estrella s/n, Colonia El Santuario, Delegación Iztapalapa, se exhibirá el programa y calendario de las audiencias públicas respectivas, así como los días y horarios de la consulta.

Por la importancia que guardan para los habitantes de esta zona los eventos religiosos de la Semana Santa, la sede de la Consulta Pública permanecerá cerrada del 12 al 22 de Abril, reanudando sus actividades a partir del próximo 24 del mismo mes.

Las observaciones al proyecto de Programa Parcial se presentarán por escrito, por medio de los formatos correspondientes en el mismo lugar de la Consulta Pública.

Los límites del polígono de estudio del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Cerro de la Estrella, son los siguientes: Iniciando en la CALZ. ERMITA IZTAPALAPA, en dirección oriente hasta encontrar la AV. SAN LORENZO; siguiendo por ésta hacia el surponiente hasta interceptar la CALZ. SAN LORENZO, continuando por ésta en dirección sur, hasta llegar a la calle NAUTILA; continuando por ésta hacia el poniente, hasta encontrar en su deflexión a la calle ALMENDROS; continuando por ésta hacia el sur, hasta llegar a la calle BELLAVISTA; continuando por ésta en dirección oriente, hasta interceptar a la calle TORDESILLAS; continuando por ésta hacia el sur, hasta llegar a la calle SABADELL, siguiendo por ésta hacia el oriente hasta su intersección con la calle PIRUL, CEREZO; continuando por ésta hacia el sur, hasta la calle BILBAO; continuando en dirección sur hasta encontrar la AV. HIDALGO; continuando por ésta en dirección oriente, hasta encontrar a una CALLE SIN NOMBRE; continuando por la calle sin nombre, en dirección sur, hasta encontrar a la calle ESPAÑA; continuando por ésta en dirección poniente hasta interceptar en su deflexión a la calle CIRCUITO BAHAMAS; a partir de la cual, en dirección norte se intercepta en su deflexión a la calle CARLOS HANK GONZÁLEZ, continuando en dirección poniente, hasta interceptar a la calle EVANGELISTA TORRICELLI; continuando por ésta en dirección norte, hasta interceptar a la calle JUAN DE OCHOA; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar a la calle JORGE H. PULMAN; continuando por ésta en dirección norte, hasta llegar a la calle JACOBO WATTS; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar a la calle AGUILA BLANQUINEGRA; continuando por ésta en dirección norte, hasta llegar a la calle LUNA; siguiendo por ésta en dirección oriente, hasta interceptar a la calle AURORA BOREAL; siguiendo por ésta en dirección norte, hasta encontrar la AV. 5 DE MAYO; continuando en dirección nororiental, hasta encontrar a la calle TEZOZÓMOC; continuando por ésta hasta su deflexión hacia el norponiente por la calle ARROYO TLALOC; continuando por ésta en dirección poniente, hasta encontrar la calle TLAZCANES; continuando por ésta en su deflexión hacia el nororiental, por la calle PROLONGACIÓN TLAZCANES, hasta encontrar a la calle CONVENTO; continuando por ésta en dirección norte, hasta llegar a la CALZ. ERMITA IZTAPALAPA, punto de origen del polígono.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
ARQ. ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN

Desde diciembre del 97
Un gobierno diferente



CIUDAD DE MÉXICO

Gobierno de la Ciudad de México

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Delegación Iztapalapa

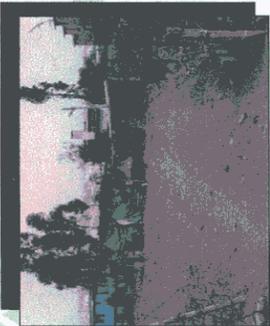


¿Qué es un Programa Parcial de Desarrollo Urbano?

Es un instrumento legal de acciones acordadas entre ciudadanía y Gobierno, para impulsar el desarrollo urbano y mejorar la calidad de vida de la población.

