



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
*Unidad Iztapalapa*

---

La participación de la sociedad civil en políticas públicas ambientales. El caso de Coordinadora Regional del Sur y Ex Ejido Xochimilco, en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México 2000-2006

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

**JESÚS EUGENIO MÉNDEZ ALBA**  
MATRÍCULA: 200219758



ASESOR (A):  
**DR. FERNANDO  
PINEDA MORALES**



LÉCTOR (A):  
**MTRA. MARTHA  
BAÑUELOS CÁRDENAS**

*Iztapalapa, Ciudad de México, Julio, 2007*

**La participación de la sociedad civil en políticas públicas ambientales. El caso de Coordinadora Regional del Sur A.C., y Ex Ejido Xochimilco A.C. En el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México 2000-2007**

## Índice

### Introducción

#### 1. Sociedad civil y políticas públicas

*1.1. El concepto de sociedad civil*

*1.2. La participación desde una perspectiva teórica*

1.2.1. Teoría económica

1.2.2. Teoría deliberativa

1.2.3. Participación ciudadana

*1.3. Diseño y aplicación de políticas públicas*

1.3.1. Rendición de cuentas

#### 2. Medio ambiente y agentes sociales

*2.1. El problema ambiental de la Ciudad de México*

2.1.1. Racionalidad ambiental y sobrepoblación

*2.2. Organizaciones civiles ambientales*

2.2.1. Alcances y limitaciones

#### 3. La política ambiental en la Ciudad de México

*3.1. Descripción geográfica y configuración política*

*3.2. Legislación ambiental*

*3.3. Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000-2006*

3.3.1. Lineamientos principales del programa

*3.4. La participación de organizaciones de la sociedad civil: Ex-Ejido Xochimilco A.C. y Coordinadora Regional del Sur A.C.*

3.4.1. Geografía y configuración política de la Delegación Xochimilco

3.4.2. Geografía y configuración política de la Delegación Álvaro Obregón

3.4.3. Información obtenida de las organizaciones.

### Conclusión

*Propuestas*

*Anexo*

*Abreviaturas*

## **Introducción.**

Actualmente en la Ciudad de México la participación ciudadana se ha vuelto relevante en todos los procesos y quehaceres gubernamentales. El ámbito ecológico y ambiental no ha sido la excepción y su discurso político también menciona la necesidad de hacer participe a la sociedad civil en las tareas públicas de este tipo, puesto que no sólo legitima las directrices del gobierno en turno sino que también promueve la solidaridad y los votantes en las próximos comicios electorales. No obstante, para que la participación ciudadana obtenga trascendencia y resultados sustanciales se debe tener en cuenta en qué niveles institucionales ocurre ésta, en qué fase de la política pública se produce, y bajo qué presupuestos deliberativos se promueve dicha participación. Por ello la presente investigación surge a partir de dos razones principales. La primera es que actualmente el deterioro ambiental en el Distrito Federal y su zona conurbada es una cuestión alarmante que requiere la intervención tanto de las autoridades gubernamentales como de los ciudadanos,<sup>1</sup> ya que este problema no sólo impacta a los pocos ecosistemas naturales que aún predominan al sur de la Ciudad de México, sino también a la calidad de vida de sus habitantes en todos sus aspectos. La segunda es que esto ha ocasionado que la ciudadanía se interese en su entorno ambiental y forme organizaciones civiles ambientales para modificar o frenar el rumbo de acciones que vayan en contra de la preservación de su medio ambiente. Por lo cual, se hace relevante conocer de qué manera participaron las organizaciones civiles ambientales Coordinadora Regional del Sur y Ex-Ejido Xochimilco en el Programa General de Ordenamiento Ecológico en su fase de diseño y aplicación, durante el periodo 2000-2006. Que decretaba por vez primera un suelo de conservación ecológica para el Distrito Federal<sup>2</sup> y contemplaba la participación de organizaciones civiles

---

<sup>1</sup>En el transcurso del estudio se utilizará indistintamente *Ciudad de México* y *Distrito Federal*, para referirnos al mismo espacio geográfico y político, dentro del cual se llevó a cabo el estudio.

<sup>2</sup>Se decreto el suelo de conservación ecológica a partir del año 2000, dentro del Programa General de Conservación Ecológica del D.F. emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y el gobierno de la Ciudad de México.

ambientales a través de la emisión de convocatorias para la consecución, aplicación y gestión de proyectos ambientales dentro de sus comunidades.

La Ciudad de México esta ubicada en la zona céntrica del país y funge como su capital. Esta bordeada por zonas montañosas que determinan sus características climáticas subtropicales,<sup>3</sup> lo cual, en épocas de sequía e invierno favorecen la inversión térmica atrapando los contaminantes atmosféricos. El conteo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), en el año 2005, arrojó que cuenta con una población de casi nueve millones de personas, debido a la concentración de los procesos productivos, de distribución, de consumo y de servicios que efectivamente la han hecho prosperar a lo largo de las décadas, aunque, a costa de la expansión urbana y la degradación de recursos naturales y biodiversidad necesarios para un desarrollo sustentable. La descentralización de funciones administrativas en materia ambiental en la Ciudad de México es relativamente nueva por lo que aún no adquiere la profundidad necesaria para manejar correctamente el problema ambiental, por ello mismo, las autoridades locales cuando tratan de reducir y modificar los patrones de agentes contaminantes como las industrias, el transporte o los residuos sólidos, la mayor parte de las veces son tratamientos coyunturales y focalizados que no adquieren el éxito previsto. Y que rara vez incorporan en sus decisiones y prácticas políticas la participación ciudadana o de la sociedad civil.

En este contexto, surgen nuestras preguntas de investigación que giran en torno a lo siguiente: ¿de qué manera la sociedad civil de la Ciudad de México se vinculó con el gobierno local para participar dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico en el periodo 2000-2006? y, ¿la forma en que se vincularon permitió un espacio efectivo de

---

<sup>3</sup>Los climas subtropicales son aquellos que mantienen una temperatura media anual entre doce y dieciocho grados centígrados y la precipitación anual varía entre los seiscientos y mil quinientos metros cúbicos de agua, lo que favorece mayores asentamientos humanos (Rzedowski y Equihua, 1987:115).

deliberación entre ciudadanos y autoridades gubernamentales donde se discutieran y resolvieran problemas de carácter ambiental?

Para conocer cómo fue la interacción de las organizaciones civiles ambientales con las autoridades gubernamentales, nuestros objetivos serán: indagar en qué niveles institucionales se llevó a cabo la participación ciudadana; observar el carácter que tomó esta intervención, e indicar bajo qué vínculo se relacionaron para cooperar dentro de este programa ambiental; y señalar si permiten y son espacios donde exista una deliberación entre agentes sociales y el gobierno local para resolver de manera integral los problemas ambientales del Distrito Federal. Lo anterior nos obliga a observar por qué procesos atraviesa actualmente la sociedad civil en México y conocer cuáles son los presupuestos básicos para que la participación ciudadana en un régimen democrático se realice de manera adecuada. Asimismo, observar qué problemas ambientales enfrenta el Distrito Federal y en qué medida los resuelve su programa implementado, para determinar cómo se dividen los campos de acción y áreas de trabajo de las organizaciones civiles ambientales de la Ciudad de México, así como también visualizar cuáles son sus alcances y limitantes para actuar. Por último, conocer cuál fue la experiencia de las organizaciones civiles ambientales al participar dentro de este programa y en implementar sus proyectos ambientales

Nuestra hipótesis contempla que la forma en que la sociedad civil se vinculó con las autoridades de la Ciudad de México, para participar en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, fue a través de las convocatorias emitidas por las mismas autoridades gubernamentales, que es una forma de interacción relativamente novedosa entre estas dos esferas. Creemos que la forma en que se vincularon no es propiamente un espacio efectivo de deliberación dentro del cual se discutan y resuelvan los problemas ambientales de manera integral, no obstante, se perciben como un medio de aprendizaje y

una alternativa de poder incidir en las acciones ambientales del Distrito Federal y reconfigurar la sociedad civil de esta ciudad.

En términos prácticos y teóricos la importancia de este tema radica en conocer la forma en que interactúa la sociedad civil y el gobierno de la Ciudad de México para hacer frente al problema ambiental, lo cual implica, observar el concepto de “participación” no sólo como un medio para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, sino como una opción para la sociedad civil de hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Asimismo, que los gobernantes respondan a la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas, lo que involucra, la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. Así, la participación ciudadana resulta esencial porque por un lado, garantiza las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, y por otro, mantiene una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Por otro lado, también implica conocer una tipología que muestre los medios por los cuales se vinculan la sociedad civil y el gobierno local, e indagar a través de qué áreas de trabajo y líneas de acción cooperan para saber bajo qué formas se relacionan, o sea, especificar las actividades ambientales dentro de las cuales organizaciones civiles y la esfera gubernamental pueden interactuar. Esto ayudará a comprender si existen nuevos vínculos o se han modificado los ya existentes. Otra razón relevante es que presenta a las organizaciones civiles ambientales o ambientalistas un panorama sobre los campos de acción y áreas de trabajo más comunes dentro de los que se mueven éstas y, observar de qué manera actualmente pueden ser una oportunidad de vincularse tanto con autoridades gubernamentales, instituciones académicas, ciudadanos y otros entes sociales para llevar a cabo proyectos ambientales en común. Asimismo, se ofrece un esbozo sobre los principales aspectos organizacionales que permiten a las organizaciones civiles operar de manera adecuada y competitiva para desarrollar sus actividades, lo cual, les permite alcanzar sus metas u objetivos ambientales

de una mejor manera. Por último, ofrece la información recabada por una investigación de campo donde se analiza la experiencia de dos organizaciones civiles que implementaron proyectos ambientales junto con el gobierno del Distrito Federal, ello, para proporcionar entre otras cosas, cómo se vincularon con el gobierno local, cuál es su formación histórica, cómo llevan a cabo sus acciones, cómo es su funcionamiento interno y cuál es su visión ambiental desde una perspectiva social y ciudadana.

Desde esta perspectiva, el método referido al presente estudio es de carácter cualitativo en el cual se realiza el análisis de conceptos que nos ayudarán a comprender y adecuar los procesos que ocurren en la realidad a investigar. Así, las variables contempladas son la siguientes: sociedad civil, democracia, espacio deliberativo, participación ciudadana, políticas públicas, rendición de cuentas y organizaciones civiles.

1. Sociedad civil: aquella pluralidad asociativa desde la cual las personas despliegan sus acciones fuera de los cánones políticos y en la gran variedad de organizaciones que componen la sociedad civil, donde se materializan nuevas formas de solidaridad que sirven de aprendizaje y creación de patrones culturales. Es decir, se desarrollan asociaciones voluntarias y una esfera pública donde los asuntos de interés colectivo puedan discutirse, así como los medios institucionales que sirvan de puente entre la sociedad civil, la esfera pública, las instancias políticas representativas, y el aparato estatal. Este concepto partió de la revisión de autores como Jean Cohen y Andrew Arato (2001) así como de Alberto Olvera y Leonardo Avritzer (1992).

2. Democracia: aquel régimen político que contiene en sus ejes institucionales características tales como un sistema de partidos competitivo, un Estado de Derecho, libertad de expresión de los individuos y el acceso a distintas fuentes de información, una ciudadanía inclusiva, autonomía de las organizaciones ciudadanas, una cultura democrática,

y la existencia de un espacio público. Dicho concepto surgió de la revisión de autores como Pedro Salazar (2004), Adam Przeworski (1998) y Robert Dahl (1994).

3. Espacio deliberativo: aquel espacio público autónomo necesario para que los ciudadanos se expresen y puedan influir en la esfera gubernamental, es un espacio civil en el cual se discute a través de la comunicación varios temas de interés de la sociedad formando una opinión pública, la cual, sirve como contrapeso y supervisión a las actividades del gobierno. La formación de este concepto se produjo por la revisión de los autores Jürgen Habermas (1998) y José Fernández (2003).

4. Participación ciudadana: aquella intervención ciudadana en las actividades públicas únicamente cuando son portadores de intereses sociales, prestando atención al nivel y ámbito en los que recaiga dicha participación. La acuñación de este concepto partió de la revisión de los autores Nuria Cunill (1991), Bernardo Kliksberg (2001) y Fernando Pineda (2007).

5. Políticas públicas: aquellas decisiones políticas, económicas y sociales que combinan sujetos, acciones, recursos y procesos para intervenir en el desarrollo social, sobre las condiciones de bienestar e integración de la sociedad. Cuentan con tres distintas fases de desarrollo que son: su diseño, ejecución y evaluación, dentro de las cuales se vislumbra que la participación ciudadana es importante porque se enfrentan problemas sociales y a la gestión pública de los mismos. Lo cual, involucra la creación de instrumentos y canales de comunicación necesarios para que dicha participación sea funcional. Dicho concepto emergió de la revisión de autores tales como Charles Lindblom (1991), Joan Subirats (1989), Luis Aguilar (1992) y Arles Caruso (2004).

6. Rendición de cuentas: aquella obligación permanente de los servidores públicos para informar a los ciudadanos de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación

de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, conlleva el involucramiento e interés de los ciudadanos en las actividades públicas, porque garantizar el buen desempeño de los servidores públicos o modificar acciones ilícitas requiere de un monitoreo y presión política directa desde la sociedad civil. Este concepto fue elaborado por la revisión a los autores Carlos Ugalde (2002), Guillermo O'Donnell (2000), Alberto Olvera y Leonardo Avritzer (1992).

7. Racionalidad ambiental: es una racionalidad objetiva, atendida por y para cada uno de los pueblos de acuerdo a sus necesidades ambientales, o sea, aquella racionalidad que integra el pensamiento, los valores y la acción; es una racionalidad abierta a la diferencia, a la diversidad y la pluralidad de racionalidades que definen y dan su especificidad e identidad a la relación de lo material y lo simbólico, de la cultura y la naturaleza. La formación de este concepto surgió a través de la revisión de textos escritos por Enrique Leff (2004).

8. Organizaciones civiles ambientales: son grupos estables, organizados, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, y tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que pueden tener personalidad jurídica de asociación civil o no. Son organizaciones de profesionales, vecinos, ejidatarios, comuneros o ciudadanos que se agrupan para tratar de resolver un problema ambiental urbano o rural. Y son instrumentos de representación política de la ciudadanía porque algunas de sus acciones enfrentan al gobierno. Este concepto emergió por la revisión a autores como Gabriela Pérez-Yarahuán (1998), Manuel Canto (2000) y Martha González (2004).

Para recolectar los datos en la investigación de campo, se realizó y aplicó un cuestionario a través de una entrevista. Dicha entrevista se llevó a cabo a dos integrantes de las organizaciones civiles: Coordinadora Regional del Sur A.C., ubicada en la Delegación Álvaro Obregón; y, Ex-Ejido Xochimilco A.C., ubicada en la Delegación Xochimilco

durante el último trimestre del año 2006. La manera en que se eligió a dichas organizaciones fue por tres razones. La primera fue el elevado número de organizaciones civiles que participaron durante los seis años en proyectos de conservación ambiental, lo cual, tomó en cuenta el tiempo y los recursos para investigar a más organizaciones. La segunda razón estriba en las diferencias encontradas en estas dos organizaciones con respecto a las demás en los seis años escogidos para el estudio, de tal suerte que en el caso de la Delegación Obregón el proyecto escogido tuvo continuidad durante cuatro años: 2000-2004; y en el caso de Xochimilco el proyecto, aunque sólo se mantuvo de 2000 a 2002, participaron dentro de la organización más de dos mil personas cosa que no sucedió en otros proyectos y en ninguna otra delegación. La tercer y última razón se sustenta en la cercanía de estas dos organizaciones hacia la zona céntrica del Distrito Federal que nos facilitó realizar la entrevista sobre sus proyectos.

La entrevista consistió en una serie de preguntas aplicadas a dos miembros de ambas organizaciones que fueron los presidentes y a un miembro operativo (que labora en actividades directamente con los beneficiarios) en el propio domicilio legal de las organizaciones. La razón de entrevistar a estas personas radicó en que tenían mayor tiempo de colaborar dentro de las organizaciones y porque conocían mejor las actividades que desarrollaban. La guía de preguntas se dividió en tres secciones. La primera comprende la formación de la organización civil, ello nos sirvió para conocer en base a qué problema ambiental se organizaron, desde qué fecha funcionan como organización ambiental, o sea, todo lo referente a su historia. La segunda se enfocó en saber qué acciones llevan a cabo las organizaciones ambientales para alcanzar sus objetivos, que nos ayudó a conocer el tipo de coordinaciones o vínculos que tienen, así como también su funcionamiento interno. La tercer sección es acerca de su participación en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, esta última parte nos proporcionó información acerca de su experiencia en el proyecto ambiental que llevaron a cabo, así

como su interacción con el gobierno del Distrito Federal. En el anexo que se ilustra al final del presente trabajo se presenta el esquema de preguntas que se aplicó a los integrantes de las organizaciones.

Es necesario mencionar que el estudio contiene ciertas limitantes debido a lo siguiente: la información pública adquirida sobre el Programa General de Ordenamiento Ecológico, fue solamente suficiente para poder explicar lo más elemental y necesario de su operación y no tan abundante como lo hubiéramos querido, porque en el proceso de requerimiento para conseguir más información a través del IFAI nos indicaron que su obtención era imposible debido a su carácter “confidencial”, por lo cual, tuvimos que conformarnos sólo con lo que ya nos habían proporcionado. Ello nos limitó para profundizar más en su funcionamiento y acercarnos más a la forma en que se ponía en práctica. Otra cuestión es la que se refiere a la proceso de la emisión de las convocatorias gubernamentales dirigidas hacia las organizaciones civiles, ya que este varía dependiendo de cada institución y programa gubernamental por lo que no se puede generalizar la forma en que las organizaciones civiles pueden participar dentro de ellas, así que este estudio no ofrece un método general que se adecue a otros casos en particular. Estos dos elementos fueron relevantes para nuestra investigación porque no permitieron un estudio más profundo el cual nos ofreciera un espectro y una comprensión más amplia del tema.

El presente trabajo consta de tres capítulos. El primero de ellos define el concepto de sociedad civil y la manera en que se ha desarrollado en México. El comprender cómo se comporta y articula ésta, nos proporcionará las herramientas necesarias para entender de qué manera emerge la participación ciudadana. Asimismo, indagaremos qué tipo de participación ciudadana se requiere para que la sociedad civil incida en las políticas públicas, para ello nos remitiremos a dos principales teorías sobre participación ciudadana dentro de regímenes democráticos. Indicaremos qué es la participación ciudadana, de qué

otras formas de participación se distingue y a través de qué instrumentos se lleva a cabo en el Distrito Federal, para conocer en qué ámbitos y niveles institucionales opera, también, mencionaremos cual es el discurso gubernamental con respecto al involucramiento de la sociedad civil en cuestiones públicas. Por último, definiremos qué es una política pública y conoceremos en qué consiste el diseño y ejecución de ésta, lo cual nos ayudará a comprender quién las elabora y quienes pueden incidir en ellas, asimismo, señalaremos cómo la rendición de cuentas se convierte en un elemento importante que reconfigura, retroalimenta y legitima las acciones gubernamentales.

En el segundo capítulo se alude al problema ambiental, para conocer cuáles son los principales factores que han conducido a ello y saber los retos que actualmente enfrenta el gobierno de la Ciudad de México. Enseguida se aludirá a los problemas subyacentes que se encuentran en las políticas de desarrollo sustentable, es decir, la racionalidad económica actual y la sobrepoblación, lo cual nos ofrecerá un marco más integral de la problemática ambiental. Posteriormente, mencionaremos el desarrollo que han tenido las organizaciones civiles ambientales dentro del Distrito Federal para comprender el contexto actual en el que operan, asimismo, conoceremos cuáles son sus áreas de trabajo, su alcance geográfico, sus campos de acción, que nos ayudarán para saber cómo enfrentan los problemas ambientales y las principales formas en que estas se vinculan con la esfera gubernamental de la Ciudad de México. Por último, señalaremos cuáles son los alcances y los límites de las organizaciones civiles ambientales ya que deben contemplarse aspectos tales como su organización interna, vínculos o redes que establecen y el espacio en el que actúan.

En el tercer capítulo se describe la geografía y la configuración política del Distrito Federal que contextualiza el Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000-2006 y conoceremos cuáles delegaciones abarca dicho programa. Enseguida, se analizan las disposiciones que tiene contemplada la Legislación Ambiental del Distrito Federal, en

cuanto a las autoridades ambientales y a la participación ciudadana, lo cual nos permitirá por un lado, conocer quiénes son los entes encargados de llevar a cabo las políticas públicas, y de qué manera se coordinan y ejecutan acciones. Por otro, sabremos cómo se comprende la participación de los ciudadanos y bajo que mecanismos se pone en práctica. Posteriormente, señalaremos cuáles son los principales lineamientos y reglas de operación que contiene el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, para saber en qué consistió, que medidas se aplicaron, cuál fue la población objetivo, qué zonas ecológicas contempló y cómo conceptualizó la participación ciudadana y si ésta es equiparable con lo que señala la propia Ley Ambiental del Distrito Federal. Este ejercicio nos ayudará a establecer en que niveles y ámbitos se efectuó la participación ciudadana dentro de este programa, así como también la forma en que se vincularon las organizaciones civiles ambientales con la esfera gubernamental. Después se explicará la participación que tuvieron las organizaciones Ex Ejido Xochimilco A.C. y la Coordinadora Regional del Sur A.C. en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico. Primeramente se describirá la geografía de la Delegación Álvaro Obregón y la Delegación Xochimilco, ya que es aquí donde las organizaciones civiles ambientales llevaron a cabo sus proyectos ambientales, esto nos ofrecerá el marco de los recursos naturales, flora y fauna que aún prevalece en estas zonas, y qué autoridades están a cargo de protegerles. Por último, se presentará la información recabada que obtuvimos de las organizaciones civiles ambientales, para conocer de primera fuente, cuál fue su experiencia al participar en este del programa ecológico de la Ciudad de México.

## **1. Sociedad civil y políticas públicas**

### ***1.1. El concepto de sociedad civil***

Para saber cómo la ciudadanía puede incidir en las acciones gubernamentales tenemos que observar el concepto de sociedad civil, ya que ésta, en su gran heterogeneidad se articula y formula sus demandas así como sus reticencias frente al poder político no sin antes tener presente que renuevan y reformulan los aspectos ideológicos, culturales, sociales y políticos. Los precursores que han impuesto una nueva perspectiva para observar la sociedad civil son los autores Jean Cohen y Andrew Arato (2001) los cuales señalan que para entender los cambios drásticos que ocurren en América Latina así como en Europa Oriental, el concepto de sociedad civil es de vital importancia no sólo para comprender los desfases de las transiciones democráticas y el papel que desempeñan los actores inmersos en ellos. Cabe mencionar que para desentrañar su concepto y conseguir una teoría sistemática de sociedad civil, hacen repaso al desarrollo de tres debates teóricos: 1) el debate entre la teoría democrática elitista y la participativa; 2) el debate entre el liberalismo orientado a los derechos y el comunitarismo; y 3) los defensores del Estado social y los que apoyan la noción del libre mercado.<sup>4</sup> Los autores disciernen estas controversias porque no pueden partir de la autocompresión de los actores por sí mismos, además de que el problema de la sociedad civil y su democratización está presente dentro de esas discusiones.

Cohen y Arato parten de la tesis de que los movimientos sociales constituyen el elemento dinámico en proceso que puede ser el catalizador positivo para potenciar a las sociedades

---

<sup>4</sup>El Estado social es aquel que se encarga de la protección y salvaguarda de las demandas sociales: educación, salud, así como seguridad económica y social. Originalmente dicho Estado era mínimo, sin embargo, la ampliación de los derechos civiles y políticos a capas cada vez más amplias de la población como asalariados, campesinos, grupos étnicos, mujeres y jóvenes presionó para que el Estado cubriera estas cuestiones sociales. Es decir, el núcleo de la doctrina liberal es la teoría del Estado mínimo, la práctica de la democracia, que si bien es una consecuencia histórica del liberalismo o por lo menos una prolongación histórica de él, ha llevado a una forma de Estado que ya no es mínimo, aunque no es el Estado máximo de los regímenes totalitarios (Bobbio, 1992:97).

civiles modernas.<sup>5</sup> Así, reconstruyen la categoría de la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado compuesta por un núcleo o (esfera íntima) que es la familia a la cual le precede la esfera de asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública; además la sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización. Desde esta perspectiva, si nos referimos a la sociedad civil como una esfera entre el Estado y la economía es posible que ésta pueda influir tanto en la vida política como económica, es decir, no directamente relacionado con el control y dominio del poder sino incidir e influir en él a través de las asociaciones que la conforman y dentro del debate en la esfera pública sobre la orientación política. De la misma forma en el ámbito económico, la sociedad influye en la orientación hacia la que se dirige la economía mas no en el dominio y control de las riquezas. Tampoco se trata de observar a la sociedad civil como opuesta a la economía y al Estado sino de la concepción de mecanismos de mediación entre las tres esferas que producirán estabilidad y continuidad de estos en conjunto, ya que la sociedad civil expresa dicen los autores, un conjunto de normas, prácticas, papeles, competencias, y toda la parte establemente organizada de un ente social (Cohen y Arato, 2001:69).

Argumentan que las sociedades modernas no son comunitaristas, es decir, dentro de éstas ya no hay comunidades puras e integradas por una concepción específica cultural e ideológica sino que la vida social del presente se caracteriza por la presencia y mezcla de la pluralidad de distintas formas de vida, está diferencialmente estructurada y conformada de manera heterogénea. Argumentan, utilizando la concepción de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, que la estructura normativa de las sociedades modernas deben asegurar una conexión comunicativa para dialogar y resolver asuntos públicos, en consecuencia, la

---

<sup>5</sup>Movimiento social es un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, y valiéndose de formas de acción y organización variables. También cabe mencionar que tienen y poseen una temporalidad (Riechmann y Fernández, 1994:48).

noción del derecho (también reestructurado por Habermas) se vuelve un factor importante para fortalecer la esfera pública,<sup>6</sup> es decir, una esfera pública moderna es aquel espacio en el cual hay un proceso de deliberación, este espacio no pertenece ni surge de la esfera política, ya que no se dialoga dentro del Estado sino frente a él, por lo que proviene de la sociedad civil, y desde el cual se puede influir y supervisar el poder. Por otro lado, Cohen y Arato no sólo tienen en cuenta los elementos plurales de la sociedad civil como lo son las asociaciones voluntarias, grupos informales y la familia que portan autonomía, sino que también conciben la necesidad de las instituciones culturales y de comunicación, es decir, la publicidad; también, la privacidad de los individuos en cuanto a su desarrollo individual y moral; y, la legalidad, que amalgama y proporciona sostén a estos derechos y normativas básicas que son indispensables para pensar en la sociedad civil.

Aluden que este concepto de sociedad civil posee la perspectiva de mediación entre individuos, entre grupos e instituciones sociales, y entre instituciones sociales e instituciones globales, o sea, implica relaciones verticales y no solamente horizontales que derivan en vinculaciones a instituciones legales. De ahí, que lo anterior se complementa con su tesis de la potencialidad de los movimientos sociales para incrementar la acción de la sociedad civil, ya que se forma una teoría social dual, es decir, los movimientos contemporáneos tienen una apariencia y una lógica organizativa duales, tanto a la ofensiva como a la defensiva, que limite las tendencias colonizadoras del Estado administrativo y de la economía de mercado, para que establezca nuevas formas de control social sobre estos subsistemas a través de su influencia en la estructura económica y política. Lo anterior lo logran los autores haciendo alusión a las tesis de la acción colectiva de Habermas, las cuales son: a) la emergencia de la modernidad cultural (la ciencia, el arte y la moralidad

---

<sup>6</sup>La esfera pública es el espacio civil desde el que los individuos pueden comunicarse entre sí, intercambian puntos de vista para configurar, entre todos, una opinión conjuntamente diseñada. La esfera pública es el lugar en el que se forma comunicativamente la opinión pública. En sentido democrático, la opinión se configura a través de la discusión. Por ello, la esfera pública y su producto, la opinión pública, tienen una matriz civil y sirven, ambas, como contrapeso al poder del Estado (Fernández, 2003:18).

que son precursores de la modernización del mundo de la vida a través de su relación postradicional y posconvencional); b) la institucionalización selectiva (autorreflexión, autonomía, libertad, igualdad y significado, es decir, un modelo dual de sociedad que diferencia entre sistema y mundo de vida,<sup>7</sup> donde los procesos implicados en la modernización de la economía y del Estado son distintos de los manejados en la racionalización del mundo de la vida); y, c) que es el carácter bilateral de las instituciones del mundo de la vida contemporáneo (o sea, la racionalidad societal que ha traído desarrollos institucionales en la sociedad civil que han incluido no sólo a la dominación sino también a la emancipación). Por ello, esta característica dual coloca los elementos más importantes de la sociedad civil: la legalidad, la cultura de masas, las asociaciones civiles y la publicidad, donde ya hay un carácter doble institucional de la sociedad civil que permite tener una perspectiva que medie entre la revolución y la pasividad.

Por otra parte, Alberto Olvera en colaboración con Leonardo Avritzer (1992:231) menciona que en México y en general en Latinoamérica el enorme peso del Estado dentro de nuestras sociedades, con su carácter patrimonial, mantienen un atraso relativo de la organización independiente de la sociedad. Anclando su explicación dentro de los parámetros que ofrece Habermas señalan que los conceptos de autoritarismo y democracia que prevalecen en América Latina ilustran la ambigüedad de la cultura política que domina en la región hacia la democracia, de tal manera que no se le entendió como una forma de autoorganización de la sociedad para crear controles sobre la economía y el Estado. Para que ello se vuelva factible se tiene que establecer la diferencia entre la economía, democratización del Estado

---

<sup>7</sup>Habermas concibe la evolución social como un proceso de diferenciación. El "sistema" es el ámbito formado por el subsistema económico, que gira alrededor del dinero, y por el subsistema político, cuyo medio es el poder. El mundo de la vida es la esfera donde la cultura es elemento esencial y que trasciende junto con el lenguaje, es decir, el mundo de la vida es donde se encuentran el que habla y el que escucha, es la sede en la cual pueden plantearse, recíprocamente, la pretensión de que las expresiones se armonicen en el mundo y en la que los hombres pueden criticar y confirmar estas pretensiones de validez, expresar el propio disenso y alcanzar el acuerdo (Fernández, 2003:222).

y organización autónoma de la sociedad para después entender la relación e interacción entre ellas.

Mencionan que el concepto de sociedad civil se debe de entender en dos formas distintas que se complementan: 1) *como movimientos sociales autolimitados en el plano político*, que se organizan a sí mismos sobre bases interactivas y que buscan afirmar su diferencia frente a las instituciones estatales y del mercado, con ello, la sociedad civil se forma por aquellos movimientos que buscan separar el Estado del mercado, y aquellos que tratan de crear espacios autónomos de acción del Estado e impulsar la esfera pública; y, 2) *como un concepto teórico e histórico* que incluya la comprensión de las sociedades modernas bajo dos principios de reproducción social que son: integración sistémica e integración social. La primera es la organización del mercado y el Estado, que se rigen estratégicamente por la búsqueda de dinero y poder. La segunda es la cultural que se rige por la acción comunicativa, formación de solidaridades, identidades, mecanismos de socialización y por el principio de autonomía social. Para que su interacción funcione debe de existir un sistema jurídico operativo e independiente así como también una esfera pública, es decir, espacios de discusión en donde la acción comunicativa fluya libremente. Con ello, la concepción de sociedad civil es un marco institucional de un moderno mundo de vida estabilizado por derechos básicos que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado.

Sin embargo, como bien afirma Olvera y Avritzer esa concepción de sociedad civil da por sentado el largo proceso que tienen las democracias modernas además de que impera y se respeta la ley, cosa que apenas están desarrollando los países latinoamericanos, por lo que nuestras sociedades atraviesan precisamente por la formación de sus sociedades civiles. Por ello, el concepto de *sociedad civil* que mantendremos en el estudio será: *una pluralidad asociativa desde la cual las personas despliegan sus acciones fuera de las normas y reglas*

*políticas y en la gran variedad de organizaciones que componen la sociedad civil donde se materializan nuevas formas de solidaridad que sirven de aprendizaje y creación de patrones culturales. Es decir, se desarrollan asociaciones voluntarias y una esfera pública donde los asuntos de interés colectivo puedan discutirse, así como medios los institucionales que sirvan de puente entre la sociedad civil, la esfera pública, las instancias políticas representativas, y el aparato estatal.*

Es necesario mencionar que este avance progresista de la sociedad civil se adhiere directamente a la vertiente democrática ya que sin la participación efectiva de los individuos en las instituciones públicas, así como en los grupos, organizaciones y asociaciones que componen la sociedad civil, no hay una base firme que sustente a la democracia. Asimismo, el concepto de sociedad civil informa el contenido normativo de un proyecto democrático que va más allá de la democracia representativa y nos lleva al plano de la democracia participativa con actores sociales como eje de este proceso.<sup>8</sup> De ahí, que en el siguiente apartado observemos cuales son los componentes de un Estado democrático.

### ***1.2. La participación desde una perspectiva teórica***

Sin lugar a dudas hablar de participación ciudadana inmediatamente nos remite al concepto político de la democracia, porque nos imaginamos que ésta conlleva a la implicación ciudadana en los quehaceres públicos, sin embargo, no podemos suponer que tan sólo por tener un régimen democrático exista tal participación que significa ir más allá de la participación electoral y representación en los órganos de gobierno. Es por ello que hablar de participación ciudadana integra una serie de problemas que hay que desmenuzar, entre ellos, y el que a mí me importa en particular ¿qué tipo de participación se requiere para que

---

<sup>8</sup>En el estudio actual, este proceso democrático que implica nuestro concepto de sociedad civil es representado por la participación de organizaciones civiles y la forma en que participan e interactúan con la esfera política como se explicará más adelante.

la sociedad civil se integre al diseño y ejecución de las políticas públicas? Aunque antes tenemos que observar necesariamente la unión que hay entre la participación y la democracia.

Pedro Salazar (2004:45) menciona que la idea de democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (ciudadanos) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de la mayoría. Esta noción de democracia es formal ya que sólo nos dice quién está autorizado para decidir en una determinada comunidad y cómo debe de hacerlo, lo cual está bien porque no puede decirnos nada acerca del contenido de las decisiones que se van tomar ya que no habría entonces una deliberación que le es inherente a la democracia. También, con esta idea podemos discernir que primeramente evoca autonomía política y autogobierno para después situarse en la idea de la libertad positiva, entendida ésta, como la facultad que tienen los individuos para participar en la adopción de las decisiones a las que se verán sometidos. La democracia es el régimen en el que la imposición heterónoma se disuelve (o, al menos se legitima) mediante la participación autónoma de los destinatarios de las normas de su elaboración. Con ello, tenemos que la autoridad proviene desde abajo y es donde la democracia se vincula con la idea de participación, ya que las decisiones provienen desde la base y porque los ciudadanos participan en su establecimiento. Es ahí donde radica su unión y por consiguiente su codependencia.

Adam Przeworski señala que para que la democracia sea sustentable no sólo necesita de que su clase política funcione eficazmente sino además: un marco institucional que promueva los objetivos normativamente deseables y políticamente deseados; instituciones capaces de enfrentar crisis políticas en caso de que los objetivos planteados no se alcanzaran; que el Estado coordine eficazmente una política fiscal para una buena

distribución de los ingresos; que el Estado mantenga la seguridad territorial y seguridad física del ciudadano; y, que todas las fuerzas políticas comprendan que promover sus intereses dentro de un marco institucional es la mejor vía para llegar a ellos, o sea, un Estado de Derecho donde impere la ley.<sup>9</sup>

Przeworski (1998) señala que el marco institucional donde se deliberan las decisiones políticas es importante pero también menciona que el papel ciudadano es trascendente, y que el fortalecimiento de la ciudadanía es una tarea del Estado. Dicha tarea la llevará a cabo proporcionando las condiciones necesarias para que la ciudadanía tenga seguridad material, educación y acceso a la información (pag.62).