Sus acciones buscan atender la problemática sobre:

- Asentamientos irregulares en el Área Natural Protegida del Cerro de la Estrella, así como en Suelo de Conservación.
- Invasión en zonas de Patrimonio Histórico y Cultural.
- Instalaciones inadecuadas en el Predio La Pasión.
- Incompatibilidad de usos del suelo, principalmente por la industria en zonas habitacionales.
- Carencia de una estructura vial definida que de continuidad tanto al interior de las colonias que conforman el polígono del Programa Parcial, así como con otros puntos de la ciudad.
- Conflictos viales generados por el intenso tránsito de vehículos de carga que trasladan insumos y maquinaria hacia establecimientos industriales.
- Carencia de equipamiento de acuerdo a los requerimientos de la población y condiciones inadecuadas de los existentes.
- Vivienda poco consolidada en mal estado, especialmente la precaria.
- Escases en la dotación de los servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público y seguridad pública.
- Contaminación y la alteración del suelo y agua provocado por la localización de tiraderos a cielo abierto de desechos industriales y domésticos.
- Contaminación del aire por emisiones industriales.



■ CONDICIONES INADECUADAS DE LA VIVIENDA



■ PRESIONES DEL CRECIMIENTO URBANO A LAS ÁREAS CON VALOR ECOLÓGICO



■ INCOMPATIBILIDAD DE USOS DEL SUELO ENTRE LA INDUSTRIA Y LA HABITACIÓN



■ FALTA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS ESPACIOS ABIERTOS Y ÁREAS VERDES CON EL ENTORNO URBANO

Fundamentación Jurídica

El Artículo 27 de la Constitución faculta a la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, faculta al Gobierno de la Ciudad a realizar Programas Parciales de Desarrollo Urbano, vigilar su congruencia, efectuar la consulta pública y enviarlos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su aprobación.

7. ¿QUÉ OPINION TIENE USTED, QUE SE CONSERVE, PROTEGA Y RESCATE LAS AREAS NATURALES Y ARQUEOLOGICAS DEL CERRO DE LA ESTRELLA?.

8. ¿CREE USTED QUE LA CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y RESCATE DEL CERRO DE LA ESTRELLA, SE PUEDA REALIZAR CON EL CAMBIO DE USO DE SUELO?

SI: _____ NO: _____

9. ¿TIENE ALGUN COMENTARIO Y/O SUGERENCIA SOBRE EL PROYECTO DEL PROGRAMA PARCIAL CERRO DE LA ESTRELLA?

¡GRACIAS POR PARTICIPAR CON TU VALIOSA OPINION!



CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.
PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO.
CONSULTA PUBLICA.
REGISTRO DE OBSERVACIONES Y PROPUESTAS.

(FORMATO CPP-01)

FECHA: _____

FOLIO No. _____

**PROYECTO PROGRAMA PARCIAL CERRO DE LA ESTRELLA
DELEGACION IZTAPALAPA**

NOMBRE: _____

DIRECCION: CALLE: _____

No. Ext. _____ No. Int.: _____

COLONIA: _____ C.P. _____

TELEFONO: _____

¿PERTENECE A ALGUNA ORGANIZACIÓN? SI _____ NO _____

¿CUÁL? _____

1. ¿QUÉ TIPO DE PROBLEMA PRESENTA EL LOTE QUE OCUPA?

2. ¿CUÁL ES SU PROPUESTA DE SOLUCION AL PROBLEMA?

Anexo 22

FOLIO: _____

México, D.F. a 12 de Mayo del 2000

SOLICITUD DE INCORPORACION AL ESTUDIO DE REGULARIZACION DEL USO DEL SUELO

Dada mi necesidad de vivienda, Yo Sr. (a). _____
_____ ocupante del predio ubicado en:

COLONIA	CALLE	MANZANA	LOTE
---------	-------	---------	------

Delegación Iztapalapa, el cual adquirí con el carácter de:
COMPRADOR TRASPASO REUBICACION DONACION
Otro especifique _____ en el año de: _____.

Solicito se realice un Estudio de Evaluación del predio antes mencionado ubicado en Area Natural Protegida y/o Zona Arqueológica, para buscar la solución de mi problema de tenencia de la tierra.