Por otro lado, Robert Dahl señala que un país ha de gobernarse democráticamente sí existen dentro de él ciertas instituciones.<sup>10</sup> Entre ellas menciona: cargos públicos electos por los ciudadanos, o sea, el control de las decisiones políticas y administrativas por los ciudadanos a través de la elección de sus representantes; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión en cualquier forma sobre el régimen político, el gobierno o el orden socioeconómico; acceso a fuentes alternativas de información, que provengan no sólo de instituciones gubernamentales sino también en poder de otras entidades de información como periódicos, revistas, libros o medios de comunicación; autonomía de las asociaciones ciudadanas donde los individuos activan su derecho de formar organizaciones independientes, entre ellas, grupos de interés, sindicatos, organizaciones civiles y partidos políticos; y, una ciudadanía inclusiva en la cual a ningún adulto que se encuentre en determinado país y esté sujeto a sus leyes le puedan negar sus derechos más fundamentales.

---

<sup>9</sup>El Estado de Derecho es la "juridización" de la política. Cuando la política es regida por normas jurídicas generales y abstractas, tenemos como consecuencia la protección de los derechos individuales por medio de un poder político coactivo y la actuación del gobierno limitada por los derechos ciudadanos (Przeworski, 1998:64).

<sup>10</sup> Las instituciones son prácticas que pueden ser de cualquier índole (en este caso democráticas) que se han realizado de manera habitual y duradera; se convierten en instituciones después de un largo periodo de tiempo alentando su paso de una generación a otra (Dahl, 1994:98).

De acuerdo con Salazar, Przeworski y Dahl observamos que una *democracia estable y de calidad* necesita cumplir varios requisitos. A nuestro entender una democracia tendría las siguientes características: un *sistema de partidos competitivo* que contribuya a la integración política más que a la fragmentación, aquí se inserta la noción de participación ciudadana de Salazar sobre las decisiones colectivas y la elección de cargos públicos por los ciudadanos, a través de elecciones libres, frecuentes e imparciales como indica Dahl. También se podría colocar dentro de esta vertiente, la existencia de una clara y efectiva división de poderes ya que si uno de ellos concentra en su mayoría las decisiones y atribuciones políticas no serviría de mucho un sistema de partidos y un sistema electoral competitivo; que exista un *Estado de Derecho*, es decir, un marco institucional que regule y garantice los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos; *libertad de expresión* de los individuos y el *acceso a distintas fuentes de información*; *una ciudadanía inclusiva* dentro de la cual podríamos mencionar el respeto y reconocimiento a los grupos minoritarios. Aquí incluiríamos la noción de Przeworski del crecimiento económico y su redistribución para obtener una ciudadanía plena; *autonomía de las organizaciones ciudadanas* que estén institucionalizadas bajo un régimen legal para que tengan la oportunidad de interactuar en acciones públicas; *una cultura democrática* dentro de la cual debe estar anclada la participación política, la información, la confianza en distintas instituciones políticas y la tolerancia; y, por último, la *existencia de un espacio público* (que adelante se describe) que conlleve a la deliberación ciudadana y permita la diversidad e inclusión, aquí se inserta muy bien la idea de Przeworski de la inclusión participativa en las decisiones gubernamentales.

Con lo anterior, sabemos que es un régimen democrático y quienes están autorizados a participar dentro de ella son los ciudadanos.<sup>11</sup> Estos pueden participar porque son iguales

---

<sup>11</sup>T.H. Marshall concibe a la ciudadanía como al conjunto de derechos y obligaciones que tienen los individuos en determinada comunidad y consta de tres tipos de derechos: 1.- Civiles (de expresión,

políticamente, esta noción de igualdad política se refiere a que el derecho de participación política se encuentra extendido ampliamente dentro de una comunidad para que actúe el mayor número posible de personas adultas. Así la democracia no sólo es la forma de gobierno donde el poder político emerge desde la base sino que es también donde dicho poder está distribuido entre los miembros de una comunidad, sin discriminación alguna. Bien, sabemos ya quienes son los ciudadanos y su igualdad que los coloca al mismo nivel dentro del espectro político, no obstante, falta saber cómo se lleva a cabo dicha participación, o sea, cómo se debe hacer. Esto es así porque aunque la participación sea libre, sin condicionamientos, con alternativas políticas reales y con procedimientos preestablecidos y abiertos para todos donde la decisión de la mayoría se imponga, no basta para delimitar con profundidad, en primera, qué oportunidades tiene de intervenir la ciudadanía en la agenda pública y en segunda, entender las aptitudes de la justicia social o el Estado de derecho. Es por ello que tenemos que revisar dos teorías que aluden a la participación ciudadana dentro de la democracia, las cuales ponen bajo relieve la acción y los límites que tiene la sociedad civil para operar dentro del marco político y social: 1) La teoría económica o elitista; y 2) La teoría deliberativa.

### 1.2.1. Teoría económica

En primer lugar tenemos la teoría elitista o económica de la democracia elaborada por Joseph Schumpeter, la cual argumenta que el proceso democrático se debe de observar con realismo ya que los individuos tienen intereses egoístas, y que la gran mayoría son incapaces de participar en la adopción de decisiones importantes dentro de la agenda política.

---

pensamiento, religión propiedad, justicia, etcétera); 2.- Políticos (derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido por autoridad política o como elector de sus miembros); y 3.- Sociales (derecho a la seguridad y aun mínimo bienestar económico, compartir plenamente la herencia social, y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares de su sociedad). A lo anterior podemos agregar que cuando el individuo no participa políticamente no quiere decir que pierda su condición de ciudadano, simplemente es un ciudadano pasivo, o sea, no ejerce su ciudadanía de manera plena (Marshall, 1950:93).

Para llegar a esta conclusión el autor señala que el principal problema se encuentra en la teoría clásica de la democracia, esta afirma que la democracia es un sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad. Schumpeter indica que en esta concepción el error está en creer, que el pueblo tiene una opinión definida y racional sobre toda cuestión particular y que la llevan a efecto en una democracia, eligiendo representantes que cuidarán de que esta opinión sea puesta en práctica. Como lo indica el propio autor "El ciudadano es un actor débil, propenso a impulsos emocionales intensos, incapaz intelectualmente de hacer nada decisivo por su cuenta y sensible a las fuerzas externas" (pag.325). Por lo cual, se considera que la elección de los representantes se subordina a la piedra angular de la democracia, que es investir al electorado del poder de decidir los problemas políticos. Con ello, lo que hace el autor es invertir los papeles de esta última afirmación para crear una nueva definición de democracia, o sea, el quehacer del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario que decidiera lo mejor por ellos, ya que estos no tienen la capacidad para razonar y analizar los problemas políticos. Así, el método democrático es aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de la lucha de competencia por el voto del pueblo (Schumpeter, 1983:343).

Esta teoría de la democracia, dice el autor, impone límites de lo que es un sistema democrático de los que no lo son, ya que la voluntad y el bien del pueblo pueden ser empleados tanto para regímenes democráticos como para los de índole autoritaria. En segundo lugar, esta teoría deja un espacio para reconocer el caudillaje, que para Schumpeter, es aquel elemento esencial para la consecución y adopción del poder político a través de formación de pequeñas élites; esto es así porque la teoría clásica atribuía al electorado un

grado de decisión completamente total e irreal. En tercer lugar, indica que su teoría aclara la relación entre democracia y libertad individual si se entiende por esta última como una esfera individual cuyos límites son históricamente variables, es decir, ninguna sociedad tolera la libertad absoluta, ni siquiera de conciencia o de manifestación de pensamiento, así como tampoco reducen a cero esa libertad, ya que si fuera así existiría una gran libertad de discusión para todos al competir por el caudillaje político. Por último, las voluntades grupales se hacen tangibles cuando un líder llega a la cúpula de decisión política a través de la competencia por el caudillaje, asimismo, cuando el electorado elige a un líder no lo fiscalizan ni le hacen rendir cuentas precisamente porque es un líder político, simplemente, si no lo quieren en el poder se niegan a reelegirlo aún con la mayoría parlamentaria que lo apoya, y de nuevo es ahí donde podemos apreciar que lo que cuenta es la elección del líder y no la participación ciudadana dentro de las decisiones políticas. Así, "la democracia lejos de ser una forma de gobierno caracterizada por la promesa de igualdad y de mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto de participación en un contexto de participación es, sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar a un gobierno para que actúe en su nombre" (pag.353).

Con ello podemos percibir que en esta teoría democrática la forma en que se adquiere el poder y en que se llegan a tomar las decisiones, siempre y cuando se tomen en cuenta los derechos civiles, existan elecciones competitivas para emitir el sufragio, que las élites acepten la alternancia en el poder sin violencia o discontinuidad institucional, y la ciudadanía acepte pasivamente la concertación de compromisos tan sólo por la élites, es posible considerar democrática la organización política de un Estado. Esta evaluación realista mantiene que el motor del sistema político es el poder, así como el impulsor de la economía es la ganancia. Asimismo, los ciudadanos deben aceptar la división del trabajo entre ellos y los políticos que eligen, tampoco tiene en cuenta el tipo de instituciones públicas existentes ni los acuerdos privados que se realicen. Para Schumpeter la calidad de

la democracia no se encuentra determinada por el grado de participación ciudadana sino lo que realmente importa es la participación de los que efectivamente participan a través de sus intereses egoístas y del poder que concentren en la esfera política. Por estas razones no estamos de acuerdo con sus argumentos y nos remitiremos a otra teoría que se encuentra en el lado opuesto a la de Schumpeter que señala otro estilo y concepción de la participación ciudadana.

### 1.2.2. Teoría deliberativa

Esta teoría argumenta que en la adopción de decisiones tienen que participar la mayoría de todos los potenciales destinatarios de las mismas, o en su defecto, sus representantes. Esta adopción de decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los participantes, y dentro de esta discusión debe imperar la imparcialidad y la racionalidad. Con ello, la primera idea representa el elemento democrático de la teoría y la segunda, es la idea deliberativa; dentro de esta corriente se encuentra Jürgen Habermas para el cual el elemento central del procedimiento democrático es el proceso de la política deliberativa donde los ciudadanos participan activa y razonadamente en el proceso de la toma de decisiones.

Este autor al igual que Schumpeter parte de la idea de la democracia para posteriormente reconstruirla. Alude al problema que presentan las concepciones realistas de la democracia, es decir, todo lo contrario a la teoría económica de la democracia, argumenta que sus características reducidas a términos empiristas le colocan al proceso democrático un bajo relieve que sólo sirve para justificar la teoría pero no para implementar una base adecuada donde giren todo los aspectos de un sistema integral de vida como la del ser humano. Entre los rasgos a los que hace crítica se encuentra la legitimidad como medida de estabilidad y de reconocimiento de los ciudadanos en determinado régimen, ya que estas dos aptitudes pueden ser que se presenten por simple resignación o libre asentimiento; otra

cosa a la que apela Habermas son las reglas del juego democrático como lo es el criterio en la igualdad del voto en las elecciones generales, es decir, la competencia entre partidos políticos y la dominación de la mayoría ya que en el fondo de esta afirmación la norma sólo significa una sanción que permite la estabilidad; por consiguiente, la protección para las minorías proviene de las libertades fundamentales clásicas, donde las mayorías se encuentran interesadas en ofrecer garantías, en caso de que éstas pierdan su poder y por tanto pasen a ser minorías (Habermas, 1998:368).

Es por ello que presenta su teoría de la política deliberativa que es un proceso. Para construirla parte de los principios normativos que ha tenido la democracia, a saber, comienza por la concepción liberal de ésta donde el Estado se presenta como el guardián de una sociedad económica (sistema centralizado) y por otra, la concepción republicana que maneja una comunidad éticamente institucionalizada en forma del Estado. La liberal enfatiza los compromisos entre intereses, el modo de decisión, la forma de emitir el sufragio, la composición representativa de los parlamentos, es decir, tiene la finalidad de asegurar la imparcialidad de los resultados. La republicana coloca énfasis en que la formación democrática de la voluntad se efectúe en la forma de un entendimiento ético-político, la deliberación se apoyaría en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en que ésta se ha ido desarrollando. Como bien indica este autor:

El principio de soberanía popular constituye la bisagra entre el sistema de los derechos y la estructura de un Estado democrático de derecho. Donde la interpretación del principio de la soberanía en términos de teoría del discurso (*a*) se siguen el principio de una protección comprehensiva de los derechos individuales que venga garantizada por una justicia independiente (*b*), los principios de legalidad de la Administración y de control tanto judicial como parlamentario de la Administración (*c*), así como del principio de separación entre Estado y sociedad que tiene por fin impedir que un poder social no filtrado, es decir, sin pasar por las esclusas de la formación de poder comunicativo, se transforme en poder administrativo (*d*). (Habermas, 1998:238)

Por ello, el autor señala la teoría del discurso que toma elementos de ambas concepciones y los fusiona en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones. Este procedimiento democrático establece un vínculo entre los compromisos, los discursos relativos a la justicia y de autoentendimiento y, fundamenta que bajo un esquema de suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de una elaboración de esa información, ajustada a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales e imparciales. También le da un giro a la concepción republicana asociada con el pensamiento liberal la cual argumenta una concepción de la política centrada en el Estado donde la ciudadanía es capaz de tener acción colectiva propia a través del puente democrático, es decir, pone en el centro el proceso de formación de la opinión y la voluntad política pero sin entender la constitución articulada en términos del Estado como algo secundario, porque lo entiende como una respuesta derivada a la cuestión de cómo pueden institucionalizarse las exigentes vertientes de comunicación en una formación democrática que pueda provenir de la sociedad.

La procedimentación de la soberanía popular y la vinculación retroalimentativa del sistema político con las redes (para él) periféricas que representan los espacios públicos políticos se corresponden con la imagen de una sociedad descentrada. El flujo de la comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que la influencia generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente. (Habermas, 1998:375)

Ahora, con lo hecho por Habermas el desarrollo y la consolidación de una política deliberativa no depende en primer instancia de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente.

Con lo anterior se abre un proceso de entendimiento que se efectúa a través del proceso democrático o de la red de comunicación de los espacios públicos políticos, ejemplo antitético de ello, es que el concepto de soberanía popular entendida como la autoorganización de la comunidad jurídica está a disposición de la voluntad de los ciudadanos (tan sólo de facto), es decir, se ha replegado a los procedimientos democráticos y a la implementación jurídica de los exigentes presupuestos comunicativos de esos procedimientos.

La conexión interna que buscamos entre soberanía popular y derechos del hombre ha de radicar, pues, en el contenido normativo de un *modo de ejercicio de autonomía política*, que no viene asegurado por la forma de las leyes generales sino sólo por la forma de comunicación que representa la formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes. La sustancia de los derechos del hombre se encierra entonces en las condiciones formales de la institucionalización jurídica de ese tipo de formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes, en el que la soberanía popular cobra forma jurídica. (Habermas, 1998:169)

Ahora, con la política deliberativa el sistema político no está por encima de la sociedad, ni por debajo, tampoco es el centro de ésta, simplemente es tan sólo un sistema de acción entre otros. Asimismo, el sistema político depende de las aportaciones de otros subsistemas (sistema económico, social y cultural) y las comunicaciones políticas entre ellos se realizan a través del catalizador que es la deliberación, que a su vez, depende de los recursos del entorno social humano, o sea, de una cultura política desarrollada, de la libertad, de una socialización política, pero sobre todo dice Habermas, de las iniciativas de las asociaciones formadoras de opinión que se forman y regeneran de manera espontánea.

Posteriormente, Habermas alude a la opinión pública y cómo se articula con la sociedad civil para poder incidir en el espacio público político o esfera pública. Primeramente, menciona que la opinión política es aquella que se estructura a través de las reglas de una práctica de comunicación pública mantenida y seguida en común, en este proceso se mantienen como elaboradores de opinión pública primordiales los medios de

comunicación. Ahora, los canales de comunicación del espacio de la opinión pública están conectados con los ámbitos de la vida privada, con las redes de comunicación en la familia, los grupos de amigos, los colegas del trabajo o deportivos; la opinión pública toma sus impulsos de la elaboración privada de los problemas sociales que tienen eco en la vida individual de las personas. Seguidamente, las redes asociativas no estatales y no económicas, de base voluntaria, de la cual surge la sociedad civil y que recogen la resonancia que han dejado los problemas de la sociedad surgidos en el ámbito de la vida privada, la amalgaman, y la elevan transmitiéndola al espacio de la opinión pública. Hasta aquí, el autor dice como la sociedad civil lleva sus necesidades hacia la opinión pública, no obstante, para que la sociedad civil realmente influya en dicho espacio tiene que ser a través de la comunicación, es decir, al encontrarnos en sociedades tan complejas, la opinión pública constituye una estructura intermediaria que establece una mediación entre el sistema político de un lado, y los sectores privados del mundo de la vida por otro, o sea, es una red muy compleja que va desde el ámbito internacional hasta el local, donde existen y hay encuentros sociales de todo tipo: recreativos, culturales, deportivos e intransigentes, pero que al final son todos ellos encuentros parciales de opinión pública, constituidos con un lenguaje ordinario y que permanecen porosos unos a otros. Así, Habermas menciona que el núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Habermas, 1998:447).

Mientras sólo se utilice el lenguaje como medio para la transmisión de informaciones y de redundancias, la coordinación de la acción discurre a través del influenciamiento mutuo de actores que operan los unos sobre los otros con el fin de conseguir cada uno sus propios fines. Pero en cuando las fuerzas ilocucionarias de los actos de habla asumen un papel coordinador de la acción, es el lenguaje mismo el que aparece como fuente primaria de integración social. (Habermas, 1998:79)

Entonces tenemos que el tipo de acción social que forja la socialización y la integración cultural lo constituye la acción comunicativa.<sup>12</sup> Bajo el aspecto funcional de alcanzar el mutuo entendimiento, dicha acción sirve para la renovación del conocimiento cultural. Bajo el aspecto de coordinación de la acción, sirve a la integración social y el surgimiento de solidaridad grupal. Y bajo el rasgo de socialización, funciona para la creación de identidades personales, todo esto influye para el surgimiento de actores responsables. Con ello, el presente trabajo se adscribe a los argumentos ofrecidos por Habermas con respecto a la participación dentro de un régimen democrático porque nos muestra que un *espacio público autónomo* es necesario para que los ciudadanos se expresen y puedan influir en la esfera gubernamental, *es un espacio civil en el cual se delibera y discute a través de la comunicación varios temas de interés de la sociedad formando una opinión pública, la cual, sirve como contrapeso y supervisión a las actividades del gobierno.*

### 1.2.3. Participación ciudadana

Ahora que ya sabemos cómo se debe de llevar a cabo la participación dentro de una democracia y cuáles son las bases en las que tiene que girar, tenemos que realizar una tipología de las formas de participación existentes para poder distinguir qué es la participación ciudadana. Nuria Cunill (1991),<sup>13</sup> quien ha escrito extensamente sobre el tema nos ofrece una pauta y guía para comprender de una mejor manera la participación ciudadana, ello, nos permitirá observar en nuestro objeto de estudio en qué ámbitos y

---

<sup>12</sup>La socialización como bien menciona Gabriel Almond y G. B. Powell (1972) es la forma en que se forman las distintas actitudes hacia los entes políticos, entre ellas la participativa, fundamental para obtener una cultura política cívica. Dicha actitud no es sólo consecuencia de una orientación cognitiva sino también de la relación directa con otras estructuras, como la familia, el trabajo, el colegio y las organizaciones formales e informales. La socialización política es el proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian, al desempeñar sus funciones específicas los individuos se insertan en la cultura política y de esa manera se forman sus orientaciones hacia los objetos políticos, o sea, conocimientos, juicios y sentimientos políticos (pag.62).

<sup>13</sup>Cunill, Nuria (1991). *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 167 pp.

niveles se presentó así como también qué carácter tomo la intervención ciudadana, que abarcaremos el tercer capítulo.

Nuria Cunill (1991:56) indica que tenemos que comprender primeramente que el eje principal que conduce a la participación ciudadana es aquella práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a través de la cual estos últimos interactúan con el Estado, es decir, se observa a la participación ciudadana como una forma de socialización de la política por medio de la cual los ciudadanos pueden intervenir en el curso de una actividad pública, y por ende, confundirse con otro tipo de práctica ciudadana en el ámbito público. Por ello estamos de acuerdo con Cunill en que para observar todas las vertientes posibles de la participación ciudadana y los cauces por donde ésta suele actuar es esencial entender a la participación ciudadana como la acción de los particulares en actividades públicas en tanto sean portadores de determinados intereses sociales, entendida en este sentido, implica la creación de vías institucionales para la relación entre la sociedad civil y la esfera pública.

Con lo anterior se pueden delimitar las funciones que desempeña la participación ciudadana, o sea, a través de que modalidades y medios puede llevarse a cabo. Las modalidades que adopta la participación ciudadana son dos: a) de acuerdo a los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación; y b) el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades u órganos públicos. En lo que respecta a los niveles y ámbitos de participación hay dos vertientes importantes donde puede darse la participación ciudadana que es en el plano político y en la gestión pública. La primera vertiente es en el plano estrictamente político y aquí se elaboran y toman las decisiones de interés público o actividades gubernamentales. Dentro de este plano hallamos tres vertientes: 1) La macroparticipación, la cual se refiere a los procesos que determinan el orden público (económico, político y social) respecto de los cuales se llama al interés general ya que son

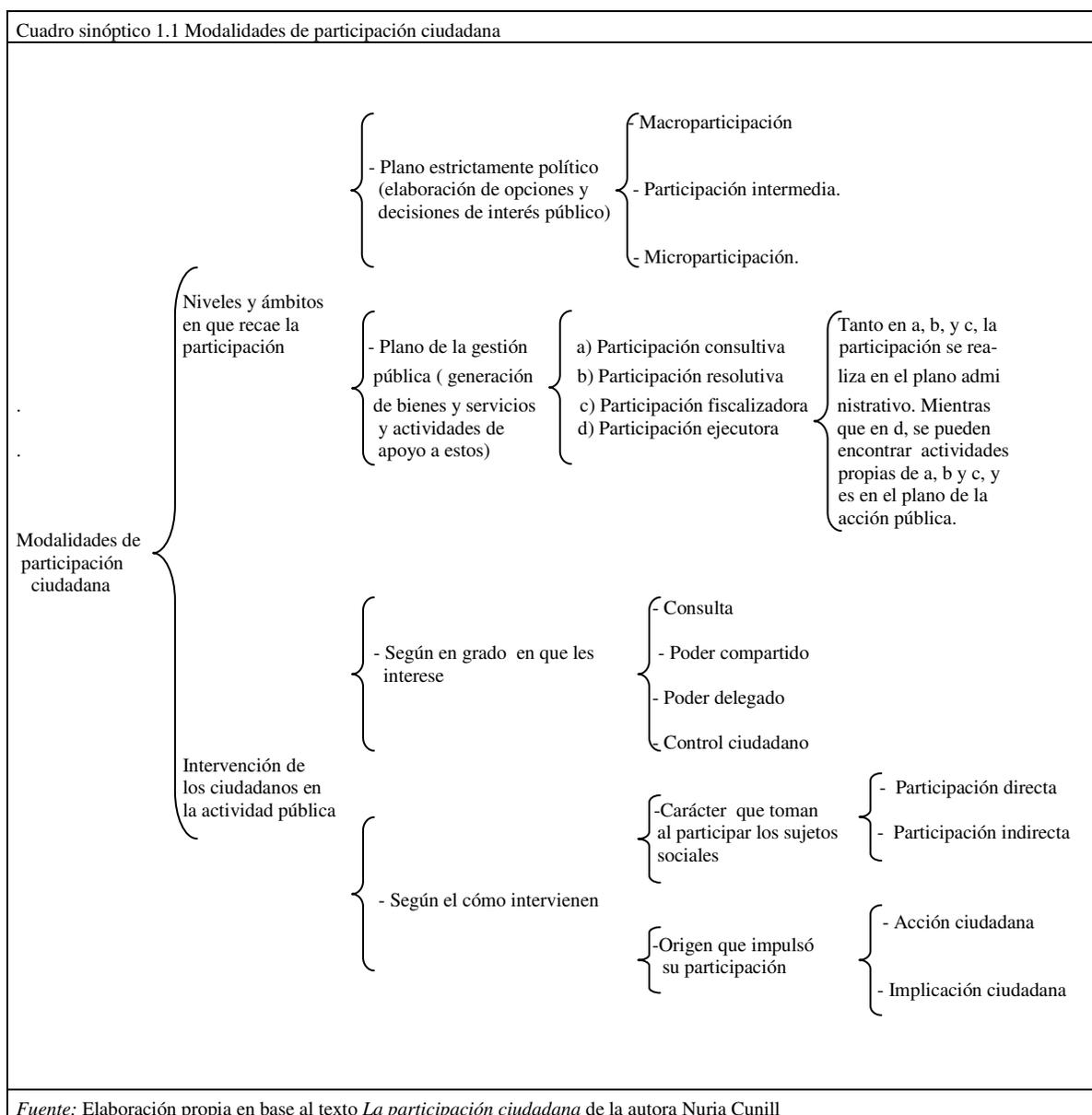
decisiones que comprometen el destino de toda la colectividad, y es el espectro más político. 2) Después encontramos la participación intermedia la cual se refiere a las políticas públicas que son de alcance regional o sectorial, que ya no compromete a todo el espectro político. 3) Por último, localizamos a la microparticipación, ésta se refiere las actividades más cercanas donde se encuentran los individuos y grupos pequeños.

La vertiente secundaria que es en el plano de la gestión pública se inscribe al área de generación de bienes y servicios así como a las actividades de apoyo a estos. En este plano resaltan las características de intervención de los particulares en las distintas actividades públicas, que van desde la ejecución privada de ellas por medio de las concesiones o por contrato hasta la asociación de usuarios o interesados en la gestión de empresas, servicios o programas públicos. Aquí de nuevo nos vinculamos con el propósito del estudio presente que es, el momento o el contexto en la que se ubica la participación ciudadana, o sea, si se realiza en el diagnóstico de la situación, en la elaboración de opciones y diseño de la política, en la ejecución de ésta y su desarrollo, o finalizando con su control y evaluación. Cunill menciona al respecto que puede distinguirse entre participación consultiva, resolutoria, fiscalizadora y en la ejecución de acciones. La consultiva o asesora hace referencia al conocimiento u opinión que puede darse desde el momento del diagnóstico y planificación de alternativas, también puede operar en la fase de definición de políticas públicas o bien en la implementación de políticas ya en camino. La resolutoria indica la intervención en el curso de la actividad pública e implica compartir el poder de decisión sobre las alternativas relativas a la conducción o formulación de políticas. La fiscalizadora también se refiere a la intervención en el curso de la acción pública aunque la toma de decisiones sobre la formulación de alternativas a la política, implica sólo a los sujetos sociales en el control de ellas, es decir, sólo a los encargados de la corrección o reorientación de la actividad pública. La participación en la ejecución indica la participación directa en la realización de una actividad o prestación de un servicio, por

ende, en este último plano la participación puede adoptar cualquier carácter ya que se puede participar desde la consulta, en la resolución de un problema y en la participación del control de un servicio público; con ello tenemos que las tres primeras formas de participación son casi siempre en un plano administrativo (Cunill, 1991:59).

Esto último nos indica que también importa la forma como intervienen los ciudadanos basándose en el grado en que se involucran o les interesa la actividad pública, o sea, el carácter toma su intervención que es la segunda modalidad que adopta la participación ciudadana. Esta puede ir desde la mera requisición de información, de consulta, de poder compartido, de poder delegado, hasta el mismo control ciudadano de una política pública. Las dos últimas alternativas indican que el Estado cede su poder al punto en que los sujetos sociales actúan con un carácter autónomo (Cunill, 1991:59). Ahora, cabe mencionar dos formas en cómo los ciudadanos ya interesados o involucrados en la actividad pública dependiendo el grado en que lo hagan, participan; esto es, el carácter en que los sujetos sociales intervienen y el origen que impulsó su participación. El carácter en que intervienen los sujetos varía entre la participación directa e indirecta, la primera es la que se ejerce sin mediaciones sea en forma individual (como conferencias) o colectiva (a través de una consulta popular). La participación indirecta implica la intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos, pueden ser organizaciones de base, grupos de interés público u organizaciones civiles, como bien menciona Cunill las gradaciones a este nivel tienen importancia en el momento de estructurar los canales de participación y evaluar sus alcances, además de que nos remite a la capacidad de organización de los interesados, cosa que analizaremos en el segundo y tercer capítulo. Por último, en el origen que impulsa la participación encontramos dos tipos. La primera es la acción ciudadana y se refiere a la que es iniciada y controlada por los propios sujetos sociales con relación a los fines que estos se han impuesto. La segunda es la implicación ciudadana la cual es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para

decisiones, programas o servicios. Cabe señalar que pueden darse casos donde se combinen varias características y modalidades de participación, dependiendo de la forma en que interactúen los agentes sociales y la esfera gubernamental. Para un mejor panorama de lo antes explicado se presenta el cuadro sinóptico 1.1



Asimismo, otros tipos de participación quedan excluidos de la participación ciudadana. Como señalamos anteriormente, *sí existe la intervención de ciudadanos en determinada*

*actividad pública en la cual también son portadores de intereses sociales, hablamos entonces de participación ciudadana.* Con ello podemos dejar fuera a los siguientes tipos de participación que también son ilustrados en el cuadro 1.1:

*Participación social:* Esta la asumen las agrupaciones de individuos u organizaciones para la defensa de sus intereses sociales a nivel de la sociedad civil sin interactuar con el Estado. Es decir, está ligada a la resolución de problemas que hacen posible la vida hasta en su acepción más material, y por ende, permanece vinculada al mundo de las necesidades, tratando de crear formas de organización para satisfacerlas.

*Participación comunitaria:* A pesar de que supone una relación con el Estado la interacción con éste tampoco cabría, ya que tiene un sentido primordialmente de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que se dirigen a las actividades de su vida cotidiana. Asimismo, se vincula al desarrollo comunitario y a estimular los esfuerzos propios de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más cercana a los servicios gubernamentales. La ayuda del Estado enmarca una función protectora de los individuos, del tal manera, que si existe una interacción entre actores de la sociedad civil y el Estado es muy endeble.

*Participación autónoma de la sociedad civil:* Esta se adhiere más a las distintas reivindicaciones de autogobierno por parte de los movimientos sociales y a las experiencias en comunidades cuando se organizan y resuelven sus propios problemas sin inmiscuir otros actores políticos. De manera que asumir por cuenta propia asuntos sociales o cuestiones autónomas, conlleva la intervención de un sólo sujeto social o una sola entidad y por ende no puede haber participación ya que ésta involucra al menos dos sujetos o entidades.

*Participación ciudadana asesora en la Administración Pública:* Este tipo de participación sucede al momento de crearse órganos colegiados dentro de la Administración Pública

donde participan individuos con experiencia y conocimientos técnicos que sirven para asesorar a la administración, de ahí que existan ocasiones en que hay particulares participando en dichos órganos por tener los conocimientos necesarios. No obstante, tan sólo contribuyen por medio de sus conocimientos y no con intereses sociales determinados, por ello es que se excluye.

*Participación política:* En ella se considera que la participación popular en la vida política se realiza directamente a través de la afiliación o militancia en un partido y de manera indirecta por medio de las elecciones, que ofrecen espacio al proceso de selección democrática de los partidos políticos y personas que ocuparan cargos en distintas instituciones. La intervención ciudadana en este rubro representa los intereses globales que existe en alguna comunidad o en alguna demarcación territorial.

Directamente las organizaciones civiles se vinculan con la participación ciudadana. Ello se vislumbra si recordamos que la defensa de intereses particulares propios de la sociedad civil se asocia a la participación ciudadana y presupone algún tipo de organización social que persiga esos fines u objetivos, en esta perspectiva, el reconocimiento oficial de tales organizaciones constituye una condición para el ejercicio de la participación tanto como el establecimiento de canales de relación de aquellas con el gobierno local (Cunill, 1991:121). Un paso importante para que la participación ciudadana actúe también por medio de organizaciones civiles o en organizaciones autónomas como menciona Dahl es que se instituyan legalmente otorgándoles carácter jurídico, ya que significa formalizar su injerencia en el gobierno o en la gestión local reconociéndolas como responsables directos por la prestación de bienes y servicios públicos.

Lo anterior ha dado pie para la creación de órganos especiales que atiendan la interacción entre el gobierno local y las organizaciones civiles, estos varían pero su finalidad es la de acercar las decisiones gubernamentales a la ciudadanía, por ejemplo: Consejos civiles,

Juntas vecinales, o Comités territoriales. Dentro del Distrito Federal las modalidades existentes para que las organizaciones civiles intervengan en la actividad pública a nivel local según la Ley de Participación Ciudadana de 1999 en su artículo 12, son los Consejos Ciudadanos y los Comités vecinales. Los primeros se han instituido para que participen diferentes organizaciones económicas, laborales, gremiales, integrantes de la administración pública y distintas agrupaciones. Los segundos se han instituido para que las estrategias gubernamentales obtengan la colaboración vecinal, especialmente en la ejecución de obras y la prestación de servicios. Cabe mencionar que estas también han surgido por la presión de organizaciones vecinales para que se atiendan sus necesidades básicas, ejemplo de ello es que éstas se han enfocado en crear proyectos dirigidos al consumo y la producción como mercados libres, tiendas comunitarias y organizaciones productoras de distintos productos agrícolas. En el tercer capítulo describiremos qué tipo de órganos especiales funcionan dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico y si realmente participan las organizaciones civiles dentro de ellos.

Por último, algunas contradicciones que se suscitan en América Latina debido a la propia dinámica económica, política y social que atraviesa la región y, que impactan directamente en la forma en que la sociedad civil participa y se relaciona con el espectro gubernamental, nos permitirá tener una perspectiva más integral respecto a la participación ciudadana. Como bien lo indica Bernardo Kliksberg (2001) en la región latinoamericana existe un debate por establecer un modelo de desarrollo que resuelva cuestiones tales como rendición de cuentas, participación y control social sobre la gestión pública. Si recordamos, a partir de la década de 1980 se opta por reemplazar paulatinamente el papel del Estado en el área social como en la económica por las fuerzas del libre mercado, ya que un Estado encargado de la seguridad social y de las regulaciones económicas condujo a crisis financieras, deuda externa, déficit público y una pesada carga burocrática, sin embargo, este reemplazo tampoco ha resuelto la problemática económica, social y ambiental de los países

latinoamericanos, de ahí que se cuestione qué modelo de desarrollo es el más adecuado para superar estos problemas. Kliksberg observa las variables de pobreza, crecimiento económico, desigualdad y la participación junto con el papel que juega el Estado en estos ámbitos y alude que el principal problema es la manera en que se pretenden resolver estas cuestiones, es decir, las soluciones empleadas están mal razonadas y descansan en discursos políticos que minimizan los problemas, de tal manera que en vez de mejorar estos se agravan más. Hay una circulación profusa de ciertas falacias sobre los problemas sociales que llevan a la adopción de políticas erróneas y a emprender caminos que se alejan de la salida del largo túnel en que está sumida buena parte de la población (Kliksberg, 2001:8).

Ejemplo de lo anterior es el discurso latinoamericano que existe con respecto a la pobreza que se caracteriza por desvalorizarla o argumentar definitivamente que no hay tal. Esta manera de desconocer arbitrariamente o relativizar el problema de la pobreza impacta la forma en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas dedicadas a atender esta cuestión, porque se diseñan no para resolverla de manera integral y desde el fondo sino simplemente para atenuar y disminuir coyunturalmente la situación. Así con el paso del tiempo se reduce la esperanza de vida, aumenta la migración de la población, aumenta la desnutrición y las enfermedades lo que provocará invertir más en el sector salud. De igual manera se aborda la política social, que es absorbida y guiada por la política económica dominante. Se percibe como un complemento de aquellas políticas dirigidas hacia el desarrollo productivo, la privatización y ajustes financieros, de ahí, que la línea a seguir sea mantener instituciones dedicadas a lo social con recursos presupuestales y humanos mínimos, sin niveles altos de decisión política por lo que sus acciones son destinar recursos a fines muy específicos. El discurso manejado en la política social es el gasto financiero que implica hacer ello, no obstante, lo que no comprenden es que ese gasto bien utilizado es una inversión a futuro que generará el capital humano necesario para el progreso

tecnológico y productivo. Atender lo social no es una concesión sino una cuestión de derechos humanos (Kliksberg, 2001:23).