Registro de documentos que comprueban la compra-venta del predio en caso de ser solicitados:
Documentos de Compra-Venta:
LUZ TELEFONO AGUA OTRO (ESPECIFIQUE) _____

Forma de pago del predio: _____

Identificación Oficial con Fotografía:
ELECTOR PASAPORTE CARTILLA OTRO (ESPECIFIQUE) _____

FIRMA

ENCUESTADOR
(NOMBRE Y BRIGADA)



Anexo 22

SOLICITUD DE INCORPORACION AL ESTUDIO DE REGULARIZACION DEL USO DEL SUELO

FOLIO:

México, D.F. a 12 de Mayo del 2000

NOMBRE: Sr. (a).

UBICACIÓN DEL PREDIO:

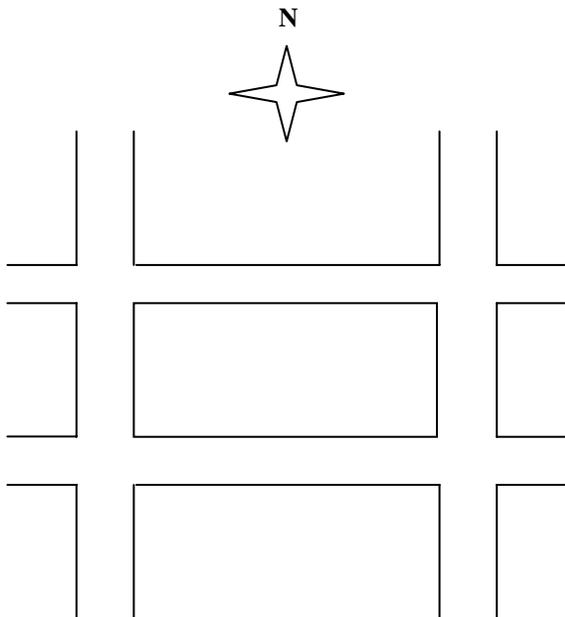
COLONIA

CALLE

MZ

LOTE

CROQUIS DE UBICACION



CARACTERISTICAS DEL PREDIO

SUPERFICIE: _____ M²

CONSTRUCCIÓN: _____ M²

NIVELES DE CONSTRUCCIÓN: _____

LOZA SI NO

CASTILLO SI NO

PISO CONCRETO SI NO

OBSERVACIONES:

- CLAUSULAS / COMPROMISO**
- PRIMERO.-** No aumentar ni permitir que se aumente la superficie construida del inmueble que ocupo que es de: _____ m².
 - SEGUNDO.-** Denunciar ante las autoridades competentes la invasión de las áreas de conservación ecológica y/o arqueológica contiguas al asentamiento irregular del que soy parte y se denomina: _____
 - TERCERO.-** Permitir, respetar y conservar, las obras que realicen las autoridades del Gobierno del Distrito Federal para evitar el avance de la mancha urbana.
 - CUARTO.-** Dar las facilidades necesarias a las autoridades para realizar el estudio especial de evaluación al que me refiero.
 - QUINTO.-** Denunciar a las autoridades la construcción de nuevas viviendas o ampliación de las existentes en el área de estudio.
 - SEXTO.-** Reconocer y aceptar que la violación a cualquiera de los compromisos anteriores tendrá como consecuencia que se aplique de manera inmediata el procedimiento de recuperación administrativa.
 - SEPTIMO.-** En caso de que el estudio en referencia se desprenda que es posible la regularización, me comprometo a realizar las gestiones ante las autoridades competentes para tal efecto.

Anexo 23



VECINOS DEL CERRO DE LA ESTRELLA:

TE HACEMOS LA INVITACIÓN A PARTICIPAR CON TU VALIOSA OPINIÓN, EN LA CONSULTA PÚBLICA DEL PROYECTO DE “PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CERRO DE LA ESTRELLA”

TE ESPERAMOS DE LUNES A VIERNES DE LAS 11:00 A 19:00 HRS., Y SABADOS DE 10:00 A 14 HRS., DESDE EL JUEVES 6 AL 15 DE ABRIL Y DEL 24 DE ABRIL AL 23 DE MAYO DEL PRESENTE AÑO.

EN EL CENTRO INFANTIL Y JUVENIL DE BIENESTAR SOCIAL “VILLA ESTRELLA”, LOCALIZADO EN LA CALLE ESTRELLA S/N, COLONIA EL SANTUARIO, DELEGACIÓN IZTAPALAPA.