La percepción con respecto a la sociedad civil y sus aportes en el desarrollo y avance social también se han desvalorizado por la propio contexto económico. A pesar de que han surgido varias organizaciones civiles enfocadas a resolver problemas de toda índole y que aportan distintas perspectivas funcionales de gestión social, las políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo de las organizaciones civiles son restringidas y acotadas, ello no sólo afecta los modelos de gestión y organización de estas políticas sino también la participación ciudadana y la forma en que la sociedad civil se relaciona con las instituciones gubernamentales sociales. Se hacen evidentes las políticas públicas donde no participan las comunidades o localidades hacia las cuales se dirigen éstas y en el mejor de los casos participan pero siguiendo directrices ya planteadas. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil permitirá una participación mucho más activa en las cuestiones locales, lo cual presupone: facilitar su constitución, apoyarlas, dar posibilidades de capacitación a sus líderes y fortalecer sus capacidades de acción (Kliksberg, 2001:31).

Esta misma percepción que desvaloriza los alcances de la sociedad civil se reforzó cuando el Estado fue reemplazado por el mercado, lo cual, ha permitido que se tenga una referencia de la sociedad civil como oposición frente a las acciones provenientes del gobierno. Es decir, cuando el desarrollo se cimento en las leyes del mercado para resolver las crisis financieras y la atención social en vez del Estado comenzó la creencia de que todo lo que realice la esfera gubernamental está mal y que conducirá sin duda alguna a políticas incompetentes, hacia la corrupción o al desvío de recursos. Ello no siempre es así, ya que si fuera cierto la mayor parte de la historia de los países latinoamericanos estaría caracterizada por revoluciones sociales, ingobernabilidad y sin ningún progreso económico después de comenzar su vida independiente. Asimismo, la descentralización paulatina que se ha

realizado a partir de la década de 1980 así como el nacimiento de leyes enfocadas hacia la transparencia y rendición de cuentas han incentivado distintos vínculos de interacción entre el espacio gubernamental y la sociedad civil. Lo esencial es construir y desarrollar administraciones públicas descentralizadas, transparentes y abiertas a la participación comunitaria, bien gerenciadas y con carreras administrativas estables fundadas en el mérito (Kliksberg, 20001:32).

Entonces, alentar la participación de la sociedad civil en los procesos de las políticas públicas requiere de un cambio de percepción de lo que ésta es capaz de hacer, ya que visualizar objetivamente estos alcances generará en cooperación con las entidades gubernamentales impactos favorables. Porque los programas sociales que incluyen la participación de la sociedad civil logran mejor sus metas y crean autosustentabilidad, se hace un mejor uso de recursos, pero sobre todo, genera un clima de confianza entre las personas de una sociedad y hacia sus instituciones políticas, lo cual, favorece directamente a la gobernabilidad democrática y a la productividad micro y macroeconómica. La comprensión de la participación desde la óptica de la sociedad civil es hablar precisamente de la intervención de una sociedad civil diversa y compleja, heterogénea y plural, en el proceso de democratización, entendiéndolo como un conjunto de encuentros de gran diversidad de los actores sociales con la multiplicidad de actores políticos y de instancias de gobierno (Pineda, 2007:16).

Estas cuestiones planteadas también se perciben en México como bien alude Fernando Pineda (2007) ello porque la participación de la sociedad civil en asuntos públicos se ha visto empañada por el desinterés de la clase política con respecto a la relevancia que pueda llegar a tener ésta, que se refuerza por una cultura política permeada por prácticas clientelares y por estudios académicos que no han visto en la participación (hasta muy recientemente) su importancia. Estas cuestiones de fondo han creado un lente que sólo

observa a la sociedad civil u organizaciones civiles de una manera aislada e independiente sin atender las interfaces entre la sociedad civil y el Estado, que si se observan detenidamente se puede percibir como se desarrollan sus encuentros y sus diversas formas de colaboración. Asimismo, Pineda menciona que las distintas alternancias políticas que se han suscitado en los diferentes niveles de gobierno no han conducido e incrementado sustancialmente espacios de participación ciudadana.

Ejemplo de lo anterior es la participación ciudadana que se produce en la “protección de programas sociales” que ha tenido un despliegue importante en el año 2006. Una forma en que se desarrolla esta participación es a través de organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo proyectos propios y en colaboración con instancias gubernamentales, que después se evalúan en términos de manipulación electoral. Otra manera de participación se produce cuando los beneficiarios a los que se dedican los distintos programas públicos toman parte en ellos. Esta participación se reduce a que los beneficiarios en caso de observen alguna anomalía en el desarrollo de estos tengan la oportunidad de denunciarla, y esta posibilidad, realmente no es una instancia efectiva de control sobre los programas públicos porque son simples espectadores de un programa en el cual no participaron tanto en su diseño como ejecución.

En el primer caso tenemos que la participación de organizaciones civiles para el control y evaluación de diversos programas requiere un alto grado de profesionalización y capacidad técnica por parte de quienes lo ejecutan, cosa que no está al alcance de la mayor parte de la ciudadanía. Asimismo, este mecanismo de control por parte de las organizaciones civiles y académicas remiten solamente sus resultados a los propios actores gubernamentales y no a los beneficiarios de los programas sociales que les otorgaría a estos últimos la oportunidad

de incidir en la modificación de estos programas y en el control de los riesgos políticos que pudiesen suscitarse. En el segundo caso, la participación de los beneficiarios en los programas sociales depende de las estipulaciones que se hayan dentro de las reglas de operación. Que se caracterizan por ser mecanismos que abordan la participación ciudadana como buzones de quejas y comités que se orientan a cuestiones de operación inmediatas a los programas, o sea, no son espacios efectivos por medio de los cuales los beneficiarios puedan hacer valer sus derechos. De ahí, que la política social en todos sus programas está definida en términos focalizados; este tipo de políticas constituyen grupos de beneficiarios que son objeto de una política social y no sujetos de un derecho (Pineda, 2007: 32).

Pineda menciona que esto puede evitarse sí se actúa en dos vertientes. La primera alude a comprender y crear políticas sociales como un derecho estatuido, ya que es la única manera en que los ciudadanos pueden exigir que se cumplan y se desarrollen de manera adecuada. Aunque implica la existencia de instituciones que específicamente vigilen la buena aplicación de los programas sociales. La segunda vertiente es la modificación de los cánones de elaboración en que se sustentan las reglas de operación de los distintos programas, ya que estos no son espacios de deliberación sino instancias de formalización o legitimación de las decisiones tomadas por los agentes administrativos. Entonces, las reglas de operación deben de contemplar mecanismos que ofrezcan a los beneficiarios la oportunidad de informarse, argumentar, debatir y deliberar distintas cuestiones sobre las acciones a realizarse, que sean un espacio alternativo a las decisiones clientelares administrativas y gubernamentales.

Cuadro 1.1 Tipología de la participación	
Participación social	Esta enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo o de una asociación. Nos remite a la resolución de problemas y necesidades materiales
Participación comunitaria	Aquí la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública sino de una actividad social, la que paulatinamente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, capacitación, ayuda material o medios institucionales para llevar a cabo los fines perseguidos. Es decir, es asistencial e integradora
Participación autónoma de la sociedad civil	Casi siempre es sustentado en la necesidad de defensa de la sociedad frente a la agresión estatal. Ello repercute en el plano político exclusivamente, generando actividades que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil respecto del Estado y sociedad política
Intervención ciudadana con respecto a sus conocimientos	Esta participación se basa en aquellas experiencias dentro de órganos consultivos formados por expertos, relevantes para asesorar o auxiliar a la actividad administrativa. O sea, aportan conocimientos mas no intereses sociales
Participación política	Es la intervención de los ciudadanos básicamente a través de partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, consejos municipales, y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general como una Delegación, Municipio, Región o Estado. La gran mayoría de los ciudadanos participa políticamente de manera indirecta al emitir su sufragio para elegir a sus representantes
Participación ciudadana	Aquí la <i>intervención de los ciudadanos en las actividades públicas</i> se tomará como participación ciudadana <i>siempre y cuando sean portadores de intereses sociales</i> (a través de canales institucionales establecidos por el Estado). Se tiene que prestar atención al nivel y ámbito en los que recaiga la participación, que puede ser en el plano político o en la gestión pública. Asimismo, en el proceso en el que los ciudadanos intervienen en las actividades públicas, que puede ser de manera directa o indirecta. Y lo que impulsó dicha participación, es decir, por acción propia o impulsada desde el Estado Con lo anterior ya descifrado se debe observar a través de que medios institucionales los ciudadanos pueden participar, entre ellos tenemos: a) Audiencias públicas, iniciativa popular y el referéndum, los cuales son parte de procedimientos para la participación ciudadana <sup>14</sup> b) Consejos, comités y comisiones, los cuales se adhieren a órganos especiales para que la ciudadanía participe <sup>15</sup>
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base al texto <i>La participación ciudadana</i> de la autora Nuria Cunill	

Así la participación actual en la política social de nuestro país se caracteriza por la ausencia de espacios significativos de deliberación que, se corresponde con la inexistencia eficaz de espacios públicos, con un déficit ciudadano y por ende, con una ficción participativa. Como

<sup>14</sup>Los Procedimientos son en general vías a través de las cuales se ejerce la participación consultiva. Entre estos procedimientos encontramos: Audiencias públicas, que se desarrollan antes de adoptarse un proyecto público importante, como emitir una reglamentación general o presentar un proyecto de Ley al Congreso, en todos esos casos la ciudadanía tiene la oportunidad de participar en el proceso decisorio. La Iniciativa popular hace referencia a un determinado número de firmas que se reúnen en apoyo o en contra de un proyecto de Ley o disposición (de origen no público) y obliga a su consideración por parte de las autoridades. El referéndum, se considera como una forma de participación individual que manifiesta a través del voto, una opinión o voluntad, lo cual le otorga un carácter decisorio o consultivo y que funciona como corrector de posibles deficiencias legislativas (Cunill, 1991:64).

<sup>15</sup>Los Órganos especiales se crean para lograr la participación de los ciudadanos en la ejecución de las actividades públicas, o con fines consultivos o de fiscalización. Dichos órganos pueden tener diferentes grados de permanencia e insertarse o no dentro de la propia estructura de la administración. Entre ellos se encuentra: Los Consejos que se sitúan generalmente en la cúspide de la Administración Consultiva, multisectorial o sectorial y tienen carácter permanente. Las Comisiones en general son de asesoría y temporales ya que se refieren a una actividad determinada. Los Comités, son cuerpos colegiados para trabajos específicos designados al interior de una organización administrativa (Cunill, 1991:67).

señala Pineda, la multiplicidad de programas es resultado, de un lado, de la necesidad de abrir espacios o grupos técnicos que desde distintos ámbitos de un gobierno históricamente fragmentado, consideran necesario llevar a cabo este tipo de políticas para cumplir los objetivos institucionales de las Secretarías de Estado. De otra parte, la dispersión de programas nos habla también de los múltiples pendientes de justicia social que el país tiene con sus ciudadanos y de la urgencia de atender de manera especializada a cada una de esas necesidades. El problema es que cada programa promueve la construcción de clientelas específicas, que son estructuralmente vulnerables a la manipulación política de una manera u otra (Pineda, 2007: 33).

Señalado esto, repasaremos el concepto de políticas públicas para conocer qué tipo de acciones son y para determinar cómo la sociedad civil interviene en ellas. Así como también haremos referencia al mecanismo de vigilancia que implica la participación de la sociedad civil en ellas.

### ***1.3. Diseño y aplicación de políticas públicas***

Podríamos decir que las políticas públicas son aquellas acciones que se llevan a cabo para modificar la realidad social, no obstante, tenemos que indagar si ello es cierto. La primera definición que hayamos interesante es de Charles Lindblom (1991:7), quien menciona que una política pública es aquella en la que intervienen distintos procesos, decisiones y resultados, los cuales a veces crean conflictos entre distintos intereses en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre racionalidades organizativas y de acción y entre distintas perspectivas evaluadoras; lo que implica entonces un relieve de poderes en conflicto, que se enfrentan y colaboran ante distintas opciones y cursos de acción. Otra definición a la cual podemos hacer referencia es la de

Joan Subirats (1989:16) que la define como un campo de actividad gubernamental ya sea en salud, educación o en economía, es decir, es el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene un gobierno en un campo de cuestiones. Por otra parte, Luis Aguilar (1992:22) menciona que la política pública tiene una definición descriptiva la cual se refiere a su aspecto institucional, o sea, es la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su jurisdicción y conforme los procedimientos legales establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias y actos administrativos. También, este mismo autor, señala que la definición de política pública no sólo comprende la acción de una autoridad competente, sino que primeramente debe entenderse que es una acción planeada y con sentido, es una decisión intencional para alcanzar ciertos objetivos y a través de ciertos medios (pag.24).

Esto nos indica que la política pública es un proceso y curso de acción que involucra a varios decisores y operadores, asimismo, es una acción pero en doble sentido, es decir, es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solamente es lo que el gobierno dice que quiere hacer sino lo que hace y logra, por sí mismo o con ayuda de actores sociales y políticos. Con ello, una política pública es un estrategia de acción colectiva diseñada y calculada en función de determinados objetivos, conlleva a tomar varias decisiones y acciones por un número extenso de actores y en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce. A esto podríamos agregarle que la política también incluye una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la realización de metas, o sea, conlleva una acción comunicativa postdecisional o retrospectiva para obtener consenso entre los distintos actores, para no sólo observarla como estratégica y productiva.

Por el momento, sólo hemos observado que las políticas públicas son un proceso de acciones que llevan a cabo varios actores y de manera privilegiada las autoridades, no

obstante, aún falta indagar de que partes se compone dicho proceso. Alberto Olvera y Ernesto Isunza (2004:350) señalan tres procesos que intervienen en una política pública. Indican que en primer lugar se encuentra el *diseño* de ésta, es decir, la planeación de las acciones a seguir para conseguir resolver un problema determinado, este paso debe de contener donde se ubica el objetivo, a quienes afecta y beneficia la intervención gubernamental, dónde y cuántos recursos se van a destinar para resolver dicho problema, es decir, este primer momento va a establecer la estrategia a seguir a lo largo de toda o la mayor parte de la política pública. Asimismo, estos autores mencionan que en esta parte de la política los integrantes de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible, aunque es necesario, que ésta cuente con un conocimiento técnico especializado y que exista una permeabilidad por parte del Estado que haga posible una comunicación activa y fluida en esta primera parte de las políticas públicas.

En segundo lugar colocan la *ejecución* de las políticas públicas, o sea, es el momento donde se lleva a cabo toda la estrategia planeada que se realizó en el diseño de éstas, donde se aplican los procedimientos a seguir de una estructura ya valorada y ponderada, aunque claro, dicha fase no está exenta de sufrir cambios mientras se implementa y ejecuta, ya que como en cualquier otra actividad que implique un trabajo social, todo está en movimiento. También indican que en esta fase de la política la sociedad civil puede involucrarse, porque es el momento en que las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen macropolíticas y los macrodiscursos no importando si la sociedad civil a participado ya en el diseño de la política pública, porque como se ha dicho, es aquí donde se lleva a cabo una renegociación.

Un tercer momento de la política pública es su *evaluación*, en esta fase se va a observar qué tanto la política a cumplido su cometido o ha fracasado, es el momento de valorar si la estrategia planeada y la forma en que se ejecutó, tomando en cuenta las renegociaciones o

redefiniciones de la política pública, han arrojado resultados satisfactorios o no lograron los objetivos propuestos. En este momento de la política pública la participación de la sociedad civil también es importante ya que se observará si realmente el control sobre la política pública lo ha realizado un actor societal diferente a aquel que ha ejecutado coordinadamente con la autoridad estatal, es decir, sirve como un mecanismo de rendición de cuentas.<sup>16</sup>

Por otra parte, Arles Caruso (2004:394) se amplía un poco más en su definición y menciona que el proceso las políticas públicas se compone primeramente: de la identificación y caracterización de un problema y calificación del mismo, es decir, diagnóstico y análisis situacional, selección y priorización de problemas, en segundo lugar está el diseño de programas y políticas, después viene la decisión seguida de la gestión (cogestión) de los programas resultantes,<sup>17</sup> posteriormente está la ejecución, y por último, el monitoreo, el control y la evaluación. Este autor también señala que la intervención ciudadana puede darse en todas o en cualquiera de esas fases y que puede tener alcances diferentes. Con todo lo anterior, podemos amalgamar un concepto sobre *políticas públicas*, y serán *aquellas decisiones políticas, económicas y sociales que combinan sujetos, acciones, recursos y procesos para intervenir en el desarrollo social, sobre las condiciones de bienestar e integración de la sociedad. Cuentan con tres distintas fases de desarrollo que son: su diseño, ejecución y evaluación, dentro de las cuales se vislumbra que la participación ciudadana es importante porque se enfrentan problemas sociales y a la gestión pública de*

---

<sup>16</sup>La rendición de cuentas obedece a la transparencia, a la publicidad y al balance público de la acción estatal. Ello implica que la rendición de cuentas tenga tres dimensiones: la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y, la exigitiva, que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo (Olvera e Isonza, 2004:343).

<sup>17</sup>La cogestión en programas o políticas surgen de la voluntad expresa de interacción o vinculación entre el gobierno local y la ciudadanía; en estos casos, si bien se identifica un problema a resolver, no es de carácter urgente lo que origina las acciones sino mas bien es una situación que motiva el establecimiento de acciones conjuntas entre ciudadanos, asociaciones, grupos de interés, funcionarios y gobernantes (Cabrero, 2004:121).

*los mismos. Lo cual, involucra la creación de instrumentos y canales de comunicación necesarios para que dicha participación sea funcional.*

### 1.3.1. Rendición de cuentas

Anteriormente hemos aludido a cuestiones tales como esfera pública, participación ciudadana o contrapesos y supervisión al gobierno, lo cual, involucra la rendición de cuentas. Al mencionar este concepto es posible que se confunda o se utilice como sinónimo de otros, como lo es control, fiscalización, transparencia o responsabilidad política, por ello es necesario delimitarlo y explicarlo brevemente.

Carlos Ugalde (2002:13) señala que la rendición de cuentas es un proceso de delegación, es decir, un proceso en el cual un sujeto delega a otro autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación el sujeto que recibió la autoridad para ejecutar determinadas acciones se compromete a rendir cuentas al sujeto que se la delegó, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. Asimismo, Ugalde menciona cinco características que tiene la rendición de cuentas. 1) Delegación: implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto "A" llamado mandante o principal a otro sujeto "B" llamado mandatario o agente; 2) Representación: dicha delegación significa que el mandatario o agente representa al mandante o principal y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas a todo lo que decide y hace en su nombre; 3) Responsabilidad mutua: la rendición de cuentas necesita de una responsabilidad dual, o sea, la obligación del mandatario a ofrecer información detallada de sus actos y, la capacidad y el derecho del mandante para monitorear las acciones del mandatario; 4) Sanciones: cuando la rendición de cuentas muestra que el mandatario incumplió sus responsabilidades el mandante tiene mecanismos que le permiten imponerle castigos y sanciones; y 5) Contrato: la delegación de autoridad del mandante al mandatario conlleva algún tipo de contrato, ya sea informal a través de acuerdos verbales, o de carácter formal por medio de leyes y reglas escritas. El

primer caso implica sanciones informales como pérdida de confianza, destierro social o rechazo comunitario; el segundo caso, implica sanciones formales como penas administrativas o penales así como también la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, es decir, el desafuero (pag.19).

La rendición de cuentas implica la adquisición de información para procesarla y corroborarla lo cual ayuda a mantener una vigilancia adecuada, sin embargo, implica costos de tiempo y dinero. Para disminuir estos costos y elevar su eficiencia se debe descentralizar la rendición de cuentas; es necesario que las actividades del gobierno sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización civil o partido político pueda detectar irregularidades (Ugalde, 2002:25). Con ello, agilizar la rendición de cuentas no se soluciona con la creación de más procesos burocráticos, ya que implica la creación más leyes, oficios y trámites, que sólo propician el aumento de la corrupción tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos, puesto que en México la cultura política aún está impregnada de este tipo de prácticas.

Otro autor que ha realizado aportaciones a este concepto es Guillermo O'Donnell (2000:9) el cual alude a la rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical. En el primer caso se trata de la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado. Es decir, se contempla que exista una vigilancia y supervisión entre las propias instituciones gubernamentales, que sean autónomas para llevar a cabo funciones de fiscalización. La rendición de cuentas es horizontal cuando se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí (O'Donnell, 2000:17). Aunque esta supervisión mutua entre instituciones gubernamentales es necesaria, no es suficiente

para una adecuada rendición de cuentas, de ahí que se complemente con la rendición de cuentas vertical. Esta última se divide en dos vertientes: el proceso electoral y el proceso social vertical.

El proceso electoral vertical se refiere al proceso electoral como un mecanismo para estimular la responsabilidad del gobierno, claro que teniendo en cuenta que dicho proceso sea imparcial, competitivo y se realice de forma regular. Es decir, siendo que la estructura gubernamental es jerárquica y se deposita en una sola persona la dirección de acciones a implementar, sea ésta persona llamada alcalde, presidente municipal, gobernador o presidente, el ciudadano que es elector posee la facultad de colocar a otro partido en el gobierno en la siguiente elección sí es que las personas en estos cargos actuaron de manera irresponsable. Por proceso social vertical O'Donnell se refiere a las acciones que realizan las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación. Estas acciones pueden ser las que se dirigen a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas en la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno (O'Donnell, 2000:24). Así tenemos que las organizaciones civiles y los medios de comunicación se vuelven relevantes para detonar una vigilancia horizontal, ello a través de acciones tales como pronunciamientos, investigaciones y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha sido irresponsable en la transparencia de sus actividades, donde cabe mencionar, que la existencia de vías legales y administrativas para prevenir y sancionar determinados actos corruptos e ilícitos es importante.

Otros autores que han incursionado en la rendición de cuentas son Alberto Olvera y Ernesto Isunza (2000:339) que fueron mencionados en el apartado de políticas públicas. Los cuales indican que la situación actual de América Latina caracterizada por su creciente desigualdad social y deterioro institucional del Estado han llevado a la búsqueda de nuevas formas de control ciudadano sobre algunas áreas de gestión y de políticas públicas, tratando

de ir más allá de los límites de la democracia electoral y desarrollar nuevas prácticas de intervención ciudadana en la vida pública. Para que esto sea posible se necesita de la transparencia, de la publicidad y del balance público de la acción estatal, es decir, obligar al gobierno a explicar a la ciudadanía de sus actos. Lo anterior traerá consigo las bases de funcionamiento indispensables para la cooperación entre actores civiles y el gobierno, donde exista la confianza mutua y trayectorias de conocimiento que permitan hacer predecible la actitud de la contraparte, o sea, un sistema de reglas formales e informales que acoten los espacios y formas de acción y permitan saber que los compromisos se cumplirán.

Con lo anterior, observamos que estos autores aluden que el principio de la rendición de cuentas parte de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los servidores públicos a informar acerca de lo que hacen, así como crear instituciones capaces de imponer sanciones a quienes han transgredido sus obligaciones públicas. Esto se ve complementado con el elemento de receptividad, que es la capacidad de los servidores públicos para tomar en cuenta el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos. Entonces, sólo institucionalizando una estructura de rendición de cuentas puede obligarse a la burocracia a hacerse responsable de sus actos (Olvera e Isunza, 2000:341). Por otro lado, mejorar la supervisión de las acciones gubernamentales dentro de un marco institucional de rendición de cuentas endeble es posible a través de la presión de organizaciones civiles, de la opinión pública y de organismos internacionales. Ello, porque la participación de la sociedad civil hace operativos los mecanismos interestatales de control y supervisión de rendición de cuentas por medio de tres alternativas: a) a través del monitoreo y la presión política directa desde la sociedad civil; b) a través de la presión civil para que funcionen los mecanismos internos; y, c) a través de la participación en las propias instituciones de gobierno dedicadas a la rendición de cuentas (pag.342)

Con los anteriores elementos descritos entenderemos por *rendición de cuentas*, aquella *obligación permanente de los servidores públicos para informar a los ciudadanos de los actos que llevan a cabo en su nombre como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, conlleva el involucramiento e interés de los ciudadanos en las actividades públicas, porque garantizar el buen desempeño de los servidores públicos o modificar acciones ilícitas requiere de un monitoreo y presión política directa desde la sociedad civil.*

Hasta este momento, observamos todo los presupuestos que necesita la sociedad civil, el marco democrático en el que se desenvuelve, la generación de la participación ciudadana que es el motor de ésta, y las implicaciones que conlleva la responsabilidad política y ciudadana. Ahora, para comprobar sí la sociedad civil de la Ciudad de México participó en el Programa General de Ordenamiento Ecológico primeramente, tenemos recapitular las condiciones actuales en las que se encuentra el medio ambiente en la Ciudad de México, así como también, cuáles procesos generaron la situación de éste, y, las formas actuales en que interactúan y se relacionan la sociedad civil y el gobierno del Distrito Federal para incidir en la cuestión ambiental.

## **2. Medio ambiente y agentes sociales**

## ***2.1. El problema ambiental de la Ciudad de México***

La velocidad en la que el medio ambiente se modifica es alarmante y ha vuelto la cuestión ecológica en la actualidad un tema imperante por el cambio climático gradual. En el contexto internacional observamos que el deterioro ambiental es uno entre otros efectos negativos de la globalización como el narcotráfico, la pobreza y la migración ya que afectan el orden social interno de cada país y, en este sentido, el Estado intenta intervenir, con ayuda de las agencias internacionales y otros gobiernos, en la disminución de los peligros, pero no en el combate de las causas estructurales de los mismos.<sup>18</sup> El problema del medio ambiente en la Ciudad de México no es ajeno y podemos percibir que la contaminación atmosférica, el cambio climático, la escasez de agua y la eliminación gradual de sus recursos naturales entre otros tantos factores que afectan a su población, así que vamos a recapitular cuales han sido las causas de este deterioro ambiental y sus condiciones actuales, ello nos ofrecerá un panorama el cual podremos cuestionar en el siguiente apartado con la idea de racionalidad ambiental y el problema de la sobrepoblación.

La problemática del medio ambiente en la capital de México nos remite inmediatamente a los resultados intrínsecos del desarrollo económico y a la movilidad social, así como también, a los parámetros y a la ejecución de las políticas ambientales que se han efectuado, es decir, la concepción que se tiene al momento de planear políticas públicas ambientales. En el caso de la Ciudad de México la ideología que predominó y predomina al tratar de hacer un buen manejo de los recursos naturales es la racionalidad económica sobre

---

<sup>18</sup>La globalización es un proceso que aparentemente unifica mercados nacionales en un plano mundial y establece una uniformidad en el consumo de productos o mercancías producidas para atender a una demanda específica y no a una demanda masiva prototipo del modelo de producción fordista. La flexibilidad de los procesos productivos, teniendo como fundamento los cambios tecnológicos, le ha permitido al capital disminuir sus costos, incrementar sus ganancias y, al mismo tiempo, reducir su dependencia con respecto al comportamiento de la demanda local o nacional. En otras palabras, sus lazos no se fortalecen a través de la expansión de la demanda nacional sino de su vinculación con el mercado internacional (Rico y Reygadas, 2000,12).

cualquier otra postura racional,<sup>19</sup> donde comunidades circundantes al Distrito Federal lejos de ser beneficiarias de un entorno con determinada calidad ambiental han sufrido la desecación de lagos y contaminantes asociados con los servicios públicos (basureros y proyectos industriales).

Ser consistentes con los procesos naturales no significa que los ecosistemas prevalezcan a costa del desarrollo humano, simplemente se trata de manifestarnos en concordancia con sus principios ya que ofrece ventajas cuantitativas, es decir, la sustentabilidad de los procesos naturales ahorra recursos tecnológicos e inversiones innecesarias; una política que antepone el interés general de la sociedad y el cuidado del entorno ecológico, deriva en un escenario con una mejor perspectiva de calidad de vida. Lo que ocurre en el Distrito Federal no es el desconocimiento de los procesos naturales necesarios para conservar un medio ambiente sano, sino el interés que subyace tras la política que forma un proyecto público basado en el interés restringido, que concentra el esfuerzo y la acumulación de beneficios económicos.

Se hacen evidentes aquellos vacíos institucionales que dificultan la toma de decisiones y la solución de problemas ambientales,<sup>20</sup> ello se percibe en las legislaciones de carácter ecológico de la Ciudad de México que no cuentan con un esquema que articule las distintas actividades que realizan diversas instituciones ambientales a nivel local. Es decir, no se establecen lineamientos ambientales vinculados para minimizar los daños derivados de sus respectivas intervenciones, impidiendo observar el problema ambiental metropolitano en su

---

<sup>19</sup>El concepto ideología enmarca los rasgos, objetivos, percepción y tesis de determinada acción a emprender que persuadirá a los medios necesarios para llevarla a cabo. La ideología ambiental en México invoca las distintas modalidades de uso y manejo de recursos naturales no en favor de la colectividad sino en beneficio de consorcios económicos y política económica desapegada al desarrollo sustentable. De ahí, que la postura racional en este caso se refiere a la conversión de una racionalidad económica por una de racionalidad ecológica, es decir, aquella postura ideológica que preserve el medio ambiente y los procesos naturales. El objetivo es que la racionalidad ecológica sea compatible con un racionalidad tecnológica y económica (Rodríguez, 2005:21).

<sup>20</sup>Vacío institucional es la inexistencia de aquellos arreglos y prácticas establecidas jurídicamente que, en este caso, permitan pensar lo ambiental y su problemática como una situación de conjunto (Lezama, 2001: 331).

conjunto y llevar a cabo una política integral. Muestra de esto se observa en los lineamientos normativos de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) y la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) ambas actuando en el Distrito Federal, se hacen cargo de rubros como la contaminación del aire, agua, residuos, recursos naturales y educación ambiental, no obstante, sus legislaciones no contemplan el actuar conjuntamente y vincular sus intervenciones en las distintas delegaciones, trabajan por separado y al hacerlo, crean un proceso reduccionista y parcial sobre el problema ambiental (Lezama, 2001:372).

La dinámica poblacional y económica de la Ciudad de México ha sido un factor importante que ha condicionado su contexto ambiental actual. El problema de los asentamientos irregulares y crecimiento de la mancha urbana comienza desde la década de 1940, ya que la ciudad inicia su desarrollo metropolitano y extiende su influencia sobre las zonas periféricas lo cual provoca la paulatina integración de éstas.<sup>21</sup> El empuje de la industrialización provocó la migración masiva del gremio campesino de las regiones vecinas; ello dio origen a nuevas unidades político-administrativas colindantes a las originales (Delegación Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez) que incluyeron las áreas más cercanas del Estado de México, entre ellas, Tlalnepantla y Naucalpan que son hasta hoy zonas industriales, posteriormente se formaron Ecatepec y Huixquilucan como zonas que integran a diversos sectores poblacionales. El lado poniente y sur de la ciudad se convirtieron en barreras naturales que detuvieron por el momento el avance de la mancha urbana, sin embargo, al norte y al oriente continuó sin dificultad. La concentración de empleo y actividad económica produjo que los usos del suelo se fueran transformando; grupos socioeconómicos con ingresos altos abandonaron el

---

<sup>21</sup>La expansión de la mancha urbana se refiere al crecimiento urbano muy acelerado debido a la consecución de objetivos como crecimiento económico e industrialización, lo que provoca la degradación del medio ambiente. El crecimiento de ésta en el caso del Distrito Federal se localiza en los asentamientos irregulares ya que no se ha podido hacer frente a la infraestructura necesaria para cubrir el crecimiento demográfico y territorial de la zona metropolitana (Negrete, 1993:33).

centro de la ciudad y se agregaron principalmente en zonas montañosas del poniente, la población rural fue asentándose en colonias populares cada vez más alejadas del centro (Negrete 1993:14). A partir de 1950 y 1960 el crecimiento demográfico sobre los municipios metropolitanos del Estado de México tuvo un auge importante por lo que para la década de 1970 eran 17 municipios, 21 para 1980 y 27 para 1990.

Así tenemos que dentro de la ciudad se ha conformado un mosaico territorial heterogéneo ya que la estructura del área urbanizada por su densidad, uso de suelo y valor económico es distinta: en el centro presenta altos valores y densidades, en la periferia y en algunas zonas incluso dentro de la misma ciudad presenta valores y densidades bajas o muy bajas. En cuanto a la población también está diferenciada tanto en sus aspectos demográficos como en los socioeconómicos: ocupación, ingresos, escolaridad, salud, nutrición, mortalidad y fecundidad. Dentro de sus características políticas el Estado de México y el Distrito Federal (con sus respectivos municipios y delegaciones) poseen bases legales y jurídicas distintas, por tanto, estatutos, reglamentos e instrumentos reguladores a su alcance la mayoría de las veces no son compatibles. Del lado administrativo, la oferta de bienes y servicios públicos presenta diferencias tanto cuantitativas como cualitativas, es decir, las fuentes de financiamiento, las capacidades para generar ingresos fiscales, la organización administrativa y la práctica de la gestión local son distintas no solamente entre el Estado de México y el Distrito Federal sino también dentro de los propios municipios y delegaciones. Estos factores condicionan el nivel de bienestar y calidad del medio en que se reproduce la vida social y comunitaria de la población metropolitana.

Hemos observado que el crecimiento industrial llevó consigo un crecimiento urbano acelerado lo que condujo a la degradación del medio ambiente y la pérdida de condiciones ecológicas necesarias para un desarrollo sustentable.<sup>22</sup> Esta misma dinámica condujo al

---

<sup>22</sup>Los objetivos del desarrollo son satisfacer las necesidades básicas de la población y en aumentar la productividad de todos los recursos, no obstante, el concepto de sustentabilidad (originado a partir de la

crecimiento demográfico que también influye en el deterioro ambiental, y aunque se manejaron políticas enfocadas a la planificación familiar y se experimentó una baja en la fecundidad esta fue fugaz, porque el "menor crecimiento" observado en las grandes ciudades del país fue sólo el desplazamiento de la población del centro hacia la periferia urbana, o sea, la suburbanización. En la cual hicieron sus apariciones grandes zonas habitacionales que registraban tasas de crecimiento poblacional metropolitano relativamente bajas entre 1979 y 1990 de 4.15 a 0.91 respectivamente, que se explican por el costo subsidiado del servicio del transporte público y por el paulatino desplazamiento de fuentes de empleo hacia los municipios conurbados del Estado de México.

El crecimiento de la población mexicana se comprueba al ver la frecuencia con que el número de habitantes aumenta en un millón; por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) hasta 1850 tal aumento ocurría cada veinticinco años; para 1900 el lapso se redujo más de la mitad ya que sólo bastaban diez años; en 1930 eran cinco; en 1940, tres y, en 1960 sólo dos. Actualmente el aumento de un millón de personas ocurre en un lapso de seis meses. Asimismo, los contrastes más notables en la distribución poblacional se comprueban al observar que el Estado de México alberga catorce millones de habitantes y el Distrito Federal reúnen los ocho millones que representan la quinta parte de la población del país, en cambio las entidades menos pobladas que son Nayarit, Tlaxcala, Aguascalientes, Quintana Roo, Campeche, Colima y Baja California Sur no alcanzan a reunir la décima parte. La concentración de habitantes en la Ciudad de México así como su crecimiento excesivo también se visualiza en su densidad poblacional que sobrepasa los cinco mil habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 1996).

---

discusión de los recursos no renovables) alude a la existencia y preservación, para futuras generaciones, de condiciones ecológicas necesarias para mantener la vida humana en un nivel específico de bienestar. Por lo cual, el desarrollo sustentable es la producción de bienes y servicios en un marco de aprovechamiento racional y a largo plazo de los recursos naturales; y el proceso político, es una dimensión interviniente que condiciona el desenvolvimiento del proceso de desarrollo sustentable y equitativo (Lele, 1991:12).

Otro aspecto que también agudizó el problema ambiental de la Ciudad de México fueron las decisiones tomadas años atrás y la crisis económica de la década de 1980.<sup>23</sup> Es decir, al frenar la endeudamiento externo que financiaba las obras de infraestructura, el mermado gasto público se tendrá que dedicar en su totalidad a cubrir los gastos corrientes, y las nuevas inversiones necesarias para hacer frente al crecimiento demográfico y territorial de la zona metropolitana, quedarán postergadas. La política social redució drásticamente y sus efectos no se pudieron atenuar hasta los servicios básicos del programa Solidaridad (llevado a cabo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994) manteniéndose al margen de servicios indispensables. Es así que se llevan a cabo tan sólo obras de mantenimiento necesarias como el caso de los transportes públicos y en la operación de redes de distribución de agua y de colectores de drenaje que no pueden descuidarse, aunque, en el primer caso la emisión de gases de dicho transporte ha provocado una mayor contaminación del aire, en el segundo, ha conducido al desperdicio del agua lo cual deriva en una utilización indiscriminada de los recursos naturales.

La ciudad es un espacio de producción, distribución y consumo de distintos productos y servicios, es donde se concentran los mayores beneficios monetarios, científicos y tecnológicos, es decir, de las más dinámicas fuerzas productivas que son: la industrial, la bancaria, la comercial y la inmobiliaria; así como también las principales formas que integran la estructura urbana: la vivienda, el transporte, el agua, la energía eléctrica, hospitales y colegios. Mientras esto ocurra se seguirá contando con el mayor y más variado mercado así como las mejores condiciones de calidad y costo de infraestructura y servicios, además de la más abundante y calificada mano de obra. No obstante, la creciente demanda de servicios y equipamiento que reclaman grandes sectores de la población y estos al no poder satisfacerlas por la incapacidad de integrarse plenamente a un empleo, se aglutinan

---

<sup>23</sup>La crisis económica de 1980 durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se manifestó por la combinación de recesión económica y niveles de inflación sin precedentes, cabe mencionar, con un periodo de elevadas expectativas por parte de los sectores medios que dejó profunda huella en el escenario electoral y desempeño un papel importante en el desarrollo de la oposición (Serrano, 1998:19).

en la ciudad en condiciones cada vez más precarias. Aunque esta situación tiene un límite, ya que en la medida en que las demandas insatisfechas afecten permanentemente a los sectores de la población más organizados, capaces de enfrentar y rebasar los instrumentos de control político, la estabilidad del sistema sociopolítico se verá afectada. De ahí que las políticas de descentralización tengan como fin atenuar dichas contradicciones, sus objetivos inmediatos no son sólo ampliar el crecimiento económico trasladándolo hacia zonas de menor desarrollo y reducir los conflictos sociales y políticos de las grandes urbes, sino también relocalizar paulatinamente la industria generadora de la contaminación atmosférica (Rodríguez 2003:14).

El gobierno es el que inicialmente promueve en los lugares más atrasados económicamente las condiciones básicas para fortalecer la actividad económica, porque el sector privado es quien espera que dichas inversiones generen las condiciones adecuadas que les permitan operar en un futuro con ganancias mayores. Pero al seguir la concentración de actividades económicas en la Ciudad de México a través de ventajas obtenidas como las tarifas preferenciales en el transporte de materia prima, en servicios subvencionados e incentivos arancelarios, seguirán permitiendo a los grandes establecimientos comerciales e industriales operar incluso por debajo de su capacidad productiva instalada, y por tanto, en que no tengan interés en desplazarse a otras entidades del país. El crecimiento de la Ciudad de México mantendrá su misma tasa y será más difícil establecer programas de descentralización por los acuerdos que se derivaron del Tratado de Libre Comercio, ya que se han aumentado las ventajas de localización de empresas nacionales como extranjeras para instalarse en la ciudad, además, no sólo han llegado nuevas empresas sino que se han expandido las ya existentes. La expansión urbana sólo se frenará cuando las ganancias de los grandes consorcios se vean afectadas, o sea, producto de elevados costos de operación en servicios, transporte, materia prima, suelo y agua, o cuando, los conflictos sociales

derivados por la insatisfacción de necesidades básicas se multipliquen al grado que se pierda la capacidad de control político.

La planificación urbana de la Ciudad de México data desde la década de 1930 con el Plano Regulador,<sup>24</sup> no obstante, no tuvo continuidad y durante las siguientes décadas se observa la creación y sustitución de proyectos de diversas instancias y planes gubernamentales entre los que se pueden mencionar: Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (1933), Plano Regulador de la Ciudad de México (1952), Ley de Desarrollo Urbano, Zonificación y Reglamentación de Usos del Suelo y el Plan Director de Desarrollo Urbano (1976), los cuales fueron criticados y debatidos por el sector empresarial y se reformaron para conformar la Ley General de Asentamientos Urbanos, la cual a su vez sustentó el Plan de Ordenamiento Territorial que otorgó por vez primera una visión metropolitana. Para 1984 la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal (DDF) crea el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica el cual eliminó la zona de control del sur de la ciudad provocando la inmediata invasión hacia la sierra sureña, esta falta de planificación integral agregó la ocupación ilegal del suelo que conforma gran parte de la expansión urbana del Distrito Federal. Para 1987 las zonas montañosas del Ajusco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Tultitlán empezaron a colonizarse originando nuevas estrategias de sobrevivencia en cuanto al abastecimiento de agua, gas, electricidad y alimentos. Con la introducción de nuevos servicios en los asentamientos ilegales se provoca la expulsión de población a otras zonas periféricas generando nuevas necesidades, ya que se valoriza el suelo y se eleva el costo de los servicios cuando se regularizan dichos asentamientos. Así fue como Nezahualcoyotl y Chalco sufrieron una expansión entrelazada, el primero nace en la década de 1960 y genera las primeras expulsiones para 1975, las cuales se integraran junto con otros sectores del centro de la ciudad en lo que hoy es

---

<sup>24</sup>La planificación urbana se refiere a la capacidad política a través de programas y mecanismos legales de diversas dependencias gubernamentales para articular el conjunto de agentes sociales, públicos y privados, a las instancias de planificación territorial para impulsar un crecimiento urbano racional y equilibrado (Legorreta, 1994:51).

Chalco, éste se regularizó hasta 1990, y a partir de ese año expulsa a sectores de su población para las zonas que comprenden hoy: Tlalmanalco y Amecameca.

Ahora, dichos asentamientos e irregularización se inscriben en las estructuras de poder de los promotores y operaciones inmobiliarias de carácter ilegal a través de un amparo político;<sup>25</sup> estas relaciones políticas de los promotores en los procesos de expansión de la ciudad se conforman según el tipo de tierra ocupada, la solidez del núcleo agrario que se vendió y el grado de vinculación con los agentes públicos (Legorreta, 1994:110). Así, se distinguen dos esferas de relaciones del amparo político: la primera de ámbito agrario la cual incluye a los ejidatarios y sus autoridades, centrales corporativas como la Confederación Nacional Campesina o la Secretaría de la Reforma Agraria. La segunda de ámbito urbano que se conforma por agentes del sector gubernamental donde intervienen oficinas encargadas de la planificación del desarrollo urbano, es decir, delegados, representantes de la Asamblea del Distrito Federal, presidentes municipales, regidores, síndicos, y otras entidades corporativas como la ex Confederación de Organizaciones Populares; en el caso del Distrito Federal quien otorga el amparo político son las delegaciones donde las áreas encargadas del desarrollo urbano y control de suelo dejan actuar libremente a los promotores creando una política de inactividad tanto administrativa como jurídica.

---

<sup>25</sup>Las estructuras de poder de promotores inmobiliarios ilegales han surgido por los factores que condicionan la urbanización en la Ciudad de México, o sea, la concentración industrial, la migración campo-ciudad, el crecimiento natal de la población y el acelerado proceso de valorización del suelo. Este último influye en la expansión física de la urbe y se convierte en una indisoluble necesidad de la reproducción del sector inmobiliario. La inversión de capital en obras públicas y privadas induce al aumento del precio del suelo en las zonas adyacentes a dichas obras, siendo así, se eleva la renta de las viviendas y de otros espacios ocupados por los sectores productivos de bajos ingresos provocando la expulsión de ellos hacia las zonas alejadas de menor costo, ubicadas principalmente en las periferias urbanas. De ahí que existan asentamientos populares de carácter ilegal que han sido rebasados por el mercado ilegal y especulativo de tierra. Estas diversas redes organizativas de gestión que detentan una parte de la expansión en las periferias pretenden que un sector de la población de menores ingresos tenga acceso a un terreno donde habitar junto con los servicios urbanos más elementales. En la práctica sus funciones se inician con el control de la tierra, de ahí, que surga la esencia de la peculiar promoción inmobiliaria que convierte a simples líderes de colonias en promotores inmobiliarios (Legorreta, 1994:100).

En la Ciudad de México la población y los recursos naturales guardan una relación inversamente proporcional creando un severo problema ambiental. La sobrepoblación, contaminación atmosférica, contaminación de agua y suelos y escasez de recursos inducen al consumo importante de energía, producción enorme de residuos y contaminantes, todo ello hace que el manejo y la planeación adecuada sea importante. Una producción de bienes y servicios sin degradar el ambiente es una de las principales metas de las sociedades actuales, el desarrollo sustentable debe estar ligado necesariamente al crecimiento sustentable de la población ya que ningún sistema social puede ser sustentable cuando estos dos aspectos no son equiparables y mucho menos cuando la distribución de bienes es injusta y la mayor parte de la población vive en condiciones de extrema pobreza. El desarrollo económico y el cuidado del ambiente son dos aspectos perfectamente compatibles, interdependientes y necesarios (Rivero, 2000:445).

Ligado a la contaminación ambiental se encuentra irremediablemente la salud de los ciudadanos. Entre los factores que podemos mencionar se encuentran: la vivienda, la contaminación atmosférica, el transporte, los residuos sólidos municipales y tóxicos peligrosos. En la Ciudad de México se sabe que gran parte de la población vive en condiciones de marginalidad debido a que sus viviendas no les proporcionan las condiciones necesarias para una salud adecuada, es decir, viviendas sin agua corriente, sin drenaje, sin energía eléctrica y con piso de tierra, estas características ya no son comunes solamente en zonas rurales sino también en los cinturones que rodean las zonas urbanas. En el Distrito Federal de acuerdo al INEGI hay aproximadamente 54,653 viviendas sin agua corriente, 96,685 sin drenaje, 13,316 sin energía eléctrica, 311,315 con láminas de asbesto, y 37,916 con piso de tierra, y todavía en el área urbana alrededor de 8,940 viviendas utilizan leña u otros combustibles orgánicos para sus necesidades primordiales.

En cuanto a la contaminación atmosférica, la situación geográfica de la ciudad de México (localizada en una cuenca a 2,240 metros sobre el nivel del mar, rodeada por altas montañas, detiene el transporte fluido de masas de aire) así como sus características climáticas (que determinan la existencia de dos épocas al año: noviembre a abril es seco; y de mayo a octubre hay lluvia) crean el medio propicio para que la planta industrial establecida al norte de la ciudad que junto con los vientos predominantes con dirección norte-sur contribuyen a diseminar los contaminantes atmosféricos sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,<sup>26</sup> asimismo, la inversión térmica es favorecida sobre todo durante la época de sequía en la ciudad, o sea, se forma una especie de techo de aire caliente que atrapa a los contaminantes atmosféricos y a una capa de aire frío en contacto con la superficie de la ciudad durante de noche y durante las primeras horas de mañana. La altura de la Ciudad de México también favorece la alta radiación solar, la cual transforma a los contaminantes primarios (hidrocarburos y óxidos de nitrógeno) en ozono, que es uno de los principales contaminantes de la ciudad. Todas las fuentes contaminantes donde se incluyen a los autos, industrias, establecimientos de servicios, y las partículas ocasionadas por la erosión de áreas deforestadas, producen alrededor de 4,300,000 toneladas anuales de contaminantes atmosféricos. Las consecuencias de lo anterior trae consigo enfermedades respiratorias en los seres humanos, como son la faringitis, sinusitis, bronquitis y asma, sobre todo a personas con problemas cardiopulmonares, diabéticos, obesos, niños y mujeres embarazadas.

Existen fuentes fijas (industrias) y fuentes móviles de contaminación atmosférica (automóviles y autobuses). Los principales contaminantes de fuentes fijas son las

---

<sup>26</sup>La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) está formada por dieciséis delegaciones del Distrito Federal y treinta y cuatro municipios del Estado de México, con una extensión de 4, 607 kilómetros cuadrados. Ésta consume el 17% de la energía total producida en el país y 42, 319, 000 litros de combustibles (gasolina, diesel, gas y gas natural) diariamente, el número de industrias asciende a 30, 000 aproximadamente y la planta vehicular a 5 millones de autos. El consumo de agua potable es de 42 m/seg, lo que representa un grave problema debido a la altitud de la ciudad sobre el nivel del mar. Para el año 2010 se calcula que la ciudad de México estará conurbada por 91 municipios: 56 municipios de Estado de México, 6 de Hidalgo, 9 de Morelos, 10 de Puebla y 10 de Tlaxcala (INEGI, 2005).

partículas, el bióxido de azufre, óxido de nitrógeno e hidrocarburos. La rama industrial más contaminante de partículas es la del cemento ya que participa con un 87 por ciento del volumen total de emisiones, la segunda industria más importante es la química con una participación del 4,8 por ciento. La industria de pinturas concentra la mayor parte de emisiones de hidrocarburos llevándose el 76 por ciento de las emisiones. En las fuentes móviles los agentes contaminantes principales son el monóxido de carbono, hidrocarburos, óxidos de nitrógeno y partículas. Los autos particulares representan el 76 por ciento de los contaminantes de origen vehicular y al emplear gasolina generan además óxidos de plomo y de azufre. Los taxis, combis y microbuses ocupan el 20 por ciento restante y son el grupo más contaminante dentro del transporte público. Los camiones de carga emiten el 4 por ciento restante de los contaminantes. Hay que señalar que las acciones empleadas por las instituciones ambientales como la CORENA y la SMA se ocupan casi exclusivamente de la problemática del aire, este proceso reduccionista pasa por alto que lo ambiental es más comprensivo e incluye relaciones de los diversos componentes del medio ambiente. Cuando se habla de contaminación del aire, la agenda gubernamental como la ciudadana se limitan al ozono; el aumento vertiginoso de los hidrocarburos y el monóxido de carbono entre otros esperan a ser reconocidos tanto en lo social como en las políticas ambientales (Lezama, 2001:338).

Observamos que el transporte público es uno de los principales causantes de contaminación atmosférica junto con los automóviles particulares, que se refuerza con dos variables a simple vista: el gran número de autos y la mal planeación de comunicaciones viales dentro de la ciudad. El parque automovilístico asciende a cinco millones y medio de vehículos (registrados legalmente) estos al circular en la ciudad ocasionan la irracionalidad del tráfico urbano la mayoría de los días; está contemplado que el problema vial metropolitano es de tal magnitud que la sola porción del costo social que ocasiona la operación de los automóviles particulares y la pérdida de tiempo de los usuarios se estima en ocho millones

de dólares diarios, ya que si recordamos, en el fondo del problema se encuentra las horas que invierten los habitantes de la ciudad en transportarse de un sitio a otro, donde se estima que en ocasiones van de dos horas hacia su lugar de trabajo y las mismas horas emplean para regresar a casa, y esto se incrementa año con año ya que mientras la ciudad siga siendo el centro económico por excelencia, se fomentará el crecimiento de la zona conurbada. Asimismo, la mala planeación urbana de avenidas y arterias principales que dirigen el parque vehicular con el paso del tiempo se han convertido en problemas viales, ya que la mayor parte de estos son cuellos de botella al querer entrar al Distrito Federal, la poca visión hacia un futuro próximo de lo que sería la Ciudad de México se sumó al incremento de vehículos adquiridos por particulares (gracias a las facilidades concesionarias de nuevas empresas automotrices), al problema del transporte público y a la irregularización de autos que nos aqueja actualmente, lo cual tendrá que resolverse con un programa integral en toda la zona metropolitana y con la creación de consensos y reglas claras entre la iniciativa privada y el Estado.

Por último, la situación de los residuos sólidos en el cual existen dos problemas centrales: la cantidad de residuos producidos y la utilización de materiales no biodegradables. El concepto de "basura" que se tiene en ciudades en vías de desarrollo como la nuestra ha conducido a un manejo inadecuado de estos residuos, provocando la contaminación de los suelos, mantos freáticos y atmósfera debido a la presencia de tiraderos al aire libre en los que se reproducen infecciones por la innumerables sustancias tóxicas. De las 16,556,025 toneladas de residuos sólidos producidas al año por la Ciudad de México el 30 por ciento es procesada en tiraderos especiales, el 10 por ciento es procesada por plantas recicladoras, y el 60 por ciento restante es dejada en tiraderos al aire libre. Por el lado de los residuos tóxicos tenemos contaminantes corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables y biológicos infecciosos. Quien se encarga de generar estos son la minería extractiva, y fundición de metales no ferrosos, industrias en las que llevan a cabo procesos de química

inorgánica, orgánica y básica, e industrias agroindustriales. El manejo inadecuado de estos residuos es peligroso para el ambiente y el ser humano sobre todo las cantidades que se producen en las áreas urbanas, así que se requiere también de plantas especiales para su tratamiento integral; y por su parte, las empresas que generan estos deben de cumplir con la normatividad ambiental establecida. La población y los recursos naturales guardan una relación inversamente proporcional creando un severo problema ambiental. Hasta aquí ya tenemos un panorama de la contaminación actual que sufre la Ciudad de México, que se debe a una errada e inadecuada planeación urbana así como al gran derroche de energía, la enorme producción de residuos y contaminantes que genera su población, sin embargo, nosotros creemos que el gran problema de la contaminación subyace y por tanto se reproduce por dos variables estructurales: la racionalidad económica imperante y el problema de la sobrepoblación, que explicaremos en el siguiente apartado.

#### 2.1.1. Racionalidad ambiental y sobrepoblación

Las decisiones políticas y el desarrollo económico han mermado el entorno ambiental de la Ciudad de México y ello cambiará en la medida que las posturas e ideas que se tienen sobre desarrollo sustentable se modifiquen. El desarrollo sustentable en ciudades como la nuestra se ha reconfigurado por el discurso neoliberal de hace un poco más de dos décadas,<sup>27</sup> éste alude a la desaparición de las contradicciones entre ambiente y crecimiento, o sea, desaparece cualquier causa económica que ocasione problemas ambientales ya que las

---

<sup>27</sup>El neoliberalismo surge debido a la gran crisis del modelo económico de posguerra en 1973 cuando todo el mundo capitalista avanzado cayó en una larga y profunda recesión, combinado, por primera vez, bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación. Las raíces de las crisis (argumentaban) estaban localizadas en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sindicales. El remedio, entonces, era claro: mantener un Estado fuerte, sí, en su capacidad de romper el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero parco en todos los gastos sociales y en las intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno, además eran imprescindibles reformas fiscales para incentivar a los agentes económicos. La oportunidad de hegemonía de este proyecto llegó en 1979 con el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra, en Estados Unidos llegó con Ronald Reagan en 1980, y en 1982 le siguió Alemania, abriendo la puerta a la mayoría de todos los países de Europa Occidental para virar hacia gobiernos de la derecha (Anderson, 1996: 2).

leyes del mercado se encargaran de ajustar los desequilibrios no sólo económicos sino ecológicos y de sustentabilidad. Esta concepción proviene de la racionalidad económica que el mundo atraviesa actualmente, que se caracteriza por regular los equilibrios ecológicos incorporándolos junto con las condiciones culturales dentro del orden económico establecido. Asimismo, intenta medir y controlar los valores de la diversidad cultural y biológica, los procesos de largo plazo, las diferencias sociales y la distribución económica a través de la contabilidad económica (Leff, 2004:225).

Esta visión económica totalizadora a la que se refiere Enrique Leff que controla cualquier proceso natural, social, cultural y político con el único propósito individual de adquirir ganancias, se debe a que los procesos de producción han perdido su sustento objetivo y material que son la potencia del trabajo y las fuerzas de la naturaleza. Para argumentar esto Leff analiza los postulados del materialismo histórico de Karl Marx que se basa en su teoría del valor-trabajo que explican el proceso de la producción capitalista.<sup>28</sup> Para comprender mejor esto vamos a explicarlo brevemente: para producir algún objeto o mercancía se necesita emplear determinado tiempo de trabajo, esto es la sustancia del valor, que aparece como un principio cuantitativo con el cual se puede conocer la dinámica del capital, asimismo, vincula el conjunto de los procesos económico-sociales que ocurren en el desarrollo de la producción. La teoría del valor explica dentro de la forma de producción capitalista el desarrollo de las fuerzas productivas, este desarrollo ocurre por las relaciones entre dos clases sociales que son: la capitalista (dueños de los medios de producción) y la proletaria (poseedores de la fuerza de trabajo), en un contexto de lucha de clases.

Sucede que el progreso tecnológico hace variar la productividad de la fuerza de trabajo que se vislumbra con el surgimiento de fábricas donde se transforman las formas de trabajo, o sea, los movimientos y la complejidad en el uso de energía mental y corporal se reducen a

---

<sup>28</sup>Sociólogo alemán (1818-1883) autor de textos como *La ideología Alemana* (1845), el *Manifiesto Comunista* (1848), *Critica a la Economía Política* (1859) y *El Capital* (1867) entre otros.

un trabajo simple y repetitivo. De tal manera que la elaboración de un objeto en el cual se necesitaba la inversión de determinadas horas de trabajo ahora se han reducido a la mitad, por lo que su valor disminuirá también a la mitad. Con ello, podemos observar que el avance tecnológico de producción desvaloriza las mercancías pero al mismo tiempo aumenta la plusvalía que extrae de la fuerza de trabajo, contrarrestando la tendencia a la baja de la tasa de ganancias.<sup>29</sup> La innovación en equipos e inversiones en el sector tecnológico no están determinados por el tiempo de trabajo empleado manualmente o intelectualmente, ni por la cantidad de valor destinado a la producción de estos conocimientos (Leff, 20004:14).

Es aquí donde podemos percatarnos que en el momento en que la acumulación de capital conlleva la producción y aplicación tecnológica de la ciencia para la misma reproducción del capital imposibilita el cálculo del valor que contiene el capital incorporado a una nueva técnica, y por ende, la cantidad de valor que transmite a las mercancías que produce. Es decir, el valor intrínseco que tienen no fue otorgado por un trabajo empleado directamente en la producción de estos bienes sino de un trabajo intelectual mediato que es percibido como un trabajo simple, con ello, la teoría del valor dismantela sus propias bases en las que se diseñó porque se concibe el desarrollo de las fuerzas productivas como un proceso desarticulado de la formación del valor, ya que no existe una relación entre el trabajo manual e intelectual como determinantes del desarrollo de estas fuerzas. Asimismo, esta desaparición de la ley del valor que ha permitido la apertura de los procesos económicos actuales no ha eliminado las relaciones de explotación en que se funda la producción capitalista. Es necesario mencionar que el mismo funcionamiento capitalista ha producido esto, o sea, estos procesos le son inherentes y sin ellos simplemente no sería capitalismo.

---

<sup>29</sup>La plusvalía es aquel valor producido durante la jornada de trabajo el cual la mayor parte de éste termina en manos del capitalista. Siendo el progreso técnico una determinante para la dinámica de la acumulación capitalista el propio movimiento de la productividad en las industrias hace que disminuya el valor de la fuerza de trabajo al reducir el tiempo de trabajo socialmente necesario para su mantenimiento, por lo que se produce un excedente de ganancia en un menor tiempo empleado (Leff, 2004:11).

Siendo que la plusvalía es el fin determinante de la producción para obtener ganancias es lógico que hoy en día el trabajo e inversión en ciencia y tecnología aporte más que el trabajo manual, porque dicha inversión permite a largo y mediano plazo generar mayores ganancias. En la medida en que la propia acumulación capitalista determina una tendencia hacia la sustitución creciente del trabajo vivo directo y su conjugación con la aplicación directa de las fuerzas de la ciencia en la producción de mercancías, tiende a desaparecer la determinación específica del valor como principio fundamental de la dinámica estructural del capital.

Lo anterior ha condicionado las formas actuales de los procesos de producción y las relaciones sociales que implica la producción capitalista, donde encontramos el poder sobre los medios de producción de una clase capitalista o empresarial que basa su poder económico y político en la capitalización de la naturaleza y en la monopolización del conocimiento científico. En consecuencia encontramos formas asimétricas de propiedad y apropiación, y de explotación y control social, es decir, la lucha de clases y cambio social que proponía Marx se ha desplazado a un segundo plano. El mundo actual se rige por un orden económico donde cualquier ente animado e inanimado es una oportunidad de explotación, donde la racionalidad económica reconfigura todo el mundo tanto objetivamente como subjetivamente en términos de valor económico que no atiende a ningún soporte o referente en el orden de la naturaleza. De ahí, que Leff mencione que se necesita una *racionalidad ambiental objetiva, atendida por y para cada uno de los pueblos de acuerdo a sus necesidades ambientales, o sea, aquella racionalidad que integra el pensamiento, los valores y la acción; es una racionalidad abierta a la diferencia, a la diversidad y la pluralidad de racionalidades que definen y dan su especificidad e identidad a la relación de lo material y lo simbólico, de la cultura y la naturaleza*. Es una categoría para construir un real que haga posible la realización de esos fines a los que apuntan esas

desgastadas palabras de equidad, democracia, diversidad, sustentabilidad, para devolverles su sentido y pluralidad (Leff, 2004:340).

Esta postura de racionalidad ambiental vuelve a retomar el orden simbólico, el enigma del ser y la vida que tienen alcance sólo en el espacio cultural de cada grupo social, puesto que la postura racional (económica) que predomina en el mundo es formal e instrumental, que se fundamenta y legitima en los valores de la productividad y la eficiencia que ha llegado a generar una razón tecnológica para controlar la diversidad cultural y biológica. La categoría de cultura que maneja Leff es importante porque alude a las diversas organizaciones culturales y formaciones socioeconómicas de las comunidades mundiales, las cuales, tienen el derecho a reapropiarse y resignificar la naturaleza y su entorno en que habitan, donde la gestión ambiental involucra la participación directa de las comunidades en el manejo de los recursos naturales. Las comunidades tienen y reproducen tradiciones culturales de organización ecológica del medio donde se han asentado, estos patrones culturales dan significado a las distintas formas de aprovechamiento en que se han de utilizar los recursos naturales para satisfacer las necesidades fundamentales y calidad de vida. La racionalidad ambiental cultural organiza y da especificidad al proceso de mediación entre la sociedad y la naturaleza, a través de los estilos étnicos y las normas culturales de aprovechamiento de recursos naturales.

Esta racionalidad ambiental al establecer un vínculo entre el principio de diversidad cultural y su realización dentro de organizaciones culturales determinadas conlleva a un diálogo razonado apoyado en identidades culturales, o sea, se encuentran los valores de otras culturas y una política de interculturalidad. Esto encaja muy bien en el espacio deliberativo al que alude Habermas, es decir, una racionalidad ambiental de este tipo implica que distintos grupos étnicos y distintas culturas dialoguen por medio de argumentos razonados para resolver el gran problema ambiental, donde sin englobar diferencias culturales se

busque comprender al otro, negociar y alcanzar un acuerdo. Así, el conocimiento de las tradiciones culturales en el proceso de la racionalidad ambiental conlleva la realización de un proceso de desconstrucción de la cultura dominante y hegemónica (racionalidad económica) para incorporar los valores de una cultura ecológica y ambiental (Leff, 2004:221).

Ahora, los fundamentos ideológicos y teóricos que han legitimado el crecimiento económico, negando a la naturaleza y a la cultura intervenir en los procesos de producción generando la destrucción ambiental es el discurso actual del desarrollo sustentable. Puesto que la producción esta guiada y dominada por la lógica del mercado no se ha creado una teoría de la producción basada en los potenciales de la naturaleza y en las tradiciones culturales por lo que las políticas ambientales son determinadas por las directrices neoliberales. El discurso mundial sobre desarrollo sustentable gira en el contexto del crecimiento económico apoyado en los mecanismos del mercado, asignando valores económicos y derechos de propiedad a los recursos y servicios ambientales sin ofrecer argumentos claros y razonados para que el sistema económico se adjudique las condiciones ecológicas y sociales (sustentabilidad, equidad, justicia, democracia) de este proceso a través de la capitalización de la naturaleza (Leff, 2004:103).

Aquí cabe mencionar que las directrices actuales del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) se insertan muy bien a lo que alude Leff. Este organismo subsidiario se encarga entre otras cosas de: evaluar y determinar el estado del medio ambiente mundial; integra cuestiones ambientales en las políticas y programas sociales económicos del sistema de naciones unidas; trata de resolver los problemas ambientales que distintos países no pueden enfrentar solos; busca la participación de empresas e industrias, de la comunidad científica y de organizaciones no gubernamentales; y, busca crear conciencia de los problemas del medio ambiente a través de investigaciones y síntesis de

información regional y mundial relativa al tema. En efecto, este organismo realiza investigaciones sobre el medio ambiente y va actualizando el estado en el que se encuentra, asimismo, facilita y coordina la reunión y difusión de datos hacia varios países. Sin embargo, maneja instrumentos de medición para evaluar el medio ambiente relacionados con la racionalidad económica dominante, estos indicadores son cuantitativos entre los que destacan: población, vegetación y usos de suelo, atmósfera, agua, biodiversidad, aprovechamiento de la vida silvestre, residuos e instrumentos de planeación ecológica (PNUMA, 2006). Los indicadores utilizados no integran aspectos cualitativos que son imprescindibles para modificar la racionalidad económica que guía al desarrollo sustentable actual, estos indicadores deben de contemplar aspectos culturales de cada comunidad, asimismo, el grado en que estos dan significado al aprovechamiento de los recursos naturales de su región.

Los instrumentos que se utilizan en México para evaluar el medio ambiente son los mismo que utiliza el PNUMA, asimismo, fueron implementados junto con este organismo para realizar un proceso de evaluación para dar seguimiento al avance en el logro de objetivos del desarrollo sustentable a nivel nacional y regional. Estos mismos indicadores son manejados por la SEMARNAT, el INEGI y el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (INEGI, 2006). Estos indicadores al estar relacionados estrechamente con la idea de desarrollo sustentable actual condicionado por las políticas neoliberales, otorgan legitimidad a la ficción del mercado conservando los pilares de la racionalidad de la ganancia y el poder de apropiación de la naturaleza, que conducen a una nueva geopolítica de la biodiversidad, del cambio climático y del desarrollo sustentable. Con ello, ecologizar la economía y a la sociedad requiere de la incorporación de nuevos instrumentos de medición para evaluar el desarrollo sustentable, deben de ser de carácter cualitativo y cuantitativo como lo son indicadores para evaluar el patrimonio natural y

cultural, indicadores ambientales y método multicriteriales de toma de decisiones, y evaluaciones sobre la calidad de vida (Leff, 2004:219).

También, en este contexto percibimos no sólo el intercambio económico desigual sino también ecológico entre países desarrollados y países en vías de lograrlo. La destrucción del medio ambiente y recursos naturales en países subdesarrollados no surge solamente por su estado de pobreza sino también por su inclusión en una racionalidad económica global que ha sobreexplotado su naturaleza y empobrecido a sus ciudadanos. De ahí que se hable de una deuda ecológica como un concepto estratégico dentro de los movimientos de resistencia a la globalización del mercado y sus instrumentos de coerción financiera, ya que generan el avallamiento de la naturaleza y la subyugación de sus culturas (Leff, 2004:257). Con ello, la racionalidad ambiental se convierte en un nuevo paradigma de producción ecotecnológica donde se vinculan un sistema de recursos naturales, un sistema de significaciones culturales y un sistema tecnológico adaptado a las condiciones de sustentabilidad de los ecosistemas y de autogestión de las comunidades. Este proceso descentralizado de producción implica nuevas teorías, técnicas y métodos resultado de las racionalidades ambientales de cada comunidad, es decir, el nivel local se vuelve importante porque no sólo se induce a la participación, a la deliberación y a la democracia sino porque cada comunidad de acuerdo a sus patrones culturales deberá delimitar y dar sentido al sistema de recursos naturales y tecnológicos que constituyen sus formas de apropiación y transformación de la naturaleza, que vislumbra una racionalidad ambiental articulando las economías regionales y locales en un orden global (Leff, 2004: 227).

Por otro lado y complementando los argumentos de Leff sobre la necesidad de una racionalidad ambiental objetiva se encuentra la explosión demográfica mundial, es decir, de nada nos serviría implementar una racionalidad ambiental como la que explicamos anteriormente si el incremento de la población sigue aumentando como hasta hoy. Como

bien señalan Sartori y Mazzoleni la explosión demográfica al parecer nadie quiere detenerla, siendo que en la actualidad hay seis mil millones de habitantes en el planeta y se estima que para el año 2050 seremos alrededor de nueve mil o diez mil millones de seres humanos no se han tomado medidas que impliquen la contracepción. Esto es relevante porque este crecimiento incontrolado no sólo es causa y efecto de pobreza y de subdesarrollo sino también de deterioro ambiental y, en un futuro no muy lejano la tierra habitable será la mitad de lo que es hoy. La tecnología, el consumo, pero sobre todo el vertiginoso crecimiento poblacional a nivel mundial son las causas más sobresalientes que influyen en el medio ambiente. Cuantas más personas habiten el planeta, más energía consumirán y más basura, contaminantes y gases de efecto invernadero producirán (Sartori y Mazzoleni, 2003:125).

En efecto, el deterioro de la capa de ozono, la escasez de agua, la desertización y por ende la pluviosidad se debe al aumento incontrolado de la natalidad, de ahí, que no baste con cambiar los modelos de producción y desarrollo y que las cumbres y acuerdos ambientales internacionales se vuelvan estériles porque no manejan argumentos en detrimento de la población. Dentro de las cumbres mundiales que se han celebrado para mejorar el medio ambiente como el Protocolo de Kioto (1997) o la cumbre de Johannesburgo (2002), se ha señalado que para el año 2050 habrá en el mundo gente sedienta, hambrienta, con un aire irrespirable debido a la contaminación y la única respuesta que escucho se vio reducida al cambio de los modelos de producción y desarrollo, sus respuestas no contemplaron el crecimiento demográfico y tampoco que éste se relacionaba directamente con la pobreza, la contaminación atmosférica, la producción de residuos o la escasez de agua. Así, mientras las cumbres o los acuerdos ambientales celebrados sigan contemplando lineamientos que no van en detrimento del crecimiento de la población estarán destinados al fracaso.

Estos autores señalan que la ONU y sus organismos subsidiarios como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que se encargan de eliminar la mortandad por hambre en el mundo, indican que el número de personas que la padecen se reduce cada año en seis millones de individuos gracias a su intervención, y aunque se ha estimado que la población mundial ascenderá a ocho mil millones para el año 2030 estas autoridades dicen que no afectará sus proyecciones de seguir disminuyendo el hambre de tal manera que para el año 2030 las personas que padecen este lamentable problema serán menos de la mitad de lo que hoy son. Esto prácticamente es imposible aunque se aumentara el financiamiento para hacerle frente y de nuevo nos percatamos que existe un discurso que minimiza y sobrestima arbitrariamente las cifras. Esto pareciera que es un contexto que solo se vive en algunos países del continente Africano y del centro asiático, no obstante, nosotros no estamos tan lejos de que esa situación nos alcance ya que América Latina se ha empobrecido y sobreexplotado, la renta individual ha disminuido sobre todo porque el crecimiento de la población no ha dejado de superar el crecimiento de la economía.