DONDE RECIBIRAS ATENCIÓN Y LA EXPLICACIÓN DEL PROGRAMA, SUS OBJETIVOS Y LOS MECANISMOS DE ACCIÓN.

¡ASISTE Y PARTICIPA!

Anexo 23

LA CONSULTA PUBLICA

ES EL MEDIO DE ACCIÓN POR EL CUAL, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DIFERENTES ORGANOS DE GOBIERNO; INCORPORAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y PERMANENTE DE LA PLANEACIÓN URBANA.

LA CONSULTA PÚBLICA ESTA SUSTENTADA EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL ARTICULO 11, FRACCIÓN III, Y 23, FRACCIÓN III.

SE EXTIENDE LA MÁS CORDIAL INVITACIÓN

A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y VECINALES, HABITANTES Y PÚBLICO EN GENERAL
PARA QUE ASISTAN Y PARTICIPEN EN LAS CONFERENCIAS-TALLER

CONTEXTO HISTORICO Y RELIGIOSO;

PRESENTAR LOS ELEMENTOS ARQUEOLOGICOS Y RELIGIOSO QUE CONFORMAN EL PATRIMONIO VIVO DEL CERRO DE LA ESTRELLA POR SU IMPORTANCIA NACIONAL YA QUE CONTIENEN EL ORIGEN DE NUESTRA IDENTIDAD MEXICANA.

**29 DE ABRIL A LAS 10:00 HRS.
04 DE MAYO A LAS 18:00 HRS**

USO DE SUELO Y EQUIPAMIENTO;

EXPLICAR LOS CRITERIOS TECNICOS QUE PERMITIRAN QUE LAS VIVIENDAS Y LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS SE REALICEN SIN AGREDIR EL PATRIMONIO DEL CERRO DE LA ESTRELLA.

**06 DE MAYO A LAS 10:00 HRS.
12 DE MAYO A LAS 18:00 HRS.**

SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA URBANA;

DAR A CONOCER LAS NECESIDADES PRESENTES Y FUTURAS EN EL SERVICIO Y DOTACION DE AGUA POTABLE Y DRENAJE.

13 DE MAYO A LAS 10:00 HRS.

VIALIDAD Y TRANSPORTE;

ANALIZAR LA PROPUESTA DE COMO HACER EFICIENTE LA CIRCULACION DE VEHICULOS Y PERSONAS SIN AGREDIR AL PATRIMONIO.

16 DE MAYO A LAS 18:00 HRS.

19 DE MAYO A LAS 18:00 HRS

HISTORIA, ECOLOGIA Y DESARROLLO URBANO;

REFLEXIONAR, EN EL PROGRAMA PARCIAL, COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION HACIA EL FUTURO, PARA LOGRAR ESTABILIDAD ENTRE NUESTRA HISTORIA, EL MEDIO AMBIENTE Y LAS NECESIDADES COTIDIANAS DE LA COMUNIDAD DEL CERRO DE LA ESTRELLA.

**20 DE MAYO A LAS 10:00 HRS
22 DE MAYO A LAS 18:00 HRS.
23 DE MAYO A LAS 18:00 HRS.**

Han querido hacer casas en el predio

Teme Iztapalapa reducir La Pasión

Molesta a vecinos de los ocho barrios de Iztapalapa el intento de ocupación del lugar

Por **Jesús Alberto Hernández**

EL TERRENO DONDE SE ESCENIFICA La Pasión de Semana Santa, en Iztapalapa, se ha visto amenazado dos veces de ser reducido a la mitad por un proyecto habitacional que promueven integrantes de la Asamblea de Barrios, desde junio de 1999.

En esa zona se representa la ceremonia tradicional más importante de la Semana Mayor, en la que participan más de 4 mil actores y más de 2 millones de visitantes acuden año con año.

En el área existen vestigios arqueológicos pertenecientes a la cultura Teotihuacana de los años 300 y 400 DC, que fueron hallados en la década de 1970 por el arqueólogo Manfred Reinhold.

Los vestigios son ruinas de una base piramidal que los expertos suponen se construyó hace aproximadamente mil 600 años y fueron reconocidos oficialmente por la dirección del Registro Pú-

Zona de conflicto

Integrantes de Asamblea de Barrios aseguran que les pertenece el predio donde se ubica el público durante la representación de 'La Pasión'.



blico de Monumentos y Zonas Arqueológicas del INAH, en 1991.

En un recorrido, se observó que en el predio fue construida una vivienda provisional donde, según versiones de vecinos, vive una pareja desde hace cinco años, y que debido a las condiciones de abandono en que se encuentra la base piramidal ya fue graffiteada

con una escritura que dice: "Vota por el EZLN, voto".

Fuentes de la Delegación Iztapalapa, explicaron que el predio, conocido como 'La Pasión', fue fraccionado hace algunos años para construir una vialidad que conduce al Cerro de la Estrella, por lo que sólo la fracción norte, que mide 5 mil 600 metros cuadrados, se encuentra en disputa.

Allí se colocan gradas, baños públicos y los campamentos para la recepción de los participantes en la celebración, explicaron vecinos y funcionarios.

Según planos a los que tuvo acceso METRO, el proyecto habitacional tenía contemplado construir 290 viviendas, en la superficie norte del terreno, donde cotidianamente se realiza este importante acto litúrgico.

Por tratarse de un predio que los vecinos consideran parte de la celebración, pues en esa zonas se representa la crucifixión que tuvo lugar en el Monte Calvario, el intento de ocupación provocó la reacción de habitantes de los ocho barrios de Iztapalapa, del Comité Organizador de la Representación y de comerciantes ambulantes, quienes tomaron la explañada delegacional para solicitar la intervención del delegado.

10-A-1317-2008

Beligra predio de 'La Pasión'

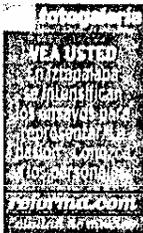
Integrantes de la Asamblea de Barrios pretenden construir viviendas en el lugar

Por JESÚS ALBERTO HERNÁNDEZ

EL TERRENO DONDE SE ESCENIFICARÁ "LA PASIÓN" en Semana Santa, en Iztapalapa, se ve amenazado debido a intentos de construir viviendas por parte de la Asamblea de Barrios, desde junio de 1999.

En esa zona se representa la ceremonia tradicional más importante de la Semana Mayor en el Distrito Federal, en la que participan más de 4 millones y más de 2 millones de visitantes cada año con año.

El predio, conocido como 'La Pasión', fue fraccionado hace algunos años para construir una colonia que conlleva al Cerro de la Estrella, y desentonces la zona norte, mide aproximadamente 5 mil 600 metros



cuadrados, se encuentra en disputa.

En dicha fracción del predio se colocan las gradas, los baños públicos y los apartamentos para la recepción de los participantes en la celebración, explican los vecinos y funcionarios de Iztapalapa. De acuerdo con planos a los que tuvo acceso REFORMA, el proyecto habitacional tenía contemplado construir originalmente 290 viviendas en la superficie norte del terreno, donde cada año se realiza este importante acto litúrgico.

Por tratarse de un predio que siempre ha sido parte de la celebración, pues esa zona se representa la crucifixión que tuvo lugar en el Monte Calvario hace 2 mil años, el intento de ocupación provocó la reacción de habitantes de los ocho barrios de Iztapalapa. El Comité Organizador de la Representación y de comerciantes ambulantes, quienes tomaron dos veces la expropiación delegacional para solicitar la intervención del Delegado Ramón Sosamonte, que evitara el asentamiento.

María Pérez, subdirectora de Asentamientos Humanos en Iztapalapa, explicó que el primer intento por ocupar el terreno ocurrió en junio de 1999, cuando un grupo de Asamblea de Barrios se presentó para reclamar la titularidad del predio con base en un contrato de compra-venta firmado en el se-



Los vestigios arqueológicos que existen en el predio también serían afectados por las viviendas.



El 18 de febrero pasado, la agrupación volvió al predio con la intención de asentarse en el terreno y colocó una malla ciclónica que dañó parte de la base de una pirámide, por lo que la Delegación ordenó su retiro e interpuso una



En este lugar se ubica al público que asiste cada Semana Santa.

recurso Público, informó Pérez.