De igual manera se percibe el papel y las acciones que realiza la Iglesia para alentar el crecimiento demográfico. Prueba de ello es que ven la contracepción como un pecado ya que atenta contra la vida; para que esto no suceda la Iglesia utiliza su poder de bloqueo a nivel mundial, es decir, controla los votos dirigidos al control de la natalidad mundial de manera estratégica en los países católicos. De ahí, que haya naciones donde se bloquea la educación para la contracepción y existan campañas en favor de la familia, que es una exhortación para aumentar la natalidad que sin lugar a dudas es irresponsable. Al parecer las acciones tanto de la Iglesia, de los organismos internacionales, de las propias naciones y de nosotros mismos indican que no estamos conscientes del problema de los recursos naturales, y no en su totalidad, sino de algo tan vital como es el agua. Tenemos que hoy en día se necesita el veinte por ciento más de agua para cubrir las necesidades de los seis mil

millones de habitantes que somos, si tenemos que para el año 2030 seremos ocho mil millones de personas entonces se necesitaría un aumento de diecisiete por ciento más de agua sobre el considerado anteriormente, o sea, un 37 por ciento más de agua para cubrir nuestras necesidades. Por lo cual no es difícil imaginar que alrededor de dos tercios de la población mundial seguramente sufrirá la escasez de agua, y que la solución de la ONU para contrarrestar este problema basada en la mala distribución de este líquido es errada, ya que el verdadero fondo del problema se localiza en el aumento incontrolado de la población (Sartori y Mazzoleni, 2003:62).

También se alude a que el principal problema de la degradación ambiental es el consumo, o sea, consumimos más de lo que la naturaleza puede darnos. Ello ha planteado la cuestión de si es viable que dejemos de consumir, la respuesta a esta cuestión de los países "productores" donde se incluyen países desarrollados como subdesarrollados es que eso es impensable y por lo tanto no es viable ya que sus economías sobre todo en los rubros de exportaciones y consumo interno se verían muy afectadas. La medida que proponen las distintas naciones es crear y utilizar tecnología limpia, es decir, que los procesos de producción y los medios para generar energía no contaminen, así como también, que esta misma tecnología multiplique los recursos a utilizar. Al respecto Sartori y Mazzoleni se muestran de acuerdo con esto, sin embargo, indican que dicha tecnología no sólo apenas se está probando sino cuál será el costo que les implicaría obtener ésta a los países subdesarrollados, que siendo objetivos, aún poseen tecnología que se utilizaba a principios y mediados del siglo veinte. Con ello, estos autores plantean que la solución más rápida, viable y necesaria es reducir la tasa de consumidores, es decir, a la especie humana por medio de prácticas anticoncepcionistas.

Se observan acciones políticas que van acorde con la racionalidad económica imperante porque la mayoría de los partidos políticos han desatendido las causas del deterioro

ambiental. Esto se percibe en que su discurso se basa en atender cuestiones como la pobreza, la educación, la creación de empleos, la desigualdad, y claro, obtener un "desarrollo sustentable" en el cual no sólo subyace seguir una línea comercial y consumista con los mismos patrones de producción sino desvinculado del crecimiento de la población. Se necesita de acciones políticas enfocadas a detener la explosión demográfica actual y los partidos políticos como instrumentos centrales de representación política de la ciudadanía, tienen la obligación de crear programas y propuestas que resuelvan esta problemática ya que son los medios por los cuales se asciende al control de la esfera gubernamental. Podemos decir que esta actitud de los partidos políticos con respecto hacia el medio ambiente se refuerza con el contexto mediático actual, o sea, la opinión pública en nuestros días se vuelve conformista gracias a unas cuantas imágenes de la realidad que son seleccionadas y combinadas para producir audiencias. Sin embargo, recurrentemente observamos imágenes del desgaste ambiental que sufre el planeta y, acaso obligamos a los partidos políticos a hacer algo al respecto, la respuesta en el mayor de los casos es negativa lo que nos habla también de irresponsabilidad ciudadana. Así que la problemática ambiental sólo es una imperante obligación de los gobiernos y de los partidos políticos sino también de la ciudadanía, y si los primeros no atienden esta alarmante cuestión nosotros tenemos que obligarlos a hacerlo, ya que esta situación no es algo que esté de moda o porque todos hablen de ello, sino porque en un futuro atentara contra nuestra propia especie.

Otra vertiente que está de fondo en la problemática ambiental es la fecundidad excesiva que devora recursos impidiendo la formación de capital productivo, en estas condiciones, el desarrollo económico es imposible ya que los proyectos y los fondos no sirven para nada. El exceso de población eleva el consumo de energía, la degradación de la tierra, del ecosistema, de la atmósfera (Sartori y Mazzoleni, 2003:127). Estos autores plantean que para avanzar en el campo ambiental y disminuir su deterioro la alternativa sería que los

distintos países tengan ciertas características, entre ellas, un régimen y una sociedad secular, avances en sus técnicas productivas, emancipación femenina y la modificación de sus tradiciones culturales que van en contra de la planificación familiar y anticonceptiva. Nosotros le agregaríamos para obtener una ecuación más integral, las acciones participativas de la sociedad civil (basadas en información veraz y objetiva) para incidir de manera positiva en el medio ambiente, ya que dichas acciones también moldean los patrones culturales en pro del medio ambiente.

Las líneas anteriores mencionadas hacen evidente la falta de un plan de desarrollo urbano para la Ciudad de México (junto con lo municipios conurbados) lo que trae consigo la concertación de distintos actores sociales para que cualquier decisión que afecte la estructura de la ciudad pueda ser evaluada con parámetros de funcionalidad, diseño y costo social. También se deben de evitar las inversiones la mayoría de las veces coyunturales, ya que pueden resultar no solamente inútiles sino contraproducentes, de contar con un plan de desarrollo global estructurado, podrían reforzarse a través de mínimas inversiones en obras y servicios públicos. Se debe plantar una política ambiental pensando la naturaleza económica, social, cultural y política del problema de contaminación para que sea integral en su aspecto sustantivo y no discursivo como suele suceder; se deben jerarquizar los problemas y asignar un peso específico a los del agua, suelo, aire y recursos naturales en el contexto sociopolítico en que tengan lugar para que los problemas, diagnósticos y las estrategias implementadas en un sector no sean factor de nuevos problemas en otras áreas.

Es necesario identificar aquellos agentes que generan los problemas ambientales, por ejemplo, en el caso del aire destacan los propietarios de las empresas industriales, comerciales y de servicios, la industria energética paraestatal, empresarios microbuseros, transportistas de carga y de pasajeros suburbanos y locales, y las unidades de transporte gubernamental. Pero sobre todo se debe de cambiar la idea de desarrollo sustentable que se

maneja no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país, que se basa en el discurso neoliberal inscrito en las leyes del mercado que desvincula los valores culturales, sociales, demográficos, y naturales en favor de las ganancias financieras. Se debe de pensar en un desarrollo sustentable que integre los valores que reconocen los diferentes procesos materiales que constituyen el ambiente y la complejidad de sus interrelaciones, teniendo en cuenta una política de natalidad que sea adecuada para poder mantener una calidad de vida estable y, sobre todo que perdure en un futuro.

Sobre la participación ciudadana y el derecho a la información para una política ambiental es necesario mencionar que se alientan dos errores para construir una política ambiental democrática, el primero de ellos, es suponer que el encuentro de la verdad es una cuestión de mayorías: un acto que se decide con el voto por medio de la consulta popular;<sup>30</sup> el segundo, es pensar que la ciudadanía tiene una apreciación objetiva y verídica de los problemas ambientales, cosa que requiere la mayoría de las veces un conocimiento especializado para su entendimiento, lo que se establece como riesgoso para la salud en materia ambiental sin juicios científicos objetivos, la mayoría de las veces trae influencia de grupos de poder que deciden qué es riesgoso para la salud y qué no lo es con criterios extracientíficos. Las decisiones y deliberaciones sobre una política ambiental integral debe ser alimentada por la participación de los ciudadanos a través de las diversas instancias en que estos se organizan, por ello, en el siguiente apartado se abordará el tema de las organizaciones civiles ambientales como una forma de participación ciudadana en políticas ambientales y la manera en que la hacen efectiva.

---

<sup>30</sup>Con lo mencionado no queremos dar a entender que no funcionen las formas de integración de participación directa como lo es su instrumento de consulta popular, sino que esta consulta para que realmente funcione (sobre un problema ambiental) debe ser hecha después de una investigación a fondo y por gente experta en temas ambientales, para después informarle a la comunidad de manera simplificada y oportuna cuál es el problema y las alternativas para resolverlo y así estos tomen una buena decisión.

## ***2.2. Organizaciones civiles ambientales***

Desde la década de 1970 dentro de los países desarrollados y posteriormente en los países en vías de desarrollo se han derivado movimientos de asociacionismo, es decir, el rápido aumento de organizaciones sin fines de lucro como asociaciones, fundaciones e instituciones similares con fines muy diversos, como la provisión de algún servicio, la promoción del desarrollo, la prevención de la degradación ambiental, la protección de los derechos civiles, o sea, asuntos que los Estados no atendían o que habían dejado de lado. El florecimiento de este nuevo tejido social se debió en parte a la crisis del modelo del Estado social, cambios en el medio ambiente global, al detrimento del desarrollo económico, a la revolución de comunicaciones, el aumento en las tasas de alfabetización y el crecimiento económico sostenido de la posguerra que impulsó la expansión de las clases medias. En los países en desarrollo, y después en los de Europa del Este, la proliferación de organizaciones no gubernamentales fue en parte también expresión de la voluntad individual de sus ciudadanos, de la presión ejercida desde abajo, que correspondía a procesos políticos internos, en otros casos la presión provino de otros gobiernos e instituciones del exterior. En América Latina bajo los regímenes autoritarios de los setenta algunas organizaciones se convirtieron en refugio de exfuncionarios destituidos por nuevas autoridades u oposición de políticos contrarios, para 1980 los factores que influyeron en su conformación fueron la democratización de espacios públicos, los procesos de descentralización administrativas y las políticas de ajuste estructural. Estas se impulsaron por dos razones, la primera, es el deterioro de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, alentando a grupos con compromiso social a una mayor acción; la segunda, se debió a la reducción del aparato estatal y a la descentralización, que implica la transferencia de funciones a gobiernos locales que no cuentan con recursos financieros y técnicos necesarios, hecho que ha ocasionado que estas autoridades vean en las organizaciones un conducto para atraerlos (Torres, 1998:46).

El término organización no gubernamental (ONG) fue utilizado inicialmente en el marco de las Naciones Unidas y se denotaba con ello a las representaciones de organismos que no eran de los gobiernos, se trata de la organización libre de ciudadanos, que, a partir de la identificación sobre campos específicos de la situación que los rodea realizan acciones tendientes al bienestar público y pueden llegar a sustentar un proyecto global. Las ONGs se refieren a los arreglos institucionales, voluntarios y no temporales creados por un grupo de ciudadanos con objetivos colectivos definidos que involucran la interacción con, y el reconocimiento de, otras organizaciones o instituciones, sean privadas o públicas, gubernamentales o no. Son organizaciones flexibles, lo cual significa una estructura burocrática menos rígida y la medición de resultados menos ortodoxa, la efectividad más que la eficiencia es el parámetro de supervivencia en la mayoría de los casos. Una característica crucial que las diferencia de los movimientos sociales, además de su duración, es la relación con otras organizaciones (Pérez-Yarahuán, 1998:451). Con ello podemos definir que las organizaciones civiles son agrupamientos estables, organizados, con estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con una personalidad jurídica. El sentido de afirmar su civilidad deviene de la necesidad de diferenciarlas de las organizaciones gremiales (corporativas), o de las que asumen como objetivo específico la representación política (partidos), o bien la generación de mercancías (empresas), todo lo cual no niega que sus acciones tengan que ver con la economía, con intereses de clase o con la política (Canto, 2000:77).

El desarrollo de las organizaciones civiles en México tuvo un auge importante durante 1985 a raíz del terremoto en la Ciudad de México, a partir de esta fecha tuvieron un papel más activo y descubrieron su fuerza y ventajas organizacionales en términos de participación ciudadana que podían desarrollar. Para 1988 muchas encontraron expresión política con

protestas y manifestaciones después de las elecciones presidenciales de ese año, que es conocido como el *boom* de las organizaciones no gubernamentales en México. También desde 1982 debido a la crisis económica y las políticas de ajuste estructural implementadas en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) que se tradujeron en la reducción del gasto público y que afectó dramáticamente a la política social, ofreció el contexto idóneo para que las organizaciones civiles proveedoras de servicios empezaran a jugar un papel más activo. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementó una política fiscal de línea dura con la intención de aumentar los ingresos gubernamentales, dicha medida se dirigía hacia la eliminación de distorsiones creadas en el pasado por las grandes corporaciones que manipulaban sus ganancias y evadían impuestos, sin embargo, no se tomaron en cuenta medidas para proteger a las auténticas organizaciones civiles para un tratamiento impositivo especial. Cuando la ley fue aprobada en 1990 se formó un frente común llamado Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia para presionar a la Secretaría de Hacienda de que obtuvieran el reconocimiento legal de organizaciones sin fines de lucro; su propuesta, fue aprobada en 1991 y se les otorgaron exenciones especiales cubriendo sectores específicos. Para 1993 las instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles dedicadas a ciertas actividades pudieron recuperar sus privilegios fiscales.

En el periodo gubernamental de Ernesto Zedillo (1994-2000) se publica la Ley de Fomento a la Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (1996) que intenta regular a las organizaciones sociales no gubernamentales y hace especial énfasis en las relaciones entre ellas y el gobierno, entre algunos puntos, destacan: tener acceso a recursos públicos, estar exentas de impuestos, participar activamente y estar capacitado para adquirir concesiones del gobierno para promover y operar programas y servicios públicos, y, hacer uso de los recursos de acuerdo con los objetivos planteados. De ahí que podamos mencionar que existen patrones de interacción como señala Martha González, es decir, cómo las

organizaciones civiles se relacionan con el gobierno, que a veces se señala como un problema que dichas organizaciones tengan magnetismo con lo gubernamental, no obstante, el que las organizaciones estén fuera de la estructura formal del gobierno, no quiere decir que se encuentren fuera de sus aspectos operacionales de acción. Significa que sin perder su propia identidad y libertad, ellas pueden coordinar sus acciones con el gobierno, recibir asistencia técnica o actuar por encima del gobierno para darle viabilidad a sus propuestas de desarrollo (González, 2004:22).

Las organizaciones civiles ambientales en la Ciudad de México existen desde la década de 1980 y aumentaron su cantidad después de 1985, no obstante, la incidencia de éstas en las cuestiones ambientales de manera institucional comenzó en 1988 con la creación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) que incluyó un apartado especial hacia la participación ciudadana en este ámbito, anteriormente el Estado era el único rector sobre materia ambiental y no existía en términos legales e institucionales los espacios para la intervención ciudadana. El Programa Nacional de Medio Ambiente (1990-1994) planteó en sus objetivos asegurar la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la protección del medio ambiente, así como implementar una estrategia basada en el consenso social y en las iniciativas comunitarias. En la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo donde participo México en 1992 marco un cambio en la política ambiental ya que se percibió como un problema que no sólo le compete al Estado, sino también a la sociedad civil. El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) indica la importancia de descentralizar la gestión ambiental y de recursos naturales con el fin de fortalecer a los gobiernos locales (municipios) e incrementar la participación ciudadana. Para 1995 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)\* plantea a través de la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad obtener prácticas productivas y de consumo que preserven el medio ambiente para transitar a un desarrollo

sustentable.<sup>31</sup> Dentro de los lineamientos que impuso esta secretaría destacan los siguientes: consolidar los espacios de participación social a nivel federal, estatal, y municipal a través de la creación de consejos consultivos, creación de un sistema de atención a la denuncia popular y la coordinación de áreas naturales protegidas entre otros.

Durante el periodo de 1985-1995 las organizaciones ambientales se autofinanciaban a través de las cuotas de sus miembros, vender productos, trabajo como consultoría, cooperaciones voluntarias y donaciones. Los campos de acción de las organizaciones se basaba en la conservación y difusión, la educación ambiental, la capacitación, la promoción y la organización. En menor medida trabajaban en el campo de la restauración, la denuncia, el desarrollo, la legislación, la salud y las mujeres; ello demuestra que el trabajo de éstas dirigidas hacia el fortalecimiento institucional, financiamiento, movilización y oferta de proyectos así como trabajo jurídico era casi nulo y, por ende, las volvía endebletes ante el espectro político. Los temas de trascendencia para éstas eran el agua, educación ambiental, energía, reforestación, tecnología apropiada, flora y fauna, y agricultura orgánica; dejaban de lado temas como la basura, investigación, aire, turismo, pesca, salud, refugiados, cultura, biodiversidad y planificación urbano rural. Sus propuestas se dirigían a la comunidad campesina, en menor medida se encontraban los proyectos hacia indígenas marginados, pescadores, académicos, artesanos y a instituciones gubernamentales encargadas del medio ambiente (Ávila, 1998:231). La pertenencia de las organizaciones a una clase de red ambientalista era precaria ya que su poca integridad en bloque se debió a rupturas y conflictos en algunas de la redes como el Pacto de Grupos Ecologistas. Su relación con el sector público o instituciones federales es continua ya que la mayoría la tenía, lo cual rompe el mito de un carácter antigubernamental, en cambio, su relación con partidos políticos y el sector privado se ve disminuida. Para el mismo periodo se observa que la

---

<sup>31</sup>\*En la actualidad esta secretaría es nombrada como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

mayoría de las organizaciones se concentran en el Distrito Federal y el Estado de México (45 por ciento) y el resto en los estados de Durango, Guanajuato y Veracruz (Kürzinger, 1991:29)

A nivel nacional y a partir de la publicación de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de 1996 que regula las actividades de las organizaciones civiles, se estipuló que éstas podrían acceder a la obtención de recursos federales, lo cual, amplió la gama de posibilidades de las organizaciones ambientales para influir en las cuestiones ecológicas e impulsó los temas como las necesidades de éstas. Para 1996 existían alrededor de 500 organizaciones ambientales en México, de las cuales, el 32 por ciento se establecía en la zona metropolitana de la ciudad, el resto se localizaban en casi todas las zonas del país, no obstante el bajío alcanzaba el 30 por ciento de éstas, el sur de México concentraba el 27 por ciento, y el 11 por ciento restante se encontraba al norte del país (Kürzinger, 1991:82).

Actualmente a nivel nacional han superado ese número, sin embargo como lo indica Martha González, son alrededor de 266 organizaciones civiles ambientales las que impactan a nivel nacional por sus áreas de trabajo y alcance territorial como lo ilustra el cuadro 2.1. De las organizaciones existentes en este ámbito las más renombradas son: Greenpeace A.C; Movimiento Ecologista Mexicano A.C; Grupo de Estudios Ambientales A.C; y, Grupo de los Cien Internacional A.C. En la Ciudad de México las más importantes son: Grupo de los Cien Internacional A.C; Grupo Siete Ecología de México; Red Ambiental Juvenil de México A.C; y, Asociación de Lucha Metropolitana contra la Contaminación Ambiental A.C. También, podemos apreciar organizaciones que se mueven tan sólo en el espectro municipal y delegacional, aquí encontramos a organizaciones como: Ecologistas de Satélite; Unión de Vecinos Independientes Santa María la Rivera;

Ecoactivistas Magdalena Mixhuca; y, Grupo Ecológico Xochimilco. Asimismo se pueden apreciar en el cuadro 2.2.

Área de trabajo	Número de organizaciones ambientales
Educación, difusión y promoción ambiental	83
Asesoría y capacitación	74
Protección y conservación de los recursos naturales	50
Desarrollo y proyectos comunitarios	42
Recreación y ecoturismo	16
Defensa de la calidad del ambiente como un derecho	1
Total	266

*Fuente:* Elaboración propia en base al texto *Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la Ciudad de México* de la autora Martha González.

Organización civil ambiental	Alcance geográfico
Greenpeace A.C. Grupo de los Cien internacional A.C. Grupo de Estudios Ambientales A.C. Movimiento Ecologista Mexicano	Incidencia a nivel federal
Asociación de Lucha Metropolitana contra la Contaminación Ambiental A.C. Grupo Siete Ecología A.C. Red Ambiental Juvenil de México	Incidencia en algunos estados de la federación
Asociación de Lucha Metropolitana contra la Contaminación Ambiental A.C. Grupo de los Cien internacional A.C. Grupo Siete Ecología A.C. Red Ambiental Juvenil de México	Incidencia en la Ciudad de México
Centro en Defensa del Bosque del Desierto de los Leones A.C. Ecoactivistas Magdalena Mixhuca* Ecologistas de Satélite* Grupo Ecológico Xochimilco A.C. Unión de Vecinos Independientes Santa María la Rivera* <sup>32</sup>	Incidencia en Delegaciones y Municipios

*Fuente:* Elaboración propia en base al texto *Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la Ciudad de México* de la autora Martha González

<sup>32</sup>\*Estas organizaciones no están registradas como organizaciones civiles ambientales, sin embargo, intervienen en las cuestiones ambientales de sus comunidades. Se encuentran registradas en el directorio del Foro Regional de la Cuenca del Valle de México (FECVM) constituido en 1998. Las restantes fueron encontradas en el directorio del Pacto de Grupos Ecologistas fundado en 1992. Y del directorio perteneciente a la SEMARNAT y al Centro de Educación y Capacitación de Desarrollo Sustentable creado en 1998. También se me hace necesario mencionar que ninguna de estas organizaciones participó dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal que es el estudio que nos ocupa. Asimismo, se presentaron en el tercer capítulo los nombres de las organizaciones que más participaron en este programa en proyectos de conservación de recursos naturales, las cuales, sí se registraron como tal para participar en él.

En lo referente a sus campos de acción estos se han ampliado, es decir, las acciones hacia las cuales orientan sus actividades las organizaciones ambientales. Estas se pueden orientar a la educación y capacitación, la gestión ambiental, la organización y realización de eventos nacionales o locales, elaboración de estudios científicos (investigación), denuncias y movilizaciones y la participación en eventos nacionales e internacionales. Como observamos estas se insertan muy bien en las áreas de trabajo presentadas arriba pues son las acciones o las vías necesarias para alcanzar los objetivos que persiguen en sus determinadas áreas. También creemos que sus actividades se orientan en ganar espacios políticos e incidir en el marco legal que las regula; ya que inciden más de manera directa en el marco institucional en el que se desarrollan. Las relaciones políticas de éstas se han ampliado de manera importante ya que su relación con el sector público se ha vuelto importante por el financiamiento de proyectos.

Hay que mencionar que la relación con partidos políticos ha existido desde antes de la década de 1990 y se ha acentuado con el tiempo como lo indica Kürzinger, no obstante, este vínculo se percibe desde la ciudadanía con desconfianza por los círculos corruptos que giran en torno a la política de nuestro país y mucho más si las organizaciones trabajan con sectores partidistas que funcionan como empresas privadas de manera más obvia (Partido Verde Ecologista y Partido del Trabajo). En cuanto al sector privado también se han incrementado las relaciones, ya que éstas ven en las organizaciones ambientales un gancho mercadotécnico para poder elevar sus ventas, aunque tendríamos que mencionar que se da una utilización mutua ya que las organizaciones se promueven más, consiguen más adeptos y los recursos necesarios para sus campañas ambientales. El avance tecnológico ha incrementado sus posibilidades de vinculación entre ellas y así poder llevar proyectos en conjunto, también les ha permitido vincularse con organizaciones de reconocimiento internacional como Green Peace y World Wide Life Found (WWF), sin embargo, son una minoría, porque al adquirir recursos federales para llevar a cabo sus proyectos, realmente

no se crean alianzas programáticas y sustanciales para perseguir objetivos en común (Toledo, 1999:73).

Regresando al tema, la manera en que las organizaciones civiles en materia ambiental se relacionan y vinculan con el gobierno de la Ciudad de México es de acuerdo a sus campos de acción ya que de ellos se derivan seis tipos de vínculos que son los siguientes (González, 2004:73). 1) Coordinación de eventos sobre temas ambientales: aquí se trata de vincularse para realizar cumbres, encuentros y foros sobre temas ambientalistas y la mayoría de las veces son incitativas de las organizaciones civiles; 2) Coparticipación en proyectos: en esta se establecen vínculos por medio de la asesoría, consultoría y capacitación a instancias gubernamentales relacionadas con el tema ambiental; 3) Convenios: estos se realizan con el gobierno aunque no son claramente manifestados por las organizaciones civiles ambientales, se pueden llevar a cabo con el fin de detener algún proyecto gubernamental, para la colaboración en la ejecución de un proyecto, o en la elaboración de un contrato con la parte gubernamental; 4) Presentación de programas y proyectos: este tipo de vínculo es el que presenta a las organizaciones civiles ambientales con un carácter más propositivo, porque éstas investigan, elaboran y presentan diversas propuestas de proyectos y programas a las instancias gubernamentales, aunque muchas veces sin éxito; 5) Denuncias: este tipo de vínculo se presenta comúnmente en las organizaciones ambientales activistas y en las organizaciones que investigan y ejecutan programas. Algunas denuncias hacen mayor énfasis a las reacciones que causan los proyectos a desarrollarse en la Ciudad de México y otras, a las pruebas científicas sobre los impactos negativos de algunas fuentes contaminantes en la salud sobre algún sector específico; y, 6) Gestión ambiental: esta se basa en la solicitud de audiencias para presentar las propuestas de sus proyectos, y la solicitud de préstamos para infraestructura (auditorios, salas) para desarrollar asambleas, pláticas o capacitaciones. Hay proyectos que van desde el rescate de bosques hasta la creación de escuelas ambientales que son administradas por las mismas organizaciones.

Otra vertiente de este tipo de vínculo es el cabildeo, o sea, la promoción de las actividades de una organización civil ambiental ante los referentes gubernamentales y legislativas a través de la Cámara de Diputados.

Observados estos tipos de vínculos, yo mencionaría otro que surge a través de las convocatorias presentadas por instancias gubernamentales para que las organizaciones civiles participen, ejemplo de ello, son las convocatorias del Programa de Coinversión Social emitidas por el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y claro, el gobierno del Distrito Federal a través de los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable que se desprende del Programa de Ordenamiento Ecológico y que nos ocupa en este estudio. La razón estriba en que los vínculos que bien nos presenta Martha González, requieren para su buen funcionamiento y adecuación, que las organizaciones tengan una capacidad estructural desarrollada, es decir, una organización interna eficiente y con experiencia, con los recursos humanos y financieros necesarios, los suficientes contactos institucionales y que convoquen a la movilización ciudadana. Asimismo, ninguno de estos vínculos presenta abiertamente la participación de las organizaciones por medio de convocatorias emitidas por la esfera gubernamental para desarrollar sus proyectos, ya sea, a través de un poder delegado o de uno compartido. Dentro de este nuevo vínculo actuarían organizaciones caracterizadas por ser relativamente recién creadas, por lo cual, su capacidad estructural es mucho menor. Realizan sus actividades en el ámbito inmediatamente local, o sea, en barrios, colonias y comunidades, su alcance no llega a cubrir una delegación o un municipio. El desarrollar este vínculo nos ayudará a comprender mejor el análisis de las organizaciones y sus interacciones gubernamentales que estudiaremos en el siguiente capítulo. También cabe indicar, que los seis vínculos antes señalados se presentan y se combinan en nuestro séptimo vínculo ya que son parte de algunas actividades que realizan las organizaciones que participan a través de las

convocatorias gubernamentales. Entonces este sería nuestro séptimo vínculo y se caracterizaría por lo siguiente:

7) Convocatorias. Participan organizaciones relativamente nuevas, instituidas por ciudadanos que residen en espacios urbanos o en espacios rurales como ejidatarios, comuneros y vecinos para hacer frente a los problemas ambientales de su localidad. Asimismo presentan proyectos para concursar en convocatorias emitidas por instancias gubernamentales ambientales que pueden ser a nivel federal, estatal o municipal (para desarrollarse a nivel local) donde se les otorga en la mayoría de los casos recursos financieros que son necesarios para llevar a cabo sus proyectos, aunque también se puede tratar de asesoría técnica o capacitación. Pueden presentarse casos donde la organización gestione todos los recursos o lo haga compartidamente a través de una coinversión. Así tenemos, que en este tipo de vínculo se presentan características de los seis anteriores vínculos como es el de gestión ambiental, el de coparticipación en proyectos, el de presentación de programas y proyectos e inclusive denuncias. Con ello, tenemos ya una tipología de los vínculos entre organizaciones ambientales e instancias gubernamentales que se ilustra en el cuadro 2.3 y que nos servirá posteriormente en nuestro estudio en el tercer capítulo. Y en el cuadro 2.4 de acuerdo a la tipología vista anteriormente se muestra la forma en que interactúan las organizaciones civiles ambientales que llevan sus acciones a nivel nacional, estatal, en la Ciudad de México y, a nivel municipal que fueron mencionadas en el cuadro 2.2.

Por último, cabe indicar que se va a entender por organización civil ambiental ya que solamente hemos presentado el concepto de organización civil. El observar de que manera interactúan y se vinculan con las instituciones gubernamentales nos ofreció la pauta formar

un concepto referente a ellas. Por lo cual, tenemos que *las organización civiles ambientales* al igual que organizaciones civiles de otra índole *son grupos estables, organizados, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, y tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que pueden tener personalidad jurídica de asociación civil o no. Son organizaciones de profesionales, vecinos, ejidatarios, comuneros o ciudadanos que se agrupan para tratar de resolver un problema ambiental urbano o rural Y son instrumentos de representación política de la ciudadanía porque algunas de sus acciones enfrentan al gobierno.*

Cuadro 2.3 Tipología de vínculos entre organizaciones civiles ambientales e instancias gubernamentales	
Tipo de vínculo	Forma en que se desarrolla
Coordinación de eventos sobre temas ambientales	Interacción para realizar cumbres, encuentros y foros. La mayoría de las ocasiones son iniciativas de las organizaciones civiles
Coparticipación en proyectos	Interacción a través de la asesoría, consultoría y capacitación a instancias gubernamentales
Convenios	Interacción con el gobierno con el objetivo de colaboración, ejecución o suspensión de algún proyecto gubernamental
Presentación de programas y proyectos	Interacción propositiva donde las organizaciones civiles ambientales investigan, elaboran y presentan diversas propuestas de proyectos y programas a las instancias gubernamentales
Denuncias	Interacción de organizaciones ambientales activistas y organizaciones ambientales que investigan y ejecutan programas. Denuncias con énfasis en proyectos a desarrollarse en la Ciudad de México o en pruebas científicas sobre los impactos negativos de fuentes contaminantes
Gestión ambiental	Interacción a través de audiencias donde las organizaciones civiles ambientales presentan proyectos o solicitud de préstamos. Este vínculo también se puede presentar por medio del cabildeo
Convocatorias	Interacción de organizaciones civiles ambientales de capacidad estructural mucho menor. Organizaciones creadas por residentes urbanos o rurales para incidir en sus barrios o colonias. Presentan proyectos para concursar en convocatorias donde se les otorgan recursos financieros, asesoría técnica o capacitación La interacción puede ser con el gobierno local (Delegación o Municipio) o con el estatal, en el ámbito inmediatamente local La organización puede gestionar los recursos o compartidamente con la instancia gubernamental
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base al texto <i>Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la Ciudad de México</i> de la autora Martha González	

Cuadro 2.4 Interacción entre organizaciones civiles ambientales e instancias gubernamentales		
Organización civil ambiental	Tipo de vínculo	Instancia gubernamental
Asociación de Lucha Metropolitana en Contra de la Contaminación Ambiental A.C.	Denuncias por irregularidades en industrias. En el manejo de problemas ambientales. Y presentación de programas y gestiones	Diferentes instancias administrativas, judiciales y de salud
Grupo de los Cien Internacional A.C.	Coordinación de eventos. Cooperación y participación en comités	Comisión Metropolitana para la Prevención de la Contaminación. Asesor en el Estado de Michoacán
Grupo Siete Ecología A.C.	Presentación de programas y proyectos y denuncias. (Proyecto azoteas verdes)	Dirección del Centro de Desarrollo Infantil. Semarnat
Red Ambiental Juvenil de México	Coordinación de eventos	Gobierno del Distrito Federal. Semarnat. Instituto Mexicano de la Juventud
Greenpeace A.C.	Denuncia. Propuestas de proyectos. Campañas y Estudios ambientales	Gobierno del Distrito Federal. Cámara de diputados
Grupo de Estudios Ambientales A.C.	Programas y proyectos de desarrollo regional sustentable. Gestión ambiental así como Denuncia	Comisión de Recursos Naturales (Corena). Instituto de Ecología. Semarnat
Movimiento Ecologista Mexicano A.C.	Coparticipación en proyectos Asesorías y auditorias en verificentros	Delegaciones del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal
Centro en Defensa del Bosque del Desierto de los Leones A.C.	Presentación de programas y proyectos anuales escolares	Secretaría de Educación Pública. Delegación Tlalpan. Bosques y Medio Ambiente Nacional
Ecoactivistas Magdalena Mixhuca	Denuncia y presentación de proyectos	Comisión de Recursos Naturales (Corena) y Secretaría de Medio Ambiente a nivel delegacional. Delegación Venustiano Carranza
Ecologistas de Satélite	Asesoría y consultoría	Gobierno del Estado de México
Grupo Ecológico Xochimilco A.C.	Presentación de proyectos	Delegación Xochimilco. Instituto de Ecología. Semarnat
Unión de Vecinos Independientes Santa María la Rivera	Convenios y denuncias	Gobierno de la Ciudad de México. Secretaría de Obras del Distrito Federal. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base al texto: <i>Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la Ciudad de México</i> de la autora Martha González		

Si las observamos de esta manera nos permitirá vislumbrar el conjunto de acciones de las organizaciones independientemente de su estado jurídico y, además, las otras formas de interacción con el gobierno que no necesariamente lo confrontan o encaran. Con ello, también podemos aludir que al tratar de resolver problemas ambientales coordinándose e interactuando con instituciones gubernamentales, conlleva el involucramiento en las actividades públicas, que forma parte de la rendición de cuentas (observada en el primer

capítulo) y funciona desde esta perspectiva como el monitoreo y supervisión de la actividad gubernamental en materia ambiental para garantizar el buen desempeño de los servidores públicos. Indicado esto, tenemos que hacer referencia a las capacidades y retos internos que deben atravesar las organizaciones civiles para su buen funcionamiento y puedan conseguir sus objetivos impuestos, que veremos en el siguiente apartado.

### 2.2.1. Alcances y limitaciones

Antes de indagar cuales son las limitantes así como los alcances de las organizaciones civiles ambientales tenemos que observar rápidamente como han evolucionado sus estrategias de acción, estas se pueden resumir en cuatro fases por las que pasa su estructura organizativa.

La primera consiste en remediar las necesidades más inmediatas de ciertos grupos o poblaciones mediante acciones directas como el establecimiento de brigadas de acceso a los principales servicios públicos para un desarrollo sustentable (agua, energía, reforestación) y educativas ambientales. El foco de atención son individuos o familias y los beneficios que reciben dependen completamente de la presencia de la organización civil y sus recursos, se pretende resolver una necesidad temporal, contribuyendo poco o casi nada a fomentar la capacidad de los beneficiarios, generalmente pobres, para responder a sus necesidades sobre una base de sustentabilidad.

La segunda fase se centra en generar la autoestima y la capacidad propia de los miembros de la comunidad a la que apoyan, con la intención de que los beneficios perduren aún después de que su ayuda haya cesado; se dieron cuenta de que podían aliviar los problemas temporales, pero no podían enfrentar las necesidades de subdesarrollo. El alcance de su acción sigue siendo limitado a poblaciones o vecindarios individuales y a grupos locales específicos, sus estrategias no las llevan a cuestionar las causas de la inadecuación de los

servicios que otros proveen o el contexto institucional y político en el que realizan sus actividades.

La tercer fase surge cuando las organizaciones ven aún lo limitado de sus acciones por lo cual su objetivo es facilitar la creación de una base nacional o regional para lograr la sustentabilidad del cambio en las comunidades individuales, lo que implica, un involucramiento menos directo a nivel de comunidades y una interacción mayor con una variedad de organizaciones públicas y privadas que controlan los recursos y políticas para el desarrollo local, esta estrategia lleva a las organizaciones a trabajar de una u otra forma con los gobiernos y enfocan su atención a lograr que los programas gubernamentales sean más eficientes.

La última fase se refiere al escalamiento organizativo, que es al aumento de la eficacia, efectividad y sustentabilidad de sus actividades, a través, de la diversificación de sus donantes, el aumento del grado de autofinanciamiento por medio de la subcontratación, la asesoría, o los servicios por honorarios, y la variedad institucional tanto interna como externa. Estas cuatro fases representan el avance de su estructura organizativa y capacidad estructural (Torres, 1998:51).