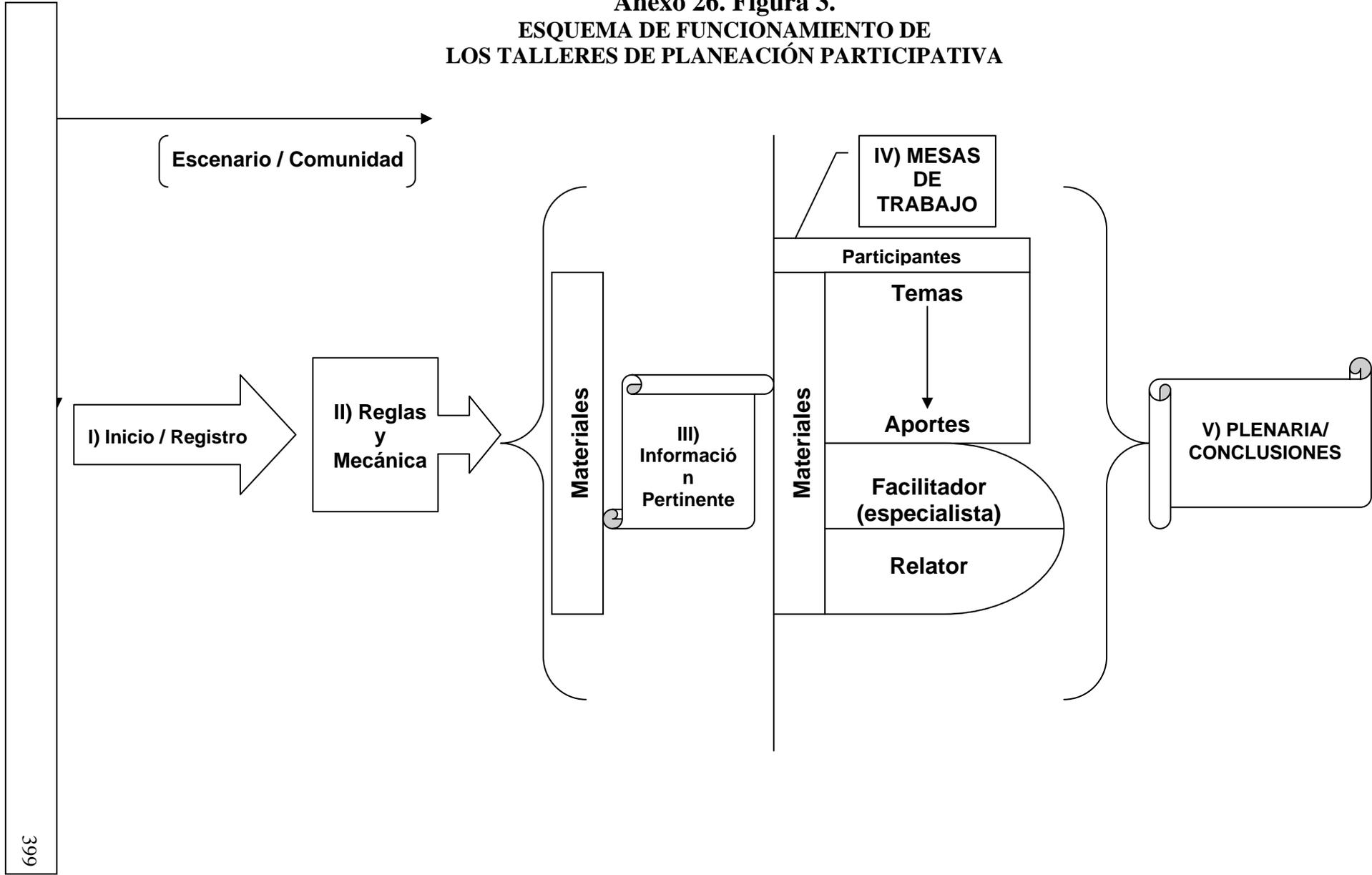
Esto se deba a que en el área también existen vestigios arqueológicos pertenecientes a la cultura Teotihuacana de los años 300 y 400 DC, que fueron hallados en la década de 1970 por el arqueólogo Manfred Reinhold.