Las organizaciones se han dado cuenta de las ventajas y desventajas de una vinculación más estrecha con los gobiernos e instituciones multilaterales. Entre las ventajas se encuentra la mayor estabilidad de fondos y recursos de varios tipos, la posibilidad de repetir los experimentos y hacerlos en gran escala y poder constituirse en canal formal para transmitir demandas. Entre las desventajas están la pérdida de independencia y las restricciones que esa vinculación impone al cabildeo al hacer más difícil criticar una labor que se convierte en común. En los países donde se llevan a cabo ajustes de tipo estructural, las organizaciones se retraen más de una vinculación operativa con el gobierno ya que puede que las haga aparecer apoyando políticas que ellas mismas juzgan como socialmente

regresivas. Asimismo, son conscientes de que la imagen de asociación con los gobiernos no siempre es bien vista por sus bases, contribuyentes o simpatizantes, reconociendo que la necesidad de relación con el espacio gubernamental para lograr un impacto efectivo sobre las políticas estatales requiere de una reflexión cuidadosa sobre las mejores formas de lograrla, a fin de que las organizaciones mantengan su capacidad de crítica dentro de un marco de colaboración. Así es como se habla de las organizaciones como efectivas para la promoción de las reformas micropolíticas,<sup>33</sup> que requieren de construcción de coaliciones y aprendizaje; también se dice que tienen problemas de representatividad ya que la mayoría de las veces éstas no tienen que rendir cuentas de su acción como en el caso de otras instituciones intermedias, en ocasiones tampoco lo hacen sobre los fondos que reciben, de ahí que algunos mencionen que no son, ni pueden, ni deben ser sustitutos de los partidos o de otras organizaciones con mayor representatividad y obligación de rendir cuentas.

La influencia de las organizaciones civiles ambientales en políticas públicas es importante ya que su horizonte no se reduce solamente a los resultados del proyecto a micronivel sino que consideran como su deber influir en decisiones que trasciendan su experiencia local; en tal sentido se ubican en el ámbito de lo público y demandan convertir la perspectiva de su proyecto en política pública desarrollado acciones relacionadas con el ámbito gubernamental. Se habla de las estructuras de oportunidad política relacionado con los recursos que utilizan las organizaciones para su movilización: o sea, aquellas estructuras que ayudan a estimular o limitar la capacidad de las organizaciones para involucrarse en actividades de protesta, y en última instancia, sus resultados (Torres, 1998:57). Las estructuras de oportunidad política se refieren a las configuraciones específicas de recursos, acuerdos institucionales y precedentes históricos para la participación en las decisiones y la

---

<sup>33</sup>Por reformas micropolíticas entendemos aquellas acciones legislativas de alcance sectorial que alcanzan un espectro territorial local o municipal y no uno de alcance regional o nacional. De ahí que nos ligue a la capacidad estructural que tengan las organizaciones civiles, entendida ésta como el conjunto de características de una organización social que determinan un perfil de potencialidades de acción para el logro de sus objetivos de trabajo dentro de un entorno histórico específico (Pliego, 1999:17).

movilización, éstas no son iguales en todos los países, sin importar su nivel de desarrollo económico, en unos son de estructuras abiertas y en otros de estructuras cerradas; ello influye en la elección de estrategias y en el impacto de la acción de movimientos sociales y organizaciones. Como se mencionó en el primer capítulo las políticas públicas son renegociadas o modificadas en el momento de su implementación: un sistema político abierto ofrece más oportunidad de influir en la fase del insumo, y un sistema cerrado ofrece mayores oportunidades para la implementación de la decisión ya que este tipo de gobiernos tiene con frecuencia mayor capacidad de ponerlas en práctica. Así, se puede observar la dinámica del juego entre las movilizaciones y la respuesta del régimen por medio de tres tipos de impacto: procesales (cuando se logra tener mayor acceso al proceso formal de toma de decisiones); sustantivos (cuando hay modificaciones de políticas determinadas); y estructurales (cambios en los mismos regímenes políticos).

En el Distrito Federal todavía no se observa una eficiente descentralización de decisiones y en consecuencia, la participación efectiva de nuevos actores en las políticas públicas es aún un fenómeno discursivo que concreto, y ello, no solamente en políticas públicas ambientales sino también en otros sectores. La herencia del corporativismo,<sup>34</sup> del centralismo y de la oposición sistemática en los últimos años, ha dado una oportunidad en el campo de las organizaciones civiles de asumir la participación en las decisiones públicas, y por tanto, en las políticas públicas como algo totalmente necesario para el buen logro de sus objetivos (Canto, 2000:87). Dentro del marco institucional en el que se mueven sus acciones de participación impuesto por la Secretaría de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad civil

---

<sup>34</sup>Recordemos que el corporativismo en México se manifestó en la gran flexibilidad del régimen gubernamental a cargo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la cooptación de distintos sectores de la sociedad por éste como lo fueron: sindicatos, gremios y organizaciones vecinales. El Distrito Federal funcionaba bajo las mismas leyes de la Federación, las organizaciones eran vistas y ellas mismas se asumían en muchas ocasiones como las competidoras de la estructura corporativa del régimen político; en consecuencia, el cambio en la actitud de los gobiernos hacia el fenómeno de las organizaciones civiles llega con mayor retraso y parece que deben superar mayor cantidad de obstáculos (Canto, 2000:84).

(2005) podemos observar tres niveles: 1) Como licitadoras de convocatorias hechas por organismos gubernamentales, y dentro de ello, como miembros de los comités que deciden sobre la asignación de los recursos; 2) Como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas; y, 3) Como instancias que proponen políticas alternativas.

La participación como licitadoras de convocatorias gubernamentales se impulsan a través de la propia Secretaría de Desarrollo Social. Estas convocatorias tienen incentivos financieros para que las distintas organizaciones participen, el lapso entre cada convocatoria es anual. Las organizaciones deben de rendir un informe parcial a los tres meses y uno final al término de seis meses del ejercicio de los recursos, o sea, el proceso de implementación de recursos es en medio año, lo cual no ayuda a un estudio cabal en lo que se refiere a cambio de objetivos en la marcha de proyectos y mucho menos a un monitoreo y evaluación eficiente ya que se dificulta la planeación directa de las actividades del proyecto y de la organización. Aún no se lleva a cabo un referente procedimental efectivo, por lo cual, la capacidad administrativa de las organizaciones debe ser muy efectiva para que les permita atender las demandas de información de las agencias gubernamentales sobre todo en la utilización de fondos y su comprobación (en este aspecto se ha avanzado y se realizan cada vez más calificaciones objetivas para cada proyecto). Asimismo, en la mayoría de los casos no se participa en el diseño de políticas públicas lo cual cobra un sentido en el que las organizaciones civiles ambientales son operadoras o implementadoras de estrategias en las que no han participado en su elaboración. Dentro de este rubro las organizaciones que pueden participar sin ningún contratiempo son aquellas que cuentan con una amplia área de trabajo, que por lo regular actúan a nivel nacional.

La participación de las organizaciones en los comités de decisión sobre la asignación de fondos encontramos que los dictaminadores no conocen cuál es el tamaño de la bolsa que

se distribuirá, lo cual, influye en el resultado de su labor final que es aprobar los proyectos más viables. Asimismo, quienes representan a las organizaciones están en la misma situación (aunque a través del programa de transparencia y acceso a la información se está impulsando que dicha situación cambie), porque no intervienen en la formulación de las políticas para la asignación de los fondos, resultando entonces bastante limitada su capacidad real de decisión. Su margen de influencia está ceñida a la opinión técnica sobre el proyecto solicitado, sin que puedan intervenir en el diseño de la política pública que está por detrás de las licitaciones (Canto, 2000:90). También, en cada reunión de los comités no queda claro a los participantes cuál es la influencia real que pueden tener en las decisiones, ya que la información de la que disponen no rebasa lo que se tratará en la siguiente sesión por lo que la agenda en conjunto de los trabajos de la comisión les parece algo ajeno. En este caso podemos mencionar a aquellas organizaciones que intervienen en la coparticipación de proyectos y en firmar convenios con el espectro gubernamental.

En cuanto a las iniciativas de políticas públicas por parte de las organizaciones tenemos que las organizaciones se enfrentan a su propia capacidad operativa en dado caso que acepten los Estados o municipios llevar a cabo su propuesta ya que deben de otorgarle seguimiento al proceso y deben contar para ello con el personal adecuado y recursos necesarios para su funcionamiento. No obstante, cuando se trata de la participación en acciones y decisiones de gobierno con cursos limitados de acción inmediatos, y no solamente de enfoques sobre determinado problema, las organizaciones cuentan con escasa experiencia para darle seguimiento a sus propias iniciativas. Por otro lado, el gobierno tanto federal como local, no han podido construir una política ciudadana y programas que rebasen el ámbito de lo asistencial. No queda claro cual es el papel concreto que pueden desempeñar las organizaciones, lo que dificulta el avance sustancial ya que el gobierno no envía propuestas o demandas a las organizaciones. Con ello, las entidades gubernamentales toman a las organizaciones más como aliados que como interlocutores, de tal manera, que parece

interesarles más incorporarlas como parte funcional de alguna dependencia gubernamental que dialogar con ellas (Canto, 2000:95). Dentro de este punto podemos mencionar a las organizaciones con capacidad estructural que se dedican a la denuncia, a la coordinación de eventos y a la gestión ambiental.

Al observar esto podemos indicar que no existen los procedimientos y presupuestos institucionales necesarios para una esfera pública libre y autónoma mencionada por Habermas donde se discutan, en este caso, temas de carácter ambiental tanto en el Distrito Federal como a nivel federal. Esto se refuerza por la capacidad de influencia de las organizaciones civiles ambientales siendo que una minoría es la que tiene dicha capacidad. Para avanzar en este campo podemos aludir que se requiere de un espectro de alianzas políticas en torno a la iniciativa, como instituciones reconocidas en el ámbito ecológico, asimismo recurrir al cabildeo internacional ya que hay mayores posibilidades de éxito cuando la demanda interna corresponde a la puesta en práctica de alguna convención o acuerdo internacional, el apoyo extranjero resulta fundamental. Se debe de perseguir la concepción de políticas ambientales de manera integral la cual se fundamente con la participación de actores como las organizaciones civiles, en el diseño, decisión, implementación y evaluación de políticas. Se requiere de una profunda reforma del Estado que impulse su capacidad de vinculación con los procesos sociales y que descentralice los procesos en la toma de decisiones y ejercicio de los recursos con una mayor participación de las sociedades locales. Las organizaciones necesitan profesionalizarse y capacitarse para fortalecer su identidad e interactuar con otros organismos, para aumentar su capacidad en el diseño y análisis de políticas públicas, así como también en la operativización de las mismas, rebasando las prácticas discursivas y que sus iniciativas culminen en proyectos viables. En el siguiente capítulo observaremos la forma en que se han vinculado las organizaciones civiles ambientales con el gobierno del Distrito Federal dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico durante el periodo 2000-2006, y presentaremos en que

consistieron sus proyectos ambientales así como su experiencia al implementarlos dentro de sus respectivas comunidades.

### **3. La política ambiental en la Ciudad de México**

### ***3.1. Descripción geográfica y configuración política***

El Distrito Federal es una zona muy dinámica en su conformación geográfica, posee una altura máxima impuesta por el Ajusco con 3,930 metros sobre el nivel del mar (msnm), una superficie de 1.479 km y una población de 8,720,916 habitantes con una densidad de 5,862 hab/km. Ahora, los procesos productivos y la movilidad de la población se vuelven muy dinámicos aunque no por ello tan redituables por la zona conurbada que se ha desarrollado, o sea, la zona metropolitana de la ciudad de México que ya es parte de los procesos ambientales, políticos, económicos, sociales, y culturales del Distrito Federal desde por lo menos cinco décadas atrás. Es por ello cuando escuchamos hablar del valle de México o zona metropolitana se hace referencia tanto al Distrito Federal como al Estado de México que juntos abarcan una superficie plana de 4,607 km y una altitud de 2,240 msnm, asimismo, una población de 22 millones de personas. Su delimitación geoestadística abarca las 16 delegaciones del Distrito Federal: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahúac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco; y los 34 municipios del Estado de México: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango.

Para 1990 el valle de México comprendía una área total de 960,000 hectáreas (ha), de las cuales 430, 000 correspondían a la planicie, 270,000 ha de superficie totalmente plana donde se incluían zonas lacustres, y 160,000 ha de pequeños lomeríos. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad ha transformado las características ecológicas del medio ambiente,

se estima que en la época prehispánica los bosques representaban el 54 por ciento del total del área del Valle de México. Los desmontes con fines agrícolas, el pastoreo desordenado, los incendios forestales, las plagas, la tala inmoderada y la urbanización provocaron el deterioro y la reducción de estos bosques a solamente 14.6 por ciento. La desaparición de las zonas lacustres por los asentamientos urbanos y las políticas de entubamiento de agua por el gobierno federal en la década de 1970 llevó a la total extinción de los lagos de Texcoco, México, Xochimilco y Chalco. A pesar de que el acelerado crecimiento de la ciudad ha dado un detrimento a los suelos de alta fertilidad, todavía el 22 por ciento es dedicado a las actividades agrícolas lo que corresponde a 33, 800 ha de la superficie total del Distrito Federal; en el caso de los municipios se destina un 42 por ciento de su superficie lo cual comprende unas 44,700 ha. En ambos caso los principales productos son el maíz, frijón y trigo de los cuales el primero es el más importante.

Si recordamos la Ciudad de México se encuentra al centro del país colindando hacia el norte, oriente y poniente con el Estado de México, y hacia el sur con el Estado de Morelos, esta ubicación geográfica hace que la ciudad tenga un clima subtropical y tropical que se acentúa cada vez más por los cambios climáticos de la actualidad: en invierno y parte de la primavera predominan los vientos del oeste y las masas de aire polar originados en las latitudes septentrionales que en su mayoría son secos por lo cual la ciudad capta pocas lluvias y tiene cielos relativamente claros. A fines de abril estos vientos comienzan a circular hacia el norte y la ciudad recibe la corriente tibia y húmeda de los vientos provenientes del Golfo de México y el mar Caribe, lo que ocasiona lluvias frecuentes y precipitaciones durante el verano y el otoño. Asimismo, las condiciones orográficas de la ciudad influyen en que las precipitaciones pluviales no sean de manera homogénea: el sur y oeste de la ciudad tienen mayor intensidad y frecuencia de lluvia al año que otras zonas, lo cual propicia la conformación zonal de distintos climas en su interior. Actualmente el uso del suelo en territorio de conservación ecológica del Distrito Federal abarca una superficie

de 152,500 ha,<sup>35</sup> ello expedido por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal en el año 2000. Alrededor de 88, 500 ha representan el 58 por ciento de suelo en conservación ecológica de la superficie total; el 22 por ciento corresponde a la agricultura, el 7.5 por ciento a pastos con un área de 11,400 ha, para zona forestal con un 25.5 por ciento que corresponde a 39,000 ha, y uso del suelo par el rubro urbano corresponde a un 2.8 por ciento con 4,300 ha.

Los suelos de conservación ecológica por delegación corresponde solamente a nueve de las dieciséis delegaciones lo cual abarca una superficie de 124,700 ha. El cuadro 3.1 muestra la manera en que está distribuida.

Delegación	Superficie total de suelos de conservación ecológica	Área de suelos destinada a la conservación ecológica
Álvaro Obregón	8 800	2 700
Cuajimalpa	8 100	6 600
Gustavo A. Madero	8 700	1 500
Iztapalapa	11 600	1 200
La Magdalena Contreras	6 000	5 100
Milpa Alta	28 500	28 400
Tlahúac	8 600	6 600
Tlalpan	30 800	26 000
Xochimilco	13 000	10 400
Total	124 700	88 500

*Fuente:* Elaboración propia en base a los lineamientos del *Programa General de Ordenamiento Ecológico* del Distrito Federal 2000-2006.

Para comprender mejor la configuración política del Distrito Federal tenemos que describir brevemente como empezó a funcionar como tal. Fue creado en 1824 con el propósito de

<sup>35</sup>Por suelo de conservación ecológica estableceremos el mismo concepto que maneja el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F así como la Ley Ambiental de la Ciudad de México, ya que el estudio presente es dentro del contexto de este programa. Así, el suelo de conservación es aquel donde existen ecosistemas naturales, flora y fauna silvestre, tierras de producción y usos agropecuarios, poblados rurales, zonas culturales y sitios arqueológicos. En este territorio ocurren procesos naturales como la captura de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), hábitat de la biodiversidad, prevención de la erosión del suelo, escurrimientos superficiales que favorecen las actividades productivas, recursos maderables (árboles) y no maderables (plantas medicinales, alimentos y semillas), fuentes de oxígeno y agua para la población.

alojar los poderes de la federación, sin embargo, por las pugnas entre centralistas y federalistas fue integrado nuevamente al Estado de México del que había sido escindido. Para 1927 el Distrito Federal se dividía en municipios y elegía a su gobernador como cualquier otro estado; con el triunfo del ejército constitucionalista de Venustiano Carranza eliminó la gobernatura y suprimió los municipios con lo que el gobierno del Distrito Federal fue ejercido por un Departamento Central, cuyo dirigente era nombrado por el presidente de la República. Para 1970 el Departamento Central fue sustituido por el Departamento del Distrito Federal (DDF) dirigido por un regente que también era asignado por el presidente en turno y en 1978 se emite el decreto por el cual se crearon las actuales dieciséis delegaciones políticas, conducidas por un delegado el cual era asignado por el regente del DDF. Para el año de 1987 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que era el primer órgano con capacidad de emisión de reglamentos para el territorio del Distrito Federal, no obstante, aun quedaba supeditada hacia los designios de la federación. En 1993 el Distrito Federal (aunque con facultades limitadas) dejó realmente de ser gobernado por las leyes de la federación con la formación de su congreso local que es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) cuya primera legislatura entro en vigor en 1997; asimismo, ese año los capitalinos eligieron a su primer jefe de gobierno el cual fue Cuauhtémoc Cárdenas. Hay que mencionar que el jefe de gobierno casi tiene las mismas funciones que un gobernador porque tiene facultades limitadas por el veto presidencial o el Congreso de la Unión, y mientras los estados son libres y soberanos, el Distrito Federal sí puede ser intervenido por la federación.

Durante el periodo 2000-2006 el Distrito Federal era gobernado casi en su totalidad por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), éste poseía catorce de las dieciséis delegaciones, Alejandro Encinas era el jefe de gobierno y también pertenecía a este partido. La conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra por 66 diputados de los cuales el PRD en dicho periodo tenía 37 de ellos lo cual representaba el 56

por ciento; el Partido Acción Nacional (PAN) tenía 16 diputados que representaba el 24 por ciento; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía 7 diputados que era el 10 por ciento; al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) le correspondieron 5 diputados que representaba el 8 por ciento; y por último tenemos un sólo diputado independiente que representaba el 2 por ciento de la Asamblea Legislativa. En las elecciones del 2003 para jefes delegacionales el PRD obtuvo el 46.87 por ciento de los votos, el PAN obtuvo el 24.69 por ciento, y el PRI 11.21 por ciento de la votación. Los resultados por mayoría relativa para la elección de diputados hacia la Asamblea legislativa en los cuarenta distritos electorales del Distrito Federal el PRD recaudo el 43.29 por ciento de los sufragios, el PAN el 25.03 por ciento, y el PRI la cantidad de 11.51 por ciento de votos. De igual manera, pero por medio de la representación proporcional, el PRD se conformó como la principal fuerza política con el 43.31 por ciento de votos, el PAN obtuvo el 25.03 por ciento, y el PRI recaudó 11.53 por ciento de los votos. Con ello, los perredistas contenían catorce delegaciones excepto Benito Juárez y Miguel Hidalgo que la ganó el PAN correspondientes a los distritos IX, XIV, XVII y XX. Con esta conformación política el PRD pudo continuar su reordenamiento ecológico en el Distrito Federal según su programa de medio ambiente que habían diseñado para su gobierno cuando ganaron las elecciones en el año 2000.

### ***3.2. Legislación ambiental de la Ciudad de México***

El marco legal dentro del que se desarrollan las acciones ambientales contiene sus propias conceptualizaciones y varias disposiciones ambientales a tratar en el Distrito Federal, no obstante, mencionaremos las relevantes para este trabajo que son: Autoridades ambientales y Participación ciudadana que se encuentran en la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en el año 2000 en la gaceta oficial de la Ciudad de México.

El primer objetivo de esta ley es prevenir el daño ambiental en consecuencia del proceso productivo, es decir, persigue que la obtención de beneficios económicos sean compatibles

con los ecosistemas naturales que persisten en el Distrito Federal, con ello se da una pauta importante institucional para perseguir un desarrollo sustentable. También regulará, conservará y restaurará el equilibrio ecológico dentro de la demarcación del Distrito Federal como son áreas verdes y naturales, además señala que se establecerán convenios administrativos con la federación, estados y municipios aunque sólo para conservar áreas de valor ambiental como son lagos, reservas ecológicas o zonas donde existan flora y fauna única de la región. Lo anterior pone bajo relieve que se toman medidas de coordinación y empate institucional entre los estados, la federación y el propio Distrito Federal para establecer mecanismos que preserven el sistema ecológico, sin embargo, dentro de esta ley se menciona que en el caso del agua, el aire y el suelo el único ente capaz de regular, prevenir y controlar su utilización es el Distrito Federal, es este aspecto no se menciona la posibilidad de celebrar convenios con los otros niveles de la federación para llevar a cabo políticas ambientales y esto, cabe mencionar, repercute en un desfase institucional y en políticas ecológicas distintas con poca coordinación en lo que respecta al aire, suelo y agua.

La ley menciona que son autoridades en materia ambiental dentro del Distrito Federal, el jefe de gobierno, el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y su institución descentralizada que es la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, los jefes delegacionales del Distrito Federal, y La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Ahora, de entre estas autoridades quien realmente conduce la política ambiental es el jefe de gobierno y su gabinete, puesto que se encarga de formular, conducir y evaluar la política ambiental conforme a su Plan de Desarrollo en el Distrito Federal. Asimismo establecerá los recursos financieros que se destinarán a los asuntos ambientales de mayor interés. También cabe resaltar que promoverá la participación de las organizaciones sociales, empresariales, instituciones académicas y ciudadanos interesados en materia ambiental. Dicha participación es a través de convocatorias emitidas por el gobierno del Distrito Federal realizadas por la Secretaría de

Medio Ambiente (SMA) y la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) para proyectos ambientales, como son restauración de áreas verdes, saneamiento de lagos, reforestación y actividades productivas. Sin embargo, en los lineamientos que especifican la creación de convocatorias por la SMA y CORENA, según su artículo 49, las encargadas de realizarlas son las distintas áreas que se encuentran dentro de éstas, no se menciona la participación de la ciudadanía, ni organizaciones e instituciones dedicadas al medio ambiente. El jefe de gobierno también se hará cargo de celebrar convenios de coordinación y colaboración administrativa con la federación y con los estados en materia ambiental; y expedirá los decretos que establezcan áreas verdes de valor ambiental, zonas de restauración y áreas naturales protegidas dentro del Distrito Federal.

En lo que respecta a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal esta se encarga de ejecutar el programa sectorial ambiental del Distrito Federal que fue elaborado y planteado por el Programa gubernamental del jefe de gobierno en turno. Es decir, es un medio descentralizado no para formular la política ambiental más pertinente a seguir sino que simplemente ejecuta y evalúa una política ya diseñada y aprobada, esta característica le resta a la Secretaría Ambiental del Distrito Federal un ámbito muy importante ya que dirige una política que no elaboró ésta, convirtiéndose en un eslabón institucional para alcanzar un fin en el cual no participó en su totalidad. De las acciones rescatables que realiza la Secretaría de Medio Ambiente está la de celebrar convenios con las delegaciones para que estas se encarguen de las áreas naturales protegidas, áreas verdes y áreas de valor ambiental que se designen, para que las administren y protejan coordinadamente. Por otro lado, maneja la política de cultura ambiental dirigida hacia la ciudadanía, o sea, promueve el conocimiento de protección ecológica, restauración de equilibrio ecológico y en general de conservación del ambiente; también incentiva el conocimiento de esta ley hacia la población, esto es importante porque remite hacia el ciudadano común conocimientos básicos ambientales para que aprenda a convivir con su entorno natural.

El papel desempeñado por los jefes delegacionales se reduce a proponer y opinar el establecimiento de áreas de valor ambiental naturales dentro de su demarcación territorial y participar en su vigilancia. Esto quiere decir que no participan al igual que la Secretaría de Medio Ambiente en el diseño del programa ambiental contemplado por el jefe de gobierno en turno y por tanto se atienen o esperan a observar si serán contempladas las necesidades ambientales que tenga su jurisdicción, en caso de que no sean contempladas pues propondrán las zonas de su delegación que se tienen que atender. Para atender estos casos llevarán a cabo convenios con el gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de áreas naturales protegidas, recursos naturales y biodiversidad a través de la Secretaría de Medio Ambiente (SMA). También cada delegación tiene que promover la participación ciudadana en materia ambiental. Ahora, ninguna delegación cuenta con una legislación propia en materia ambiental, sin embargo, esta ley ambiental que rige todo el Distrito Federal señala en su artículo 10 sección IV que cada una de las delegaciones debe de implementar acciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico en su jurisdicción, pero como observamos arriba las delegaciones no participan en la creación del programa ambiental sino que tienen que proponer cuáles son sus prioridades ambientales para que se tomen en cuenta, y para ello, son asesoradas en materia ambiental por una institución llamada Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT); ésta les ha hecho recomendaciones que posteriormente las delegaciones ratifican al firmar convenios con la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

Así la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial emite recomendaciones, sugerencias y resoluciones públicas a las autoridades responsables para garantizar la aplicación de la ley; emite sugerencias al poder legislativo, a las autoridades judiciales del Distrito Federal, y a las delegaciones para su consideración relacionados a la protección del medio ambiente y ordenamiento territorial. Lleva a cabo la recepción de denuncias

ambientales de la población, presenta estas denuncias a las autoridades judiciales, otorga asesoría jurídica, y funge como conciliador en dos o más partes. En este marco podemos observar que dicha procuraduría tiene como propósito dos funciones importantes: una es vigilar que se lleve a cabo el cumplimiento de la ley ambiental y acercar a la ciudadanía a la cultura de denuncia en materia ambiental, cosa que es creo yo lo más trascendente. La otra cuestión es hacer recomendaciones y sugerencias sobre cuestiones ambientales hacia las delegaciones especificando cuales son las mejores políticas a seguir sobre sus problemas de esta índole. Cosa que no sirve de mucho porque las acciones que lleve a cabo cada delegación no se basa en lo que éstas consideren prioritario en su demarcación sino en lo que señale la PAOT, que tiene como principal fin vigilar que se cumpla la actual ley ambiental, la cual, promueve un programa ambiental en la que no participan ni la Secretaría de Medio Ambiente y tampoco las dieciséis delegaciones del Distrito Federal. Entonces existe una descentralización poco coherente sobre las acciones ambientales, donde en la cúspide tenemos al jefe de gobierno y su plan gubernamental sobre materia ambiental, posteriormente tenemos a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, después se encuentra la de Secretaría de Medio Ambiente y por último a las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

Por otro lado, la ley establece que la participación de la ciudadanía es importante para el desarrollo y la gestión ambiental enfocada a un desarrollo sustentable. Para llevar a cabo esto el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Medio Ambiente celebraran convenios con personas interesadas en conservar el medio ambiente que pueden ser: ejidos, comunidades agrarias, organizaciones civiles e instituciones, para el establecimiento, coordinación, administración y manejo de áreas naturales dentro de la jurisdicción del Distrito Federal según el artículo 22 sección II de la presente legislación. Como se señaló anteriormente el Distrito Federal emite convocatorias para participar en proyectos ambientales, puede deducirse que, dichas convocatorias casi siempre son obtenidas por

instituciones dedicadas a la investigación u organizaciones civiles ambientales de alcance nacional con experiencia en manejo de recursos naturales como: el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, y organizaciones de gran arraigo como: el Movimiento Ecologista Mexicano A.C, el Grupo de Estudios Ambientales A.C o el Grupo de los Cien Internacional A.C. No obstante, dentro de las convocatorias emitidas dentro del Programa de General de Ordenamiento Ecológico han participado organizaciones relativamente nuevas, creadas por ejidatarios y comuneros, así como vecinos y ciudadanos comunes.

Ahora, la forma en que se canaliza la participación ciudadana en materia ambiental es de dos maneras. La primera es a través de los Consejos Rectores Ciudadanos, estos consejos se forman para vincularse y actuar en las zonas de áreas verdes y áreas de valor ambiental. La ley considera áreas verdes según su artículo 87: bosques urbanos, parques y jardines, alamedas y arboledas, promontorios, cerros, colinas y elevaciones. Las áreas de valor ambiental son aquellas según el artículo 90: depresiones orográficas, pastizales naturales, zonas rurales de producción forestal, agroindustrial o que presten servicios ecoturísticos las barrancas. Dentro de dichas especificaciones se formará un Consejo Rector Ciudadano cuya función será evaluar, planear, diseñar y sancionar en coordinación con las autoridades competentes (Delegaciones y la Secretaría de Medio Ambiente con ratificación de la PAOT) los programas, proyectos y acciones que pretendan desarrollar en estos. Este punto establecido en la legislación es importante porque ha institucionalizado la participación de los vecinos que están cerca de estas áreas para su protección, no obstante, de los siete miembros que integran estos Consejos Rectores Ciudadanos cinco son designados por el propio jefe de gobierno del Distrito Federal y sólo podrán retirarse por renuncia expresa o por remoción de la mayoría de los integrantes del Consejo, los dos restantes son ciudadanos que pertenecen a la colonia u organización civil que coordina el proyecto ambiental y sus acciones. Con esto tenemos que la ciudadanía es representada más por los colaboradores

del jefe de gobierno y que no es equiparada por ciudadanos que vivan en su colonia o por gente que la propia organización haya escogido para dichas labores, de ahí, que la mayoría de las organizaciones civiles ambientales participe a través de las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica.

La segunda forma en que la ciudadanía participa en los quehaceres ambientales es a través de las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica. El artículo 92 menciona que el establecimiento de estas áreas será por el delegado junto con los ejidos, comunidades u organizaciones civiles con la intervención de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial; dicho convenio tendrá que ser consentido por la asamblea local y suscrito en el Convenio de Acciones Ambientales del Distrito Federal. La administración y el manejo de estas áreas comunitarias corresponderá a los ejidos y comunidades respectivas, asimismo, se creará un programa de manejo del área comunitaria de conserva ecológica donde se especifiquen las líneas de acción, criterios, lineamientos, y actividades a las se sujetará su administración y manejo. Las comunidades y ejidos podrán ser asesorados por organizaciones con experiencia en la conservación y manejo de recursos naturales. Quien aprobará este programa será la Secretaría de Medio Ambiente, también ésta se encargará de formular y publicar en la Gaceta del Distrito Federal el Programa de Retribución por la conservación de servicios ambientales, ello, porque el artículo 103bis establece que se apoyará económicamente a los núcleos agrarios que determinen en su área de vivienda un proyecto viable dentro del marco de conservación ecológica. Cabe destacar que en esta última forma de participación ciudadana contemplada en la ley, es mucho más propensa en zonas rurales más alejadas del distrito federal que en zonas urbanas céntricas dentro de éste, de ahí, que la formación de los Consejos Rectores Ciudadanos se designe a zonas donde hay bosques urbanos, parques, jardines, alamedas y arboledas. Las áreas rurales de conservación ecológica se encuentran la mayor parte de ellas al sur de la ciudad y en delegaciones como Xochimilco, Álvaro Obregón, Milpa Alta, Tlahúac o Magdalena

Contreras. Cabe señalar que es importante este tipo de función en que interactúa la ciudadanía, en este caso los ejidos y comunidades en la conservación de su propio entorno natural donde viven, ya que es la primera vez que ocurre en el Distrito Federal dentro de un marco totalmente legítimo.

Por otro lado, la Ley Ambiental de la Ciudad de México no prevé algún artículo en el cual se relacione y vincule el deterioro ambiental con el crecimiento de la población, siendo que esta relación es imprescindible como aludimos en el capítulo anterior. Para conseguir un desarrollo sustentable objetivo como bien indican Sartori y Mazzoleni (2003), se deben institucionalizar prácticas en detrimento de la población y el primer paso para ello es insertar dicho objetivo dentro de un marco legal y jurídico para que se acate y se ponga en práctica, de no ser así, es muy común y consuetudinario que programas destinados a mejorar la situación ambiental en cualquier nivel no tengan en cuenta el crecimiento de la población, de tal manera que a largo plazo sólo funcionan para atenuar el problema ecológico.

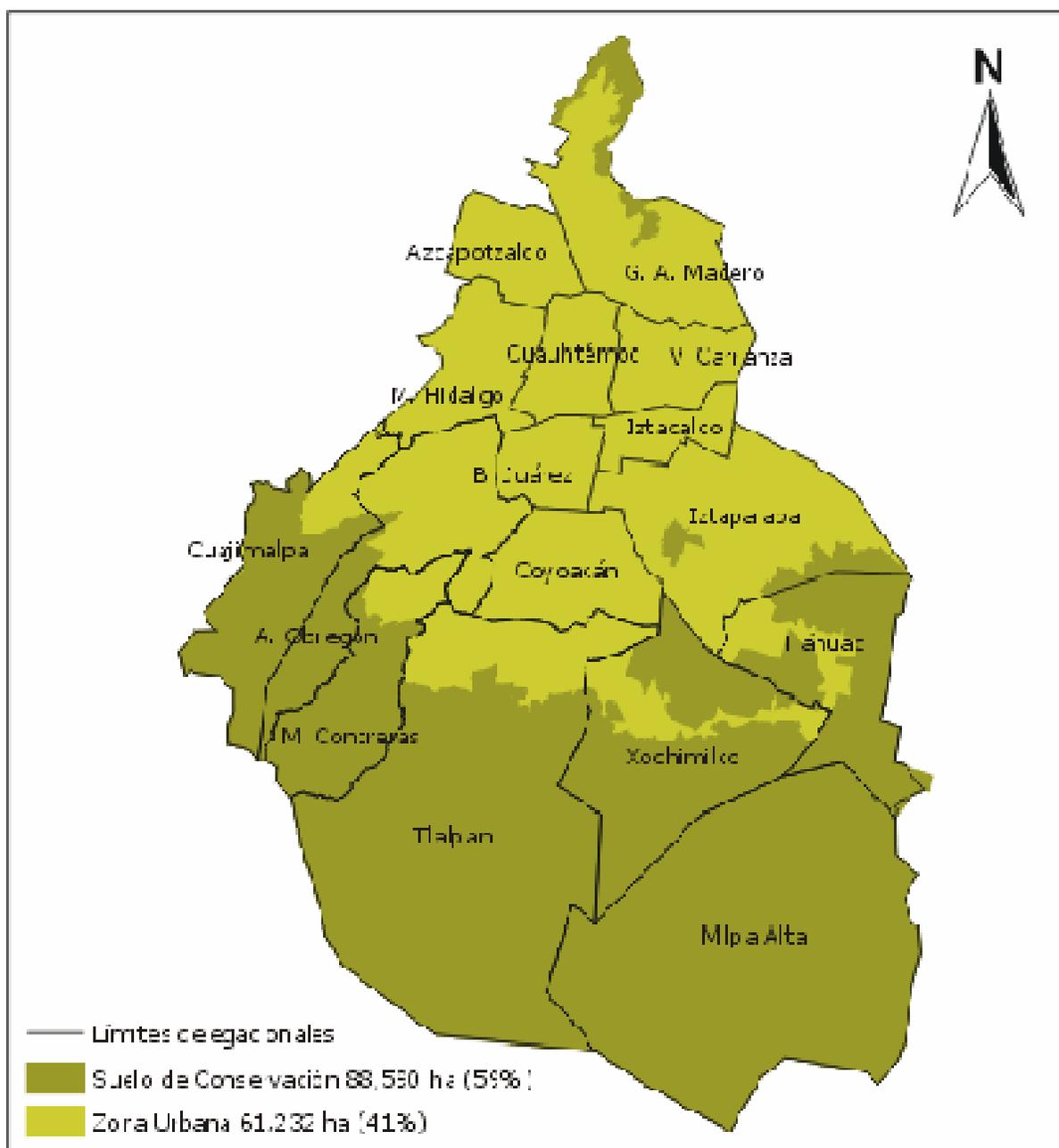
### ***3.3. Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México 2000-2006***

#### **3.3.1. Lineamientos principales del programa**

Este programa fue elaborado por la jefatura de gobierno del Distrito Federal en enero del año 2000 y fue aprobado por la Asamblea Legislativa en abril del mismo año. Lo novedoso del programa es que ordena las actividades productivas de las áreas rurales y fomenta la retribución a los dueños de la tierra por los bienes y servicios ambientales que han brindado a la ciudad, además de aplicar vías alternas para detener los asentamientos irregulares en zonas naturales protegidas.

La elaboración del programa ha establecido el suelo de conservación que posee el Distrito Federal y que se encuentra en su mayoría en zonas rurales de la ciudad, ello es importante porque los anteriores programas regulaban la zona rural bajo los mismos criterios de desarrollo que comprendía la zona urbana, o sea, no tomaba en cuenta los aspectos ecológicos, ambientales y productivos, en consecuencia, la falta de reconocimiento legal a los usos de suelo que los núcleos agrarios habían desarrollado en sus terrenos propició la venta ilegal de tierras, invasiones y crecimiento de asentamientos irregulares. El suelo de conservación ocupa 88, 500 hectáreas que es el 58 por ciento del Distrito Federal, parte de ellas son 38, 252 hectáreas de bosque, 500 hectáreas de matorrales y 28, 599 hectáreas de uso agrícola. La zona urbana del Distrito Federal cuenta con una extensión de 61, 232 hectáreas que representan el 41 por ciento de la ciudad. El establecer dentro del programa un suelo de conservación ayudará a detener los problemas que dentro de esta zona perduran que son: establecimiento de asentamientos irregulares, pérdida de biodiversidad, pérdida de zonas con ecosistemas indispensables para la filtración y recarga del acuífero del subsuelo, cambio de uso de suelo dedicado a la deforestación, y pérdida de superficie de áreas naturales protegidas.

Así, el programa se convierte en un instrumento técnico y legal que regula los usos del suelo, el manejo de los recursos naturales y las actividades humanas en el suelo de conservación. Impulsar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección de los terrenos productivos de este territorio, donde se fomenta el desarrollo de núcleos agrarios y sus actividades productivas. El suelo de conservación es el área donde se aplica este programa como se aprecia en la siguiente imagen:



Fuente: COREIA

Elaboración: D36M, Sistemas de Información Geográfica

En esta área existen ecosistemas naturales, flora y fauna silvestre, tierras de producción y usos agropecuarios, poblados rurales, zonas culturales y sitios arqueológicos. En este territorio ocurren procesos naturales como la captura de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), hábitat de la biodiversidad, prevención de la erosión del suelo, escurrimientos superficiales que favorecen las actividades productivas, recursos maderables (árboles) y no maderables (plantas medicinales, alimentos y semillas), y fuentes de oxígeno y agua para la población.

Como se mencionó anteriormente dentro de la zona de suelo de conservación subsisten pueblos agrarios, ejidos y comunidades, así como pequeñas comunidades rurales, la intención novedosa del programa es que pretende incorporar los conocimientos de estas comunidades sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales para que se lleven a cabo proyectos de producción rural tradicional. De mantener esta línea de interacción, se disminuirían la pérdida de patrimonio colectivo y familiar de los pueblos originarios sobre las tierras y los recursos naturales, así como la del control jurídico y legal de las propias tierras; conservación del patrimonio y crecimiento natural de los pueblos, comunidades y ejidos; y afectación de la base ecológica para la práctica de actividades agropecuarias y agroforestales, que posibiliten el desarrollo económico sustentable y cultural de los núcleos agrarios existentes.

El programa definió los usos de suelo que actualmente se practican así como la planeación para el desarrollo de los mismos, para ese efecto el programa clasificó zonas que comprenden actividades: agroecológicas, agroecológica especial, agroforestal, agroforestal especial, forestal de protección, forestal de protección especial, forestal de conservación, y forestal de conservación especial. Las delegaciones que comparten el suelo de conservación establecido son nueve:

- 1.- Álvaro Obregón.
- 2.- Cuajimalpa de Morelos.
- 3.- Gustavo A. Madero.
- 4.- Iztapalapa.

- 5.- La Magdalena Contreras.
- 6.- Milpa Alta.
- 7.- Tlahúac.
- 8.- Tlalpan.
- 9.- Xochimilco.

El programa establece también la participación de la ciudadanía, en particular, de los dueños de la tierra en la protección y conservación de los recursos naturales. Como la ley ambiental lo establece, el programa impone la creación de áreas comunitarias de conservación ecológica para que se integre la participación ciudadana en cuestiones ambientales, siendo que la administración y el manejo de estas áreas comunitarias corresponderá a los ejidos y comunidades respectivas y podrán ser asesorados por organizaciones con experiencia en la conservación y manejo de recursos naturales. Para ello se aplicaran instrumentos económicos, fiscales, financieros y técnicos para compensar y apoyar en todas las actividades rurales de los núcleos rurales, por los bienes y servicios ambientales que otorgan sus tierras, ayudando de esta forma a evitar la venta ilegal de sus tierras y los cambios de uso del suelo.

El gobierno del Distrito Federal canalizó de 2000 a 2006 a la producción rural en el suelo de conservación cuatro instrumentos de financiamiento: 1) El Programa Integral de Empleo Productivo Sustentable; 2) Los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), estos se sustentaron con recursos exclusivos del gobierno del Distrito Federal. Los restantes que son: 3) Alianza para el Campo; y 4) El Programa de Desarrollo Forestal, incluyeron recursos financieros tanto del gobierno del Distrito Federal como del gobierno federal. De estos cuatro tipos de financiamiento el que vamos a estudiar aquí pertenece a los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable, porque los dos proyectos que analizaremos estuvieron auspiciados por este instrumento económico y también porque dentro de éste se encontraban la mayoría de proyectos dedicados a la conservación de recursos naturales.

Los subsidios del FOCOMDES atienden las necesidades de los campesinos en lo relativo a la inversión productiva y conservación de los recursos naturales, impulsan la creación y continuidad de actividades productivas sustentables para frenar y revertir el deterioro de los recursos naturales. Este instrumento es flexible ya que con él se han atendido no sólo necesidades productivas sino de conservación, vigilancia y restauración de los recursos naturales. De acuerdo a su funcionamiento, se otorgaban recursos financieros bajo la figura de subsidio que permitirían la preservación del suelo de conservación, estos apoyos se dirigían a distintas actividades productivas y de conservación de los recursos naturales, que se englobaban en tres convocatorias distintas: a) Agropecuaria; b) Forestal; y, c) Conservación ecológica, dentro de las cuales participaban los proyectos de las organizaciones civiles. Las actividades productivas que atendían estas convocatorias y que se podían desempeñar se muestran en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Actividades productivas comprendidas dentro de las convocatorias emitidas por el FOCOMDES	
Agrícolas	Comprendían proyectos que establecieran los medios necesarios para obtener cultivos en invernaderos y módulos de producción para distintas especies de plantas y semillas
Pecuarios	Proyectos que contemplaban la rehabilitación de instalaciones para la cría ovina, vacuna, porcina y cunicola; también intervienen acciones de investigación para el mejoramiento genético de estas especies animales
Turísticos	Abarcaban proyectos que son dirigidos hacia las actividades ecoturísticas como la formación de promotores ambientales y la rehabilitación de zonas dañadas, asimismo, en la creación de campamentos y granjas didácticas para la educación ambiental
Forestales	Proyectos que contemplaban plantaciones forestales comerciales como son las noche buena y árboles navideños
Transformación	Proyectos que manejaban los procesos de transformación agrícolas y pecuarios. Podían incluir la capacitación, industrialización y comercialización de productos
Conservación	Estos proyectos se dedicaban a la conservación de recursos naturales a través de la rehabilitación, manejo sustentable, mantenimiento y vigilancia de áreas naturales de determinadas regiones de las delegaciones de la Ciudad de México
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base a las <i>Reglas de Operación de los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Sustentable 2000-2006</i>	

Cabe mencionar que dentro de los proyectos de conservación señalados en el anterior cuadro se encuentran los dos que vamos a estudiar, así como también, en el cuadro 3.3 se ilustra la cantidad de proyectos implementados durante los seis años (2000-2006) de las actividades hacia las cuales se dirigían los proyectos de los FOCOMDES. Y en el cuadro

3.4 se alude a los proyectos dedicados a la conservación de recursos naturales por delegación.

Proyectos inscritos en los FOCOMDES	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Total
Conservación	26	39	31	85	75	25	281
Agrícolas	152	257	174	195	190	238	1206
Pecuarios	116	246	102	73	83	69	689
Transformación	46	28	6	2	9	4	95
Turismo	9	14	9	51	33	16	132
Forestales	0	8	10	18	24	30	90
Total	349	592	332	424	414	382	

*Fuente:* Elaboración propia en base a la Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta entrega de los *Fondos Comunitarios para el Desarrollo Sustentable 2000-2006*

Año	Delegación Álvaro Obregón	Delegación Cuajimalpa de Morelos	Delegación Magdalena Contreras	Delegación Milpa Alta	Delegación Tlahúac	Delegación Tlalpan	Delegación Xochimilco	Total
2001	2	1	3	6	2	2	10	26
2002	1	1	3	8	3	10	13	39
2003	2	3	1	13	6	2	4	31
2004	4	6	11	20	6	26	12	85
2005	1	3	5	24	8	33	1	75
2006	1	2	1	7	4	8	2	25
Total	11	16	24	78	29	81	42	281

*Fuente:* Elaboración propia en base a la Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta entrega de los *Fondos Comunitarios para el Desarrollo Sustentable 2000-2006*

Las reglas de operación del FOCOMDES menciona que los sujetos susceptibles de apoyo son los productores rurales y los habitantes que atienden labores de conservación de recursos naturales y vida silvestre que pueden ser: organizaciones civiles, asociaciones, ejidos, comunidades, uniones de pequeños propietarios y grupos organizados de mujeres y hombres que se encuentren en situación de marginación. Estos grupos o población objetivo

<sup>36</sup>Como se aprecia en el cuadro 3.4 no se menciona la Delegación Gustavo A. Madero y tampoco la Delegación Iztapalapa, la razón de ello es que en estas Delegaciones no fue aprobado algún proyecto, debido a su inviabilidad.

se harán acreedores a los fondos financieros si cumplen las siguientes características: estar organizados activamente y al interior del grupo se participe para formular, decidir y ejecutar proyectos productivos y de conservación de recursos naturales, estos proyectos deberán participar en las convocatorias emitidas por el gobierno del Distrito Federal en el cual se formará un consejo dictaminador encargado de aprobar dicho proyecto; aceptar ser responsables y conscientes en el desempeño de sus cargos y en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el FOCOMDES; aceptar el compromiso de aportar trabajo o recursos para la ejecución del proyecto en caso de que lo amerite; estar conscientes de que los beneficios adquiridos con los recursos del FOCOMDES a través de los proyectos de los ejidos o comunidades y avalados por las autoridades, pasarán a formar parte de los bienes de la comunidad. Entre los requisitos que se tenían que presentar encontramos los siguientes:

- 1.- Solicitud de Apoyo.
- 2.- Documentación vigente que acredite la organización de los solicitantes: a) Grupos de trabajo y su acta constitutiva; o, b) Figuras legales y su acta constitutiva y registro.
- 3.- Acta de asamblea de la organización donde se ratifique el acuerdo de llevar a cabo el proyecto.
- 4.- Proyecto de inversión (el cual participa en la emisión de una convocatoria).
- 5.- Sus representantes deben acreditar su personalidad jurídica.
- 6.- Demostrar la posesión pacífica de bienes inmuebles donde se desarrollará el proyecto.
- 7.- Copia de contrato de apertura de cuenta de cheques mancomunada, en el cual se registren por lo menos dos integrantes de la organización.

La difusión del programa fue realizado por los Centros Regionales para la Conservación de los Recursos Naturales y las solicitudes de apoyo fueron recibidas en las direcciones de estos mismos. La validación e integración de los expedientes de las solicitudes hechas por las asociaciones civiles las realizaron los enlaces territoriales designados por los propios centros regionales. La autorización del proyectos productivos o de conservación quedaron en manos de la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Rural junto con el Comité de Asignación de Recursos Financieros, que pertenecían y funcionaban dentro de la SMA, asimismo, eran

las instancias que trataban los asuntos relacionados con el programa FOCOMDES. Si es que eran aprobados los proyectos presentados por las organizaciones civiles se emitiría la fecha para la celebración de un convenio para la concertación de las acciones correspondientes en cada proyecto. En el cuadro 3.5, se ilustran los proyectos de conservación ambiental que tuvieron mayor continuidad en el Programa General de Ordenamiento Ecológico. Ello nos permitirá observar que de los 281 proyectos implementados en los seis años solamente 18 de ellos continuaron para concluir sus proyectos, que representa alrededor del 6 por ciento, esto nos indica que en realidad no hubo una planeación programática acertada por parte del gobierno local para seguir apoyando a las organizaciones ambientales, asimismo, resaltó la poca coordinación entre las delegaciones y el gobierno local, y entre éste y las organizaciones civiles.

Si recordamos, en el presente trabajo aludimos al igual que Nuria Cunill que la participación ciudadana es la acción de los particulares en actividades públicas siempre y cuando estas sean portadoras de determinados intereses, lo cual, implica la creación de vías institucionales para la relación entre la sociedad civil y el espacio gubernamental. De ahí, podemos decir que efectivamente la Ley Ambiental del Distrito Federal establece la participación ciudadana en las cuestiones ambientales lo cual es un paso importante porque dicha práctica está sustentada de manera legal y constitucional, así como también, el Programa de Ordenamiento Ecológico contempla estas disposiciones por lo que podemos decir que existe una coherencia legislativa y empate institucional. Las vías institucionales por las cuales se canalizan los intereses ciudadanos de preservar su medio ambiente es a través de dos instancias u órganos: 1) Consejos Rectores Ciudadanos y, 2) Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica

Cuadro 3.5 Organizaciones ambientales que tuvieron mayor continuidad de participación en proyectos de conservación ecológica durante el periodo de 2001-2006. Dentro de la convocatoria de Conservación Ecológica emitida por los FOCOMDES. <sup>37</sup>			
Nombre de la Organización	Proyecto de Conservación	Delegación donde se desarrollo el proyecto	Años en los que se llevó a cabo el proyecto
Cañada de Cuervos A.C.	Rehabilitación de la subcuenca del Río Magdalena	Magdalena Contreras	2001 2002
Grupo Chichicaspatl del Ejido San Nicolás Totoloapan A.C.	Rescate ecológico del Valle Chichicaspatl	Magdalena Contreras	2001 2002
Grupo Probosque y Servicios Ambientales Comunitarios A.C.	Manejo de material orgánico de bosque	Tlalpan	2001 2002
Coordinadora Regional del Sur A.C.	Planeación del rescate de nuestras barrancas	Álvaro Obregón	2001 2002 2003 2004
Grupo Ambiental Xochitepec A.C.	Preservación de los recursos naturales del Cerro de Xochitepec	Xochimilco	2001 2002
Ejido Tulyehualco A.C.	Rescate del ejido Tulyehualco	Xochimilco	2001 2002
Ex-ejido Xochimilco A.C.	Desarrollo sustentable del área natural de Xochimilco	Xochimilco	2001 2002
Bienes Comunes de San Mateo Tlaltenango A.C.	Rescate, conservación y restauración del Desierto de los Leones	Cuajimalpa de Morelos	2002 2003 2004 2005
Comité Ejido Topilejo A.C.	Obras de conservación del suelo y agua	Tlalpan	2003 2004
Conservación Ecológica Tecoxpa A.C.	Conservación de los recursos naturales de Tecoxpa	Milpa Alta	2003 2004
Comunidad Santo Tomas Ajusco A.C.	Protección de los recursos naturales	Tlalpan	2003 2004
Cerro del Judío A.C.	Conservación de los recursos naturales del Cerro del Judío	Magdalena Contreras	2004 2005
Venados de la Coconetla A.C.	Conservación de los recursos naturales de la comunidad Atlitic	Magdalena Contreras	2004 2005
Bosques de San Bartolo Ameyalco A.C.	Conservación de los Bosques de San Bartolo	Álvaro Obregón	2004 2005
Cuatro Pueblos A.C.	Conservación de Villa Milpa Alta	Milpa Alta	2005 2006
Los Coyotes A.C.	Conservación del Cerro Teoca y predios comunales de Santa Cecilia Tepetlapa	Xochimilco	2005 2006
Voborillas de San Ángel A.C.	Conservación del suelo y agua en la comunidad San Miguel y Santo Tomás Ajusco	Tlalpan	2005 2006
San Bartolomé A.C.	Proyecto integral para la zona chinampera del Barrio de San Bartolomé	Tlahuac	2005 2006

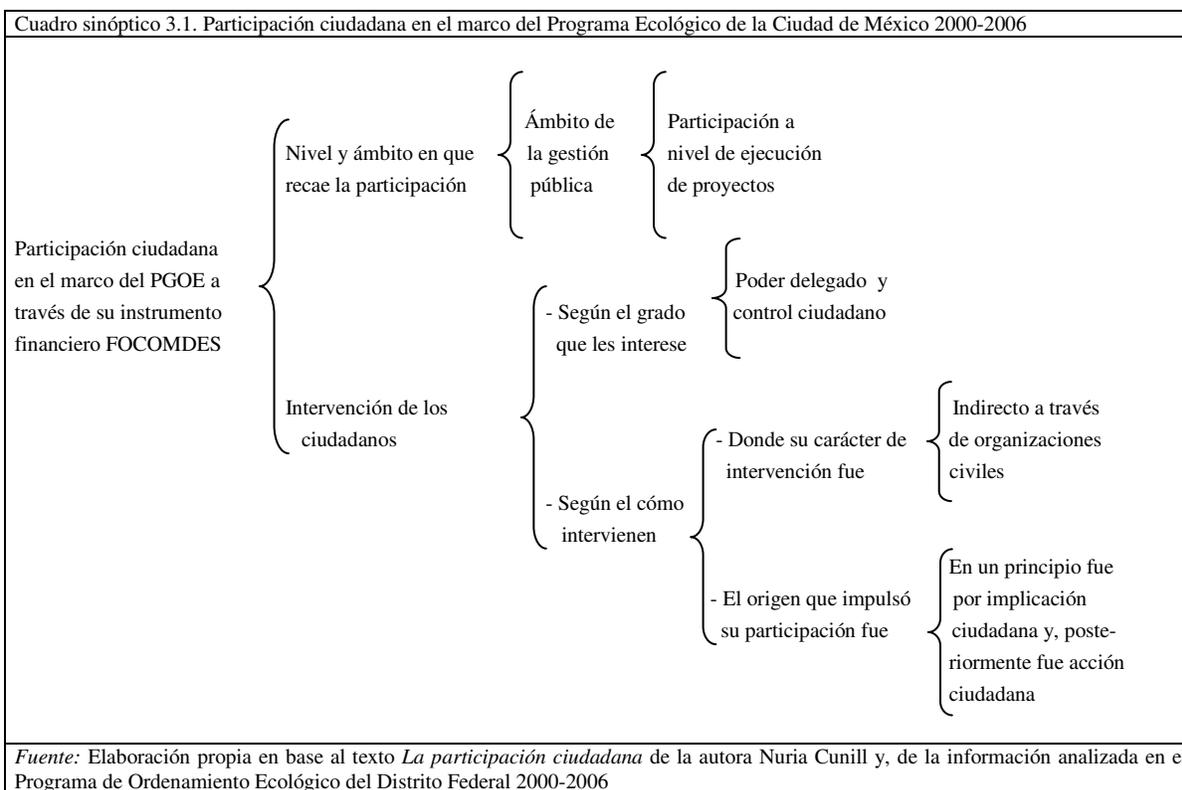
*Fuente:* Elaboración propia en base a la Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta entrega de los FOCOMDES 2000-2006

<sup>37</sup>Las organizaciones civiles ambientales presentadas en el cuadro 3.5, están registradas en el directorio de organizaciones civiles del Distrito Federal inscritas dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico de esta misma entidad. Cabe mencionar que no se encuentran registradas en algún otro directorio como el de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o el Foro Regional de la Cuenca del Valle de México.

Los primeros se forman por lo regular en la zonas urbanas de la Ciudad de México. Ciudadanos y trabajadores gubernamentales se encargan de planear, diseñar y evaluar acciones ambientales en áreas verdes del Distrito Federal, no obstante, el Consejo Rector lo integran más personas designadas por el delegado que por la propia ciudadanía, por lo que no hay una oportunidad equiparable de participación dentro de estos. En lo concerniente a las Áreas Comunitarias de Desarrollo Ecológico, se forman por lo regular en las zonas rurales y poco pobladas del Distrito Federal. Estas áreas serán manejadas por vecinos, ejidos y comunidades respectivas que estén organizadas, dichas comunidades o ciudadanos podrán gestionar estas áreas a través de proyectos realizados por ellos mismos que participarán en convocatorias emitidas por la institución gubernamental correspondiente. Si es aprobado su proyecto se firmará un convenio mutuo entre las autoridades competentes y la organización respectiva, asimismo, ésta última podrá ser asesorada por otras organizaciones en el manejo de recursos naturales. Cabe mencionar que las convocatorias por las que participan las organizaciones civiles ambientales conllevan incentivos económicos (bajo el nombre de subsidios) que se desprenden del instrumento financiero FOCOMDES para desarrollar sus proyectos. Esta forma de contemplar los fondos financieros aún le otorgan al Programa de Ordenamiento Ecológico una vertiente asistencial que incorpora a las organizaciones civiles ambientales más como aliados para llevar a cabo el mencionado programa ambiental que como colaboradores de una política integral eficiente.

Para una mayor comprensión de la forma en que se dio la participación ciudadana en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico 2001-2006, nos basaremos en el cuadro sinóptico visto en el primer capítulo. Con las vertientes colocadas en éste, la participación ciudadana dentro de nuestro programa ambiental sería la siguiente, que también se ilustra en el cuadro sinóptico 3.1.

El ámbito en que recae la participación de la ciudadanía en el contexto del Programa de Ordenamiento Ecológico 2001-2006, es en el de gestión pública ya que se están generando bienes y servicios así como actividades de apoyo a estos. Las organizaciones de vecinos, ejidatarios y comunidades gestionan las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica respectivas por medio de la concesión. De ahí, que su participación se realice en el plano ejecutor ya que estos se encargan del manejo y administración de los recursos naturales, es decir, hay una incidencia directa en las acciones planteadas por los proyectos que estas diseñaron. Cabe apuntar, que dentro de la ejecución se desarrollan participaciones de tipo consultiva, resolutive y fiscalizadora como se indicó en el organigrama del primer capítulo, y las organizaciones ambientales realizan estas a lo largo de la ejecución de sus proyectos. Aunque nos falta aún saber si realmente intervinieron en el diseño y la planificación de alternativas, de nuestra política pública que fue el Programa General de Ordenamiento Ecológico.



En lo que respecta a la intervención de los ciudadanos en la actividad pública observamos que hay dos vertientes. La primera indica el grado en que a los ciudadanos les interesa involucrarse en los asuntos públicos, observamos en nuestra investigación que en un principio el gobierno del Distrito Federal delegó su poder de gestión a las organizaciones civiles ambientales mediante un convenio donde se establecen los parámetros bajo los cuales se sujetará el manejo de los recursos naturales, ello otorgó movilidad a las organizaciones ambientales para controlar las actividades realizadas en la gestión de los recursos naturales, o sea, las revistió de un carácter de control ciudadano, con ello tenemos que se paso de un poder delegado al control ciudadano.

Después tenemos la segunda vertiente de nuestro esquema que indica el cómo intervienen los ciudadanos, que su vez, se subdivide en el carácter que tomó su intervención y el origen que la motivó. En la investigación encontramos que el carácter de la intervención fue a través de organizaciones civiles ambientales, es decir, de manera indirecta ya que los intereses de los ciudadanos fueron amalgamados y representados por estas organizaciones que ellos mismos formaron. Por otro lado, lo que impulsó su participación fue en un comienzo la implicación ciudadana, ello porque las convocatorias, los instrumentos de financiamiento y el programa mismo fue elaborado por las propias instancias gubernamentales atrayendo precisamente la intervención y la participación de las organizaciones civiles ambientales; en un segundo momento observamos que se combina con la acción ciudadana porque el manejo de los recursos naturales fue controlado por ellas, es así, como encontramos una implicación ciudadana comenzada por el gobierno que finaliza con la acción ciudadana.

Por otro lado, de acuerdo a los lineamientos del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y las reglas de operación de su instrumento FOCOMDES nos permitieron observar que la forma de interacción entre las organizaciones civiles

ambientales y el gobierno de la Ciudad de México fue a través de la emisión de convocatorias. Como recordamos, en nuestro segundo capítulo se ilustraron los vínculos a través de los cuales se relacionan las organizaciones civiles ambientales con la esfera gubernamental, se mencionó que las convocatorias son una forma de vinculación en la cual participan organizaciones relativamente recién creadas por ciudadanos residentes en zonas urbanas o rurales que se organizan entorno a un problema ambiental que afecta su localidad. Dichas convocatorias ofrecen apoyos financieros para aquellas organizaciones ambientales que presenten proyectos viables para su localidad, asimismo, pueden darse casos donde las propias organizaciones gestionen todos los recursos y acciones enfocadas al proyecto o se realice compartidamente con la esfera gubernamental.

Dentro de nuestro estudio nos percatamos que efectivamente las organizaciones civiles ambientales que participaron fueron creadas hace seis años, los ciudadanos que se organizaron para formarlas residen en zonas rurales y los objetivos que persiguen son conservar los recursos naturales que se encuentran en su comunidad. Dichas organizaciones participaron en las convocatorias emitidas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico para la conservación de recursos naturales y obtuvieron subsidios, para llevar a cabo sus propios proyectos ambientales encargándose directamente de la gestión ambiental. Es importante comprender que las organizaciones para realizar esta gestión, lo hicieron por medio de subvenciones que ofreció el gobierno capitalino que en ningún momento tomó un carácter de préstamo financiero.

También pudimos observar a través de la forma en que participó la sociedad civil y se vinculó con el gobierno de la Ciudad de México que se implicó la rendición de cuentas, aunque, no de manera integral. Porque efectivamente se demostró que los ciudadanos se involucraron en las actividades públicas de carácter ambiental que sirvió para supervisar y monitorear las acciones que realizaban en dicha materia autoridades del Distrito Federal. Y

ello nos permite hablar del proceso social vertical al que alude O'Donnell (2000), en el cual, las acciones de las organizaciones civiles para introducir nuevos temas en la agenda pública o influir en el transcurso de políticas públicas, resulta trascendental para corroborar las actividades de las instituciones gubernamentales. No obstante, en la Ciudad de México la modificación del hábito y acto de rendir cuentas es reciente y se ha tratado de llevar a cabo por medio de entidades como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como también, en crear nuevas leyes internas en las propios organismos gubernamentales federales y estatales con respecto al derecho de información pública y transparencia. Por ello, la rendición de cuentas horizontal que también menciona O'Donnell no es muy común o se percibe de manera efímera en la Ciudad de México. Esto pudimos comprobarlo al analizar las competencias ambientales que poseen las autoridades que se encargan de implementar acciones en este rubro, donde nos percatamos que son jerárquicas y monopolizadas; para una efectiva rendición de cuentas horizontal primeramente se tiene que contemplar la descentralización efectiva de las competencias de las autoridades, en este caso, en materia ambiental. Asimismo, aún no se percibe aquella presión directa de la sociedad civil y sus organizaciones civiles que intente conocer qué pasa con las actividades gubernamentales que se llevan a cabo en su nombre.

Con lo anterior, se afirma la hipótesis que manejamos al principio de nuestro estudio. En primer lugar, demostramos que dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal durante el periodo 2000-2006, existió la participación de la sociedad civil, que fue una intervención ciudadana a través de organizaciones civiles ambientales en el nivel de la gestión pública. Observamos que estas organizaciones no participaron directamente en el diseño de este programa ambiental aunque sí lo hicieron en la implementación de éste, de manera indirecta al llevar a cabo sus proyectos ambientales. Esto fue así porque los procedimientos legales e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal en materia ambiental aún no cuentan con espacios efectivos en donde la

ciudadanía y sus organizaciones se formen una opinión consciente y deliberen junto con las autoridades las mejores soluciones para los problemas que les aquejan, caracterizando a la participación ciudadana del Distrito Federal como un simple nivel a considerar para implementar políticas públicas, después de que se han tomado decisiones.

En segundo lugar, comprobamos que las organizaciones se vincularon con el gobierno del Distrito Federal por medio de la emisión de convocatorias. Esta interacción fue aceptada por las organizaciones civiles ambientales, lo cual, implica que sin perder su autonomía e identidad se relacionaron con la esfera gubernamental para ejecutar proyectos ambientales dentro de sus comunidades. Sin embargo, nos percatamos que este tipo de vínculo no es un espacio deliberativo en el cual se tenga posibilidad de discutir las inquietudes ambientales más urgentes y se resuelvan de manera integral, ya que los temas y actividades a tratar dentro de cada una de las convocatorias son impuestos por las autoridades gubernamentales, y en ningún momento se llama a la ciudadanía a participar en su diseño o elaboración. A pesar de ello, es una forma de participación ciudadana donde se puede incidir en las acciones ambientales de la Ciudad de México beneficiando a las comunidades a través de distintos proyectos. Es una vía alterna para que las organizaciones civiles ambientales obtengan experiencia en la gestión ambiental y a través de la coordinación de objetivos así como la responsabilidad al perseguirlos, profesionalicen sus acciones.

También observamos que la existencia de estas deficiencias gubernamentales y sociales se debe a que el aparato político, asociativo y cultural de Ciudad de México y en general de nuestro país, atraviesa por un proceso evolutivo y de aprendizaje, es decir, la sociedad civil y las organizaciones que forman ésta; la esfera pública como un espacio civil donde los individuos se comuniquen entre sí y se configure una opinión; una cultura cívica que abarque la rendición de cuentas; la existencia de medios institucionales e instrumentos de participación que sirvan de puente entre la sociedad civil, la esfera pública y las instancias

políticas representativas, se están desarrollando desde hace poco, actualmente se están probando vías y canales por las cuales su funcionamiento e interacción sea el adecuado.

### ***3.4. La participación de organizaciones de la sociedad civil: Ex Ejido Xochimilco A.C., y Coordinadora Regional de Sur A.C.***

Ahora que ya hemos señalado el tipo de participación ciudadana que se fomentó dentro del marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal en el periodo 2000-2006, vamos a conocer la experiencia que tuvieron dos organizaciones civiles al implementar sus respectivos proyectos ambientales dentro de este programa gubernamental. Primeramente describiremos la geografía de la Delegación Xochimilco y la Delegación Álvaro Obregón, ya que es aquí donde las organizaciones civiles ambientales escogidas para nuestro estudio llevaron a cabo sus proyectos ambientales, esto nos ofrecerá el marco de los recursos naturales, flora y fauna que aún prevalece en estas zonas, y qué autoridades están a cargo de protegerles. La forma en que conocimos su experiencia fue a través de una entrevista que se les aplicó a integrantes de estas organizaciones, por lo cual, sólo nos resta abordar el tratamiento y discusión de la información recopilada en su apartado correspondiente. Cabe mencionar que en el apartado metodológico ilustrado al inicio de esta investigación, se indicó todo lo referente a la forma en que se obtuvo la información que atentamente nos brindaron las organizaciones ambientales Ex-Ejido Xochimilco A.C., ubicada en la Delegación Xochimilco; y, Coordinadora Regional del Sur A.C., ubicada en la Delegación Álvaro Obregón.

#### **3.4.1. Geografía y configuración política de la Delegación Xochimilco**

La delegación Xochimilco se localiza al sureste del Distrito Federal, está conformada en su mayoría por un territorio plano de amplia vegetación que se ubica al sur de la cuenca de México y su altitud máxima es de 1.800 msnm. Limita al norte con la delegación Iztapalapa

y Coyoacán, al oriente con la delegación Tlahúac, al poniente con la delegación Tlalpan, y al sur con la delegación Milpa Alta. Cuenta con una extensión territorial de 118.00 km<sup>2</sup> y una población de 404.458 habitantes.

El clima en la delegación es húmedo y se vuelve más frío conforme se avanza hacia al sur debido a la conformación lacustre del terreno que en ella se presenta. En la altura más baja que es de 800 msnm la temperatura media anual varía de 17 a 24 grados centígrados durante los meses de abril a junio; la temperatura mínima se observa en los meses de diciembre a febrero y alcanza los 7 grados centígrados. Hacia el sur de la delegación se registra un clima húmedo y frío ya que la temperatura media anual es de 12 grados centígrados, la máxima es de 16 grados centígrados durante los meses de abril a junio y la mínima durante los meses de diciembre a febrero es de 6 grados centígrados. La precipitación anual máxima se registra a partir de mayo a noviembre y la mínima de diciembre a febrero que va de entre los 1.400 y 1.800 mm anuales.

La vegetación propia de esta zona lacustre la conforman principalmente por ahuejotes (árboles con profundas raíces que ayudan a fijar parcelas en el fondo del lago y retener la tierra) típicos de la región con los cuales se crean las chinampas que son terrenos construidos sobre el agua, en una armazón de madera, muy característico de los lagos centrales. Bordeando los canales se encuentran también casuarinas, sauces, alcanfores, eucaliptos, espadañas, alcatraces y hojas de flecha que son especímenes que se dan naturalmente sólo en esta región. En las partes más elevadas de la delegación existen zonas de bosque mixto, o sea, áreas que albergan cedros, ahuehuetes, pinos, encinos, ocotes y tepozanes; en las zonas de menor altura se hallan capulines, eucaliptos, alcanfores, pirus y tepozanes. La fauna de la delegación se componía de liebres, tigrillos, venados, tepexcuintles, carpas, ajolotes, truchas, acosiles y tortugas, desgraciadamente la fauna típica de la región paulatinamente ha desaparecido como consecuencia del crecimiento de la

delegación y la escasa planeación urbana. Actualmente, las especies que se conservan son ajolotes y acosiles ya que se han empleado incubadoras para su reproducción. La importancia de aumentar las reservas ecológicas de esta delegación radica en que es ya una frontera en contra de la mancha urbana y en que su zona lacustre permite la recarga de reservas de agua subterránea del Distrito Federal, además, permite el cultivo de tierra independientemente del régimen de lluvias, se desarrolla un sistema intensivo de cultivo y se obtienen varias cosechas al año.

El gobierno de la delegación ha estado representado por el PRD desde 1997 por diputados locales en el distrito XXXIX, sin embargo, no fue hasta el año 2000 en que se ganó la delegación, en el 2003 quien representó al partido amarillo fue el jefe delegacional Faustino Soto Ramos. A diferencia de la delegación Álvaro Obregón el PRD obtuvo todas las diputaciones locales tanto de mayoría relativa como de representación proporcional en los distritos XXXV y XXXIX que conforman a Xochimilco; esto le otorgó al partido en turno ejecutar las medidas que desde el principio se contemplaron en su plan gubernamental.

#### 3.4.2. Geografía y configuración política de la Delegación Álvaro Obregón

La delegación Álvaro Obregón se localiza al poniente del Distrito Federal, está formada por un conjunto de estructuras volcánicas que se ubican al sur del poniente de la cuenca de México y su altitud máxima es de 3.820 msnm. Limita al norte con la delegación Miguel Hidalgo, al oriente con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán, al poniente con la delegación Cuajimalpa de Morelos, y al sur con la delegaciones Tlalpan y Magdalena Contreras así como la demarcación de Jalatlalaco correspondiente a Toluca. Cuenta con una extensión territorial de 96.17 km<sup>2</sup> y una población de 706.567 habitantes.