Los vestigios son ruinas de una base piramidal que los expertos suponen se construyó hace aproximadamente

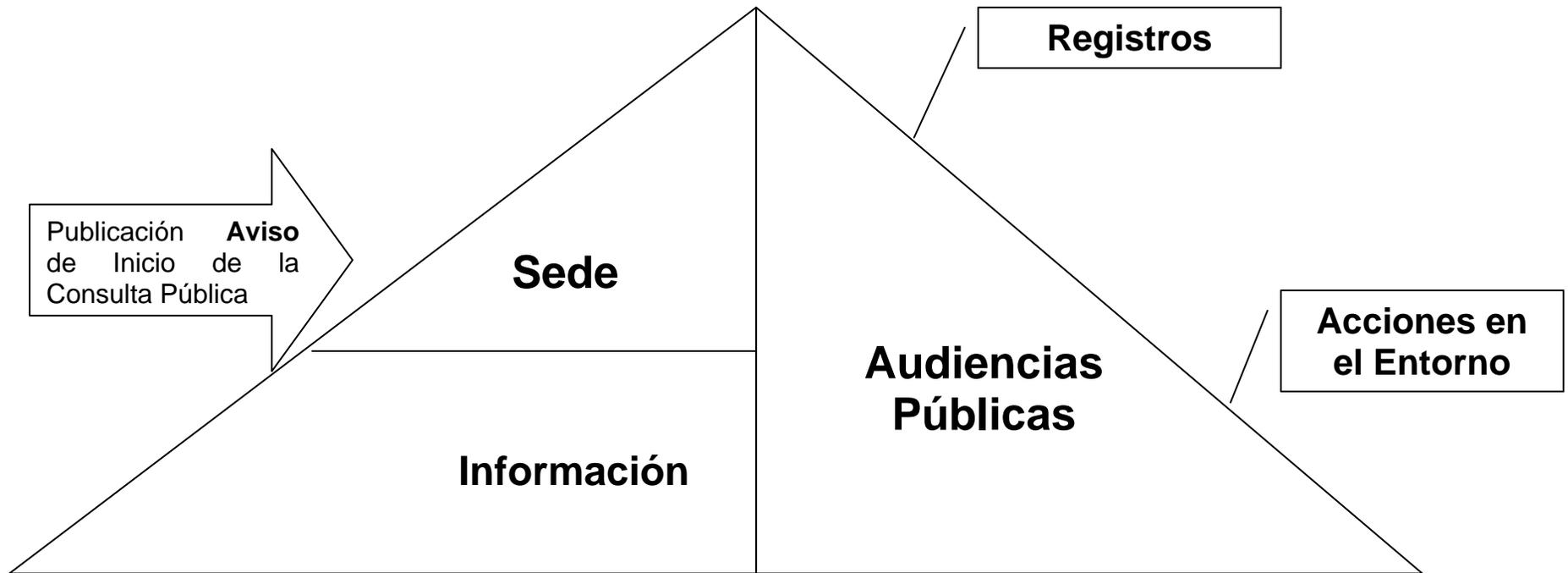
científicamente por la dirección de Registro Público de Monumentos y Zona Arqueológicas del INAH, en 1991.

Integrantes de la Asamblea de Barrios colocaron carteles del candidato Presidencial de la Alianza por México Cuauhtémoc Cárdenas, lo que las autoridades vieron como un intento de chantaje al Gobierno perredista, esa situación no detuvo la deter-

**Anexo 26. Figura 3.
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE
LOS TALLERES DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**



Anexo 27. Figura 5
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA CONSULTA PÚBLICA



Aviso. Texto que informa acerca del inicio de la Consulta Pública, debe publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal (Ver Anexo 2).

Sede. El lugar fijo (el recinto público).

Información. Documento proyecto de PPDUCE y mamparas.

Audiencias Públicas. Se trata de un ámbito para la deliberación, donde se exponen temas, se plantean y se responden dudas.

Registros. Libro de bitácora, Formato CPP-01, Solicitud de Incorporación al Estudio de Regularización del Uso del Suelo (información de campo).

Acciones en el Entorno. Recorridos con vecinos en predios y zonas dentro del polígono del PPDU; voceos y distribución de volantes.