El clima en la delegación es templado con variaciones importantes debido a la conformación altitudinal que en ella se presentan. En la altura más baja que es de 2.410

msnm, la temperatura media anual varía de 14.9 a 17.1 grados centígrados durante los meses de abril a junio; la temperatura mínima se observa en los meses de diciembre a febrero y alcanza los 10 grados centígrados. En la parte sur de la delegación es donde se registra un clima semifrío ya que la temperatura media anual es de 10.7 grados centígrados, la máxima es de 12 centígrados durante los meses de abril a junio y la mínima durante los meses de diciembre a febrero de 8.1 grados centígrados. La precipitación anual máxima se registra a partir de junio a septiembre y la mínima de noviembre a febrero que va de entre los 1.000 y 1.200 mm anuales.

La densidad más grande de vegetación se encuentra en las partes más elevadas de la delegación (parte del área de conservación ecológica) en ella se ubican bosques de coníferas con abundancia en encinos y pinos que alcanzan los 12 m. En la zona media, entre los 2.500 y 3.000 m, se localizan bosques mesófilos que cubren las barrancas y cañadas con vegetación de helechos, musgos, y trepadoras leñosas. En la parte del pedregal existen plantas endémicas como el tabaquillo, tepozan, copal y palo dulce entre otras que se han conservado en la reserva ecológica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La fauna del lugar corresponde a animales pequeños del grupo de los roedores como las ardillas, zarigüeyas y ratas de campo, estas especies son necesarias para el equilibrio natural de plagas de insectos. Asimismo, las reservas naturales asentadas en esta región son importantes para el nuevo reordenamiento territorial porque esta delegación cuenta con muy pocos asentamientos urbanos y sigue conservando casi en su totalidad su flora y fauna originales.

La delegación está gobernada por el PRD que a partir del año 2000 obtuvo representación en la demarcación con diputados locales, aunque es en el 2003 cuando postula a Leticia Robles Colín como jefa delegacional la cual ganó las elecciones y fue la delegada de Álvaro Obregón. Compartió la dirección del gobierno delegacional con la diputaciones

ganadas en 2003 por el PAN por el principio de mayoría relativa en el distrito XX, no obstante, el distrito XXV fue ganado también por el PRD en las mismas elecciones y por el mismo principio lo cual no ha dificultado el plan de acción gubernamental para la delegada. De la misma manera por el principio de representación proporcional, tanto el PAN como el PRD se compartieron las diputaciones locales.

### 3.4.3. Información obtenida de las organizaciones

Cuadro 3.6. Personas entrevistadas dentro de las organizaciones 2007		
Nombre	Cargo	Organización Ambiental
Gabino Hernández Cruz	Presidente	Ex-Ejido Xochimilco A.C.
Lázaro Soto Lima	Coordinador de Barrio	Ex-Ejido Xochimilco A.C.
Bernardo Esquivel Gómez	Presidente y representante legal	Coordinadora Regional del Sur A.C.
Teresa Angülo Solís	Comité Rescate Ecológico Lomas de la Era	Coordinadora Regional del Sur A.C.

*Fuente:* Elaboración propia en base a la *entrevista* aplicada en el último trimestre del año 2006

#### a) *Formación histórica*

En ambos casos estas organizaciones se formaron entorno a un problema ambiental identificado por los residentes de su comunidad. Ambas organizaciones se ocupan del rescate y defensa de los recursos naturales de sus localidades. Estos recursos naturales se encuentran en zonas apartadas de la zona urbana de la Ciudad de México, lo cual, mencionan los miembros de estas organizaciones es necesario crear conciencia sobre los problemas ambientales en estas zonas aún rurales.

En cuanto a la cuestión de por qué reunirse para defender un tema ambiental, Ex-Ejido Xochimilco argumentó que el medio ambiente y su defensa son importantes hoy en día sobre todo porque ellos dependen de los recursos naturales de la zona donde viven para sembrar plantas de distintas especies que posteriormente comercian, es decir, surge una necesidad de sobrevivencia y oportunidad de ocupación laboral. Asimismo, expresaron que la zona donde se ubican posee una riqueza ecológica y cultural importante. Por su parte, los

integrantes de la Coordinadora Regional del Sur mencionaron que la protección del medio ambiente es imperante porque su calidad de vida y la de su familia dependerá del cuidado que le brinden a éste ahora. También porque es una zona que ha comenzado a ser invadida por personas que buscan asentarse y se está eliminando lo poco de la flora y fauna que predominaba desde hace años. Podemos observar que su preocupación gira alrededor de la protección y conservación de los recursos naturales así como a la defensa del medio ambiente como un derecho que poseen, no obstante, no están en contra de la agentes que provocan la degradación del medio ambiente, como lo es la sobrepoblación o el consumo, lo que nos habla que están conectados inmediatamente a lo que perciben dentro de sus localidades, lo cual hace que su percepción no se pueda vincular con aspectos más globales en lo que respecta al medio ambiente.

La fecha de constitución legal de Ex-Ejido Xochimilco fue a partir de año 2000, sin embargo, aludieron que ellos se formaron como organización civil desde 1998. En el caso de la Coordinadora Regional del Sur se organizaron en el año 2000 y se registraron legalmente en ese mismo año. Observamos en el caso de la primera que funcionaban como organización ambiental dos años antes de su registro legal como asociación civil, lo cual, se debe a que constituirse con ese carácter legal tienen la posibilidad de que se les otorguen recursos financieros federales o estatales. Gabino Hernández mencionó al respecto:

"Nosotros nos constituimos legalmente para poder participar en las convocatorias del Distrito Federal, tuvimos que hacerlo para que se nos tomara en cuenta. Los dos años anteriores a nuestro registro legal tuvimos que cabildear nuestras demandas con la Delegación Xochimilco para que respondieran a las exigencias ecológicas de nuestro barrio. Con los recursos obtenidos del Distrito Federal ya no vamos con las autoridades de la Delegación lo cual nos evita el trato con ellos".

Los miembros con los que cuenta actualmente Ex-Ejido Xochimilco son 1157 de los 2166 con los que realizaron su proyecto del 2000 a 2002. La Coordinadora Regional del Sur cuenta con 474 personas de las 604 que se reunieron durante los cuatro años en que

aplicaron su proyecto. Ambas organizaciones coincidieron en que la pérdida de miembros de debió a la terminación de sus proyectos y porque dentro de sus filas existen personas que además de atender las cuestiones referentes a la organización también laboran en sus respectivos trabajos.

En lo referente a sus objetivos como organizaciones civiles ambientales, Ex Ejido Xochimilco respondió que son el restaurar los recursos naturales en sus comunidades y barrios de Xochimilco, obtener en un futuro la infraestructura necesaria para promover el turismo en su colonia y, adherir más simpatizantes en su labor ambientalista a través de la conciencia ecológica para salvar el ecosistema de Xochimilco. Estos han sido sus objetivos originales y no se han modificado. La Coordinadora Regional de Sur, mencionó que sus objetivos son conservar y rescatar las áreas verdes del pueblo San Bartolo Ameyalco, llevar a cabo acciones que concienticen a la ciudadanía para proteger el medio ambiente y evitar que más personas se asienten en las zonas ecológicas que ellos están rescatando y conservando. Estos objetivos siguen siendo los mismos desde su fundación.

En cuanto al perfil de sus integrantes no es muy parecido en ambas organizaciones. Los miembros de Ex-Ejido Xochimilco en su mayoría son campesinos y chinamperos, gente que generalmente está en contacto con la producción de materiales orgánicos para la siembra y que vive en la misma comunidad. Son personas que tienen un gran arraigo de la zona donde viven y donde la mayor parte de ellas perciben menos del salario mínimo. Alrededor del diez por ciento de sus miembros cuentan con licenciatura y son personas que viven en zonas aledañas a los barrios de Xochimilco, una minoría cuenta con nivel secundaria y la gran mayoría concluyó la primaria, estas personas sí residen dentro del barrio donde se llevó a cabo el proyecto. En lo que respecta a la Coordinadora Regional del Sur sus adeptos también provienen del mismo vecindario, son personas que se poseen su propio empleo y por tanto son muy variados. Son vecinos que en su mayoría perciben el

salario mínimo, la mayor parte ellos cuentan con nivel secundaria y alrededor de un veinte por ciento de sus integrantes cuenta con una licenciatura. En ambas organizaciones pudimos observar que las personas que cuentan con la instrucción académica más alta se encargan de la dirección de la organización, quienes cuentan con experiencia en organizaciones ambientales fueron integrantes de Ex-Ejido Xochimilco, a diferencia de la Coordinadora Regional del Sur que ninguno de sus integrantes la tenía. Ningún integrante en ambas organizaciones poseía trayectoria política o experiencia en algún movimiento social. Y la mayoría de sus simpatizantes son voluntarios y no tienen mucha experiencia sobre medio ambiente.

La estructura organizativa de Ex-Ejido Xochimilco administrativamente se compone de un presidente, de un representante legal y de un tesorero. Estos se encargan del manejo administrativo y los tramites necesarios para llevar cabo las acciones de la organización con las autoridades del gobierno del Distrito Federal. Asimismo, diseñan y planean las acciones que se ejecutaran a través de los coordinadores de barrio. Operativamente, los coordinadores de barrio son los que ponen en práctica las líneas de acción trazadas con anterioridad, son las personas que trabajaron directamente en la ejecución del proyecto junto con los miembros y vecinos de la localidad, es decir, son los encargados de estar en contacto con lo ciudadanos. Con respecto a la toma de decisiones dentro de la organización observamos que es un poco vertical y rígida, en base a ello Lázaro Soto comentó:

"La mayor parte de la decisiones queda en manos del presidente, el tesorero y el representante legal y aunque convocan a todos los representantes de barrio para tomar las decisiones o llegar a un acuerdo, siempre se llevan a cabo consensos tendenciosos a las propuestas que habían hecho los representantes legales de la organización".

Nosotros creemos que esta situación se debe a la cantidad de gente que coopera dentro de la organización, lo cual impide la agilización de respuestas de alguna manera así como la toma de decisiones al interior de la propia organización. En la estructura organizativa de la Coordinadora Regional del Sur tenemos que administrativamente los encargados son el

presidente que en este caso también funge como el representante legal, un tesorero y los presidentes de los comités de rescate ecológico Lomas de la Era. Su función consistió en dirigir y coordinar todas las acciones que llevaron a la práctica en el área del proyecto, y en realizar todos los trámites jurídicos, administrativos y fiscales para completar y finalizar su proyecto. En el plano operativo quien llevó a cabo los fines planteados por su proyecto fueron los jefes de manzana quienes fueron elegidos por los propios vecinos. Estos se coordinaron con los miembros de los comités de rescate ecológico para las distintas actividades de su proyecto. Asimismo, mencionaron que la organización es flexible y democrática ya que todos intervienen en las tareas de la organización en alguna medida y las decisiones se toman descentralizadamente o en su defecto recaen en las personas más competentes para realizarlas. En base a lo que nos indicaron estas organizaciones podemos decir que por su tamaño relativamente pequeño son menos burocráticas y por moverse en sus localidades son más cercanas a los ciudadanos y entienden mejor sus necesidades, también podemos mencionar que no son coercitivas y no persiguen fines lucrativos, proselitismo o que sean adeptas a un tipo de religión.

#### *b) Formación de acciones*

Los medios utilizados por Ex-Ejido Xochimilco para alcanzar sus objetivos son desarrollar la ejecución de proyectos ambientales a través de la obtención de recursos gubernamentales, asesorarse con autoridades competentes en materia ambiental para elaborar el diseño de sus proyectos y difundir el propósito de su proyecto a través de medios impresos para que los vecinos tomen parte en él. En el caso de la Coordinadora Regional del Sur también elaboran e implementan proyectos ambientales vía obtención de recursos financieros gubernamentales, también buscaron asesoramiento profesional para diseñar sus proyectos, y realizaron juntas vecinales para informar sobre su proyecto. Podemos apreciar que ambas organizaciones aceptan desarrollar y ejecutar sus proyectos

ambientales a través de la obtención de recursos gubernamentales con lo que podemos afirmar que aunque dichas organizaciones están fuera de la estructura formal del gobierno no quiere decir que estén fuera de sus mecanismos operacionales de acción, es decir, que las organizaciones ambientales sin prescindir de su libertad, pueden coordinar acciones con la esfera gubernamental, recibir asistencia técnica, subsidios financieros e inclusive llevar sus propuestas por encima del gobierno para conseguir sus demandas ambientales, lo que afirmábamos en nuestro segundo capítulo. Asimismo, ambas tuvieron que asesorarse para elaborar el diseño de sus proyectos ambientales, Ex-Ejido Xochimilco fue asesorada por autoridades del gobierno del Distrito Federal, y la Coordinadora Regional del Sur por autoridades del Bosque de Chapultepec. Por otro lado también tenemos que se encargaron de dar a conocer su proyecto en los alrededores de su comunidad para atraer simpatizantes y voluntarios que cooperaran y se unieran a su causa.

Con respecto a los mecanismos utilizados por las organizaciones para que la ciudadanía participara en su labor fueron: Ex-Ejido Xochimilco realizó campañas de difusión en los diversos barrios de Xochimilco dentro de las cuales se concientizó a los vecinos sobre el rescate de los recursos ecológicos de la comunidad. Por su parte, los integrantes de la Coordinadora Regional del Sur llevaron a cabo reuniones y asambleas entre los vecinos de la localidad para conseguir adeptos voluntarios, así como también, reclutaron personal para que trabajara con ellos.

Dentro de los vínculos que poseen como organizaciones ambas mencionaron solamente a la ciudadanía y al gobierno del Distrito Federal. Nos percatamos que la interacción entre las organizaciones y los ciudadanos se desarrolla al momento en que éstas realizan sus asambleas, reuniones y campañas para dar a conocer su labor, este tipo de acciones hace que las organizaciones se perciban como un agente educativo ambiental. Asimismo, se forma otro vínculo cuando los vecinos pertenecen formalmente a la estructura de la

organización ya sea a través de cuotas voluntarias o por medio de la afiliación. También podemos mencionar el vínculo que se efectúa cuando los asociados directos participan en las acciones de la organización, como la realización de eventos, y concretamente las tareas para alcanzar su proyecto. En lo que respecta a sus vínculos con el gobierno de la Ciudad de México tenemos que las organizaciones se relacionan con él por medio de las convocatorias emitidas por éste. Podemos mencionar que dentro de este tipo de vínculo ocurrieron tres procesos más que vinculan a las organizaciones con el gobierno, el primero fue la presentación de un proyecto ambiental por parte de las organizaciones civiles hacia las autoridades gubernamentales, después de la dictaminación y su aprobación llega el segundo proceso que fue la firma de un convenio entre ambas partes para implementar dicho proyecto, y finalmente ocurre el tercer proceso donde las propias organizaciones se encargaron de la gestión del proyecto ambiental. Por otro lado se formó un vínculo por medio de la asesoría que obtuvieron las organizaciones para diseñar sus proyectos, Ejido Xochimilco obtuvo la asesoría del gobierno del Distrito Federal y la Coordinadora Regional del Sur la obtuvo de autoridades provenientes del Bosque de Chapultepec. Así tenemos un vínculo de consultoría y capacitación de las entidades gubernamentales hacia las organizaciones civiles ambientales, lo cual, nos indica la poca experiencia y capacidad estructural de las organizaciones para llevar cabo sus proyectos. Por otra parte, ninguna de las organizaciones se relaciona o tiene contactos con Universidades u Organizamos internacionales.

Lo concerniente a la forma en que las organizaciones establecen su relación con las anteriores esferas de la sociedad es a través de proyectos ambientales a ejecutar y estableciendo la población beneficiaria de dichos proyectos.

Cuando se les cuestionó acerca de sus campos de acción en los que se desempeñan, ambas organizaciones asintieron que la gestión ambiental es en la cual que se basan, entendida

ésta como la participación en convocatorias gubernamentales donde se tiene la posibilidad de adquirir el apoyo necesario para realizar sus actividades. También especificaron que en un futuro quisieran abarcar más el espectro de la educación y capacitación ambiental como seminarios, talleres, o publicaciones, como revistas o manuales, en un espacio territorial más amplio que no se limitara a su colonia. En cuanto a su alcance geográfico ambas organizaciones actúan en la colonia donde residen, Ex-Ejido Xochimilco en la colonia o barrio de San Lorenzo y la Coordinadora Regional del Sur en la colonia Lomas de la Era. El área de trabajo en la que se desenvuelven ambas organizaciones son la protección de recursos naturales y el desarrollo de proyectos comunitarios.

En lo referente a su pertenencia a redes o coordinaciones ambientales, las dos organizaciones indicaron no haber tenido contacto con otras organizaciones que se dediquen a cuestiones de materia ambiental, tampoco han asistido a algún tipo de foro o encuentro donde se reúnan distintas organizaciones ambientales. Cuando se les cuestionó por qué no tenían contacto con otras organizaciones o por qué no se acercaban a Universidades u Organismos internacionales, ambas organizaciones coincidieron en no contar con tiempo suficiente para asistir a encuentros o foros ambientales ya que en la ejecución de sus proyectos tuvieron que lidiar con contratiempos tanto administrativos como operativos. También argumentaron que no cuentan con la suficiente gente capacitada para acercarse a dichos organismos o que se encargue de las cuestiones administrativas de la organización, Sin embargo, creen que sería una buena experiencia el intercambio de ideas con otras organizaciones. Esta respuesta nos indica que carecen de los vínculos necesarios para incidir de una forma más amplia en la agenda ambiental, ello impacta en el funcionamiento interno de las organizaciones así como en su capacidad y rangos de acción.

En cuanto a los beneficiarios de sus acciones respondieron que por el momento tratan de cubrir el territorio de su colonia, asimismo asintieron que los problemas ambientales que

tratan son focalizados, por tanto, los beneficiarios son aquellos que se encuentran aledaños a esos problemas. Por ello se les cuestionó el número de beneficiarios que alcanzaron a cubrir en sus respectivos proyectos, Ex-Ejido Xochimilco mencionó haber tenido alrededor de 2000 beneficiarios, y la Coordinadora Regional del Sur alrededor de 400 personas.

*c) Experiencia de caso: Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000-2006*

Tanto Ex-Ejido Xochimilco como Coordinadora Regional del Sur es la primera vez que participan en una convocatoria emitida por el gobierno del Distrito Federal, y tampoco han participado en una emisión de carácter federal o por otro organismo ambiental gubernamental.

La forma en que conocieron las convocatorias fue a través del propio personal del gobierno del Distrito Federal, específicamente de los Centros Regionales para la Conservación de Recursos Naturales que pertenecen a la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México. En el caso de Ex-Ejido Xochimilco indicaron que reunieron a las personas interesadas dentro de la Delegación para informarles como proceder para realizar sus proyectos ambientales en la entidad. En el caso de la Coordinadora Regional del Sur señalaron que las autoridades repartieron en la delegación Álvaro Obregón folletos y dieron comunicados auditivos en medios de transporte por su colonia. Ambas organizaciones indicaron que el personal que los atendió y con los que tuvieron trato de principio a fin en su proyecto ambiental fue del gobierno del Distrito Federal, solamente trataron con autoridades de sus respectivas delegaciones cuando se delimitó el territorio donde se realizaría el proyecto ambiental. Esto nos señala que los recursos financieros, humanos y técnicos fueron directamente del Distrito Federal y no se descentralizaron hacia a las delegaciones políticas donde se desarrollaría el Programa General de Ordenamiento Ecológico, es decir, las competencias institucionales de las delegaciones del Distrito Federal en el contexto de este programa ambiental gubernamental fueron muy escasas por

lo que podemos hablar de un rezago jurídico y administrativo en materia ecológica durante seis años.

Cuando se les cuestionó el por qué les interesó participar en las convocatorias ambientales ambas coincidieron en que les atrajo el poder contar con recursos financieros para implementar su proyecto si éste era aprobado en la dictaminación, además, podrían iniciar la infraestructura necesaria para operar en un futuro como una organización dentro de su colonia que se hiciera cargo de resolver los problemas de esta índole, otra de las ventajas que aludieron las organizaciones fue el poder encargarse personalmente de la gestión del proyecto ambiental porque ellos podían administrar y dirigir los recursos con mayor libertad, lo que mejor conviniera al proyecto y a sus finalidades más importantes. También asintieron en que como vecinos propios de la colonia donde habitan podían resolver cuestiones que había dejado de lado su Delegación y que varias veces le habían insistido que las resolviera.

Acerca de su participación en el diseño y ejecución del propio Programa General de Ordenamiento Ecológico, es decir, en la creación e implementación de esta política pública del Distrito Federal nos respondieron que solamente participaron en él a través de sus proyectos ambientales pero que nunca se les invitó o cuestionó acerca de la idea de intervenir en estas etapas del Programa o de esta política pública. Al observar que estas organizaciones participaron en la implementación de sus propios proyectos, podemos argumentar que efectivamente sí participaron en la ejecución de esta política pública, ya que contemplaba que organizaciones como éstas llevaran a cabo proyectos ambientales en sus comunidades, o sea, fue una participación de manera indirecta. Donde efectivamente no participaron fue en el diseño de esta política pública ya que como observamos anteriormente en nuestro organigrama lo que originó su intervención fue por medio del

llamado de las autoridades, para que se involucraran en un política pública ya diseñada, con determinados rangos de operación y dirigida a determinados grupos sociales.

Por lo anterior, se les cuestionó acerca de si és o no trascendente la participación directa de organizaciones civiles ambientales en el diseño y aplicación de políticas públicas ambientales, sorprendentemente mencionaron que no les parecía de gran importancia participar en ello. Gabino Hernández de Ex-Ejido Xochimilco señaló:

"nosotros preferimos participar en proyectos ambientales con lineamientos y reglas de operación ya estipulados por las autoridades gubernamentales ya que no sabemos mucho sobre esas competencias legales y administrativas".

En el caso de Coordinadora Regional del Sur Teresa Angúlo nos respondió:

"Es nuestra primera experiencia como organización ambiental y trabajar con el gobierno de la Ciudad de México y con la gente del Bosque de Chapultepec nos fue de mucha utilidad además de muy grato. Tratar de intervenir en la planeación de una política pública de tal magnitud se nos haría muy difícil puesto que no contamos con los conocimientos necesarios ni el personal adecuado para participar en ello".

Estas respuestas indudablemente nos señalan la falta de experiencia de estas organizaciones civiles, así como el poco conocimiento institucional sobre el cual gira la participación ciudadana dentro del Distrito Federal, también nos indica que por el momento la profesionalización de sus acciones se tornan alrededor de las facilidades financieras que posean, en este caso, los recursos emitidos por las convocatorias del Distrito Federal, lo cual, no quiere decir que sea contraproducente, sin embargo, pareciera que responden sólo a un incentivo pasajero y que no se comprometen con lo que implica el diversificar sus funciones y responsabilidades, que repercutirá en su profesionalización.

Con referencia a si las organizaciones encontraron algún inconveniente al diseñar y ejecutar sus proyectos, señalaron que no tuvieron convenientes drásticos que los hicieran cambiar el curso de sus acciones ya programadas, no obstante, si tuvieron inconvenientes rutinarios o dentro de los estándares de acción como lo fueron, el retraso de equipo para trabajar,

problemas de logística, algunos retrasos administrativos y legales, así como uno que otro apagón de energía eléctrica.

En el caso de Ex-Ejido Xochimilco fueron asesorados para elaborar su proyecto por personal de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural que eran especialistas en proyectos ambientales. La Coordinadora Regional del Sur obtuvieron apoyo tanto en el diseño como en la ejecución de su proyecto de las autoridades del Bosque de Chapultepec, la organización fue canalizada con estas autoridades por medio de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.

En ambos caso el apoyo gubernamental fue financiero, en asesoramiento y capacitación, y en servicios administrativos.

El proyecto de Ex-Ejido Xochimilco se realizó en el Barrio de San Lorenzo en la Delegación Xochimilco. Consistió en proteger y rescatar áreas naturales de su barrio para obtener un desarrollo sustentable porque cuidando de él obtendrán beneficios productivos. El tiempo en que ejecutaron su proyecto fue de dos años. El proyecto de la organización Coordinadora Regional del Sur lo realizó en la colonia Lomas de la Era en la Delegación Álvaro Obregón. Consistió en rescatar las barrancas de su comunidad, porque en ellas hay vegetación, flora y fauna indispensable para su entorno ecológico, asimismo, para detener los asentamientos irregulares en la zona. El tiempo en que efectuaron su proyecto fue de cuatro años.

En cuanto a los resultados obtenidos Ex-Ejido Xochimilco señaló que asentaron las bases ecológicas en el área trazada de su proyecto para proteger los recursos naturales de una parte de su barrio, donde aún se encuentran riegos naturales del lago de Xochimilco, lo que lograron es alrededor de un tercio de las metas que se plantearon. Las platicas y reuniones que tuvieron con los vecinos de su barrio han obtenido buena respuesta aunque paulatina, al

principio de su proyecto lograron convocar una buena cantidad de simpatizantes, sin embargo, al final de éste decayó porque no se alcanzaron los objetivos programados, también en algunas partes de su barrio no convocan a muchos. Aludieron que definitivamente no alcanzaron las metas planteadas en su proyecto debido a la falta de recursos financieros, personal adecuado y preparado para tratar temas ambientales, así como también más equipo e infraestructura técnica en su organización. Dentro de los resultados de la Coordinadora Regional del Sur alcanzaron restaurar la zona más dañada de Lomas de la Era, mencionaron que cubrieron alrededor del sesenta por ciento de su proyecto tal y como lo habían previsto. Advirtieron que otro de sus resultados fue obtener al apoyo de sus vecinos tanto en la aplicación del proyecto como en que estos tomaran conciencia sobre los problemas ambientales de su comunidad. Señalaron que sus metas no fueron alcanzadas satisfactoriamente, no obstante, en el diseño de su proyecto con la ayuda de las autoridades del Bosque de Chapultepec se había puesto como escenario probable que no alcanzaran a cubrir determinados objetivos. La respuesta de su comunidad fue buena desde el principio de su proyecto hasta el final de éste, indicaron que los vecinos se mostraron entusiasmados cuando su proyecto se terminó de acuerdo a las metas que se impusieron al principio. Podemos aludir que la respuesta de sus comunidades fue buena, demostrando que efectivamente las organizaciones que componen la sociedad civil en la Ciudad de México sí permiten nuevas formas de solidaridad, de aprendizaje y moldean poco a poco los patrones culturales existentes.

Con respecto a cuál fue su experiencia en gestión ambiental los integrantes de Ex-Ejido Xochimilco aludieron que fue una experiencia muy buena, que fue en varios aspectos educativo ya que con la oportunidad que tuvieron al diseñar y ejecutar su propio proyecto ambiental aprendieron a proyectar y programar los tiempos y procesos de cada etapa que comprendía éste. Mencionaron que el proceso administrativo y los trámites legales a realizar fue la parte más complicada y laboriosa que tuvieron que enfrentar. No obstante, la

parte que más se les facilitó fue el desarrollar su proyecto en el área de práctica, o sea, aplicar su proyecto en el territorio destinado y no sólo porque al contar con más recursos que en años anteriores pudieron tener mejor equipo y herramientas para trabajar sino porque en esta área la mayoría de los integrantes tienen amplia experiencia. Por otra parte, la Coordinadora Regional del Sur nos señaló que su proceso de gestión fue nutritivo por la retroalimentación que hubo con la gente que colaboró en su labor, tanto las autoridades gubernamentales como las personas que los asesoraron para diseñar su proyecto. La parte del proyecto que más se les facilitó fue la etapa administrativa, es decir, los trámites legales, los pagos de nómina y fiscales. En el proceso de aplicación del proyecto tuvieron dudas en un principio de si todo resultaría como lo habían planeado, sin embargo, con el paso de tiempo y sus avances paulatinos en cada una de las etapas comenzaron a observar que sus acciones daban buenos resultados. También aludieron que algo importante para la organización al haber tenido esta experiencia, fue que sus integrantes saben que pueden llevar a cabo acciones que pueden incidir en el entorno y medio ambiente de su comunidad.

En cuanto a la entrega de algún informe que especificara los resultados obtenidos por el proyecto ambiental implementado por estas organizaciones dirigido hacia el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Medio Ambiente de esta misma entidad, Ex-Ejido Xochimilco argumentó que no podía contestar dicha cuestión porque ello era información de carácter confidencial. En el caso de la Coordinadora Regional del Sur indicaron que no les advirtieron sobre un informe final donde se estipulara el manejo de recursos y sus actividades realizadas con estos. Asimismo, que dentro de los lineamientos y reglas de operación tan sólo se preveía la firma de un convenio para llevar y concluir determinado proyecto. Podemos apreciar que ambas organizaciones están exentas de rendir cuentas de las acciones que realizaron con recursos financieros provenientes del erario público, esta situación es alarmante, no necesariamente por la mala utilización que se le pueda dar a estos recursos sino porque el mismo hecho de que estas organizaciones civiles están

inscritas en el Registro Federal y Local de Organizaciones de la Sociedad Civil, les otorga derechos y obligaciones, y rendir cuentas de esta índole debería ser una de sus obligaciones. Asimismo, el que las organizaciones ambientales expidan un informe demostrando sus acciones sobre determinadas acciones que han hecho no solamente les ayuda a obtener mayor credibilidad hacia los entes gubernamentales, académicos y la ciudadanía en general sino también les ayuda en su profesionalización como organizaciones civiles. Entonces tenemos que este es un aspecto importante a cubrir y tanto las organizaciones civiles como el gobierno del Distrito Federal tienen que contemplar dichas disposiciones.

Ambas organizaciones respondieron que les gustaría volver a participar en otras convocatorias tanto a nivel local o federal, ya que podrían terminar con sus proyectos emprendidos hace unos años y podrían llevar a cabo otros.

Por último, ambas organizaciones nos señalaron que efectivamente con este tipo de incentivos hacia las organizaciones civiles ambientales se crean espacios para la participación ciudadana, porque las organizaciones como ellos funcionan de tal manera que son un puente de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, por otro lado, son espacios legítimos que están estipulados por la ley y que ello es un gran avance. Cuando entrevistamos a ambas organizaciones pusieron énfasis en su función como interlocutores ambientales de la ciudadanía hacia la esfera gubernamental, sin embargo, por la información obtenida en este ejercicio, no podemos afirmar que estas dos organizaciones cumplen un papel de interlocutor a nivel local. En primer instancia, porque son organizaciones jóvenes aún y apenas es su primer experiencia en el plano de la gestión ambiental. Una segunda razón estriba en que no tienen la suficiente capacidad estructural para llevar a cabo sus proyectos ambientales, y no nos referimos a que participen en las convocatorias gubernamentales, sino a la poca experiencia en coordinarse internamente y poder alcanzar sus metas satisfactoriamente, ya que así podrían alcanzar a cubrir un espacio

territorial más amplio. Una tercer razón son los contactos tan escasos que poseen, no tiene vínculos con otras organizaciones ambientales o con universidades especializadas en el área ambiental, esto aunado, a la poca profesionalización que tienen para llevar a cabo sus acciones. Sin embargo, también debemos decir que esto ha sido una exploración o comienzo de la participación de ciudadanos organizados en las políticas públicas en materia ambiental, donde sin lugar a dudas esta atención e interés ciudadano se inicia por el poco o ineficiente quehacer gubernamental en tareas ecológicas del Distrito Federal.

## ***Conclusión***

En nuestra investigación encontramos aspectos relevantes que nos llevaron a comprender porque la participación ciudadana dentro de políticas públicas se percibe sin funcionalidad y carente de trascendencia. En el primer capítulo conocimos que la sociedad civil dentro de las ciudades Latinoamericanas como la Ciudad de México, apenas está creciendo y desarrollándose. Las asociaciones voluntarias que emergen de ella crean nuevas formas de solidaridad y patrones culturales que sirven de aprendizaje, por lo cual, nuestra sociedad civil y sus alcances presentan y giran entorno a un déficit de acción y efectividad en el espectro político. Este aspecto se conjuga con la recién gestación de la esfera pública en el Distrito Federal, dicha esfera pública es el espacio civil donde los individuos pueden comunicarse entre sí e intercambian puntos de vista para elaborar una opinión conjuntamente diseñada. Así, la esfera pública y su producto, la opinión pública, tienen una matriz civil y sirven, ambas, como contrapeso al poder del Estado.

Al observar que lo anterior también se está desarrollando en nuestra ciudad comprendemos porque los instrumentos como los procedimientos legales dedicados a la participación ciudadana en materia ambiental impactan al momento del diseño y ejecución de políticas públicas. Por ello, nuestra investigación en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal durante el período 2000-2006, demostró que la ciudadanía aunque participó en la implementación de esta política pública y se vinculó con las autoridades gubernamentales, a través de la emisión de convocatorias, su intervención realmente dista de ser un espacio deliberativo entre agentes sociales y gubernamentales para resolver de manera integral los problemas ambientales del Distrito Federal. Esto también se vio reforzado por la forma en que ocurre la rendición de cuentas en la Ciudad de México, que se caracteriza por la falta de presión de la sociedad civil que

obligue a los servidores públicos a informar sobre las acciones que hacen en su nombre. Dentro del Programa que nos ocupó, observamos que sí se produjo una rendición de cuentas vertical por medio del interés de los ciudadanos en actividades públicas sobre medio ambiente, sin embargo, para que esta fuera una rendición de cuentas integral faltó mucho por observar, como una efectiva rendición de cuentas horizontal; un avance sustancial en la disminución de procesos burocráticos; y lo más importante, aquella presión civil que conduzca y active los mecanismos necesarios para que se rindan cuentas.

Observamos que la participación ciudadana en cuestiones ambientales es importante sea ésta en su localidad o en ámbitos regionales. Su intervención en los procesos de conservación y equilibrio de ecosistemas ayudará a los retos que enfrentamos actualmente. Aludimos que es necesario terminar con aquellas percepciones que minimizan la acción y los alcances de la sociedad civil para coadyuvar en el desarrollo social, productivo y ambiental en ciudades como la nuestra. Porque aportan diversas innovaciones en temas como gestión pública, movilización social y cooperación a través de redes asociativas, además, no sólo se legitiman y sustentabilizan las acciones gubernamentales sino que también se hace un mejor uso de los recursos empleados, se alcanzan metas y se fomenta la transparencia pública.

En nuestro segundo capítulo conocimos los problemas ambientales que el Distrito Federal tiene que resolver, entre ellos: el crecimiento urbano, que no disminuirá hasta que los servicios de infraestructura para la producción, distribución y consumo encuentren espacio en otros estados de la República Mexicana, de ahí, que aspectos tales como una razonada y bien elaborada planificación urbana ayudará a disminuir los asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad que afecta a los recursos naturales que existen en ésta. Observamos que este problema se incrementó por la descentralización tardía en funciones ambientales y por las malas decisiones políticas en décadas anteriores en el Distrito Federal, y que sin

duda se reforzaron con el crecimiento demográfico que impulso más consumo energía, de infraestructura y de recursos naturales acompañados por el incremento en contaminación atmosférica y de residuos. Señalamos que esto puede frenarse a través de políticas ambientales integrales y objetivas. Es decir, deben de ser elaboradas por autoridades gubernamentales, universidades, organizaciones civiles y ciudadanos; pensadas girando en torno a variables como la población, el crecimiento y planificación urbana, la contaminación atmosférica y los residuos sólidos; así como también deben de responder a cada contexto y realidad social, para tomar las medidas adecuadas al rescatar y conservar ecosistemas determinados.

Asimismo, esto debe de ir acompañado de un cambio en las ideas y patrones irracionales que se tienen por desarrollo, por posturas más apegadas a un desarrollo sustentable objetivo que contemple verdaderamente una racionalidad ambiental. Es decir, reconfigurar los actuales procesos de producción y relaciones sociales productivas que se basan en la desvinculación de los procesos culturales con la naturaleza y capitalizan todos los recursos tecnológicos a un fin último que es la obtención de ganancias. La racionalidad ambiental toma en cuenta una descentralización de la producción a través de una apropiación y transformación de la naturaleza generada a partir de las significaciones culturales de cada comunidad, a través de un sistema tecnológico acorde a las condiciones de sustentabilidad y mecanismos de autogestión, donde toma relevancia el derecho de cada ser humano y cada comunidad de tener una mejor calidad de vida por medio de la reapropiación y resignificación de la naturaleza. Esta racionalidad ambiental debe de ir acompañada de un control dirigido a frenar la natalidad, ya que cualquier política ambiental que parta sin considerar ello, a largo plazo fracasará. Como observamos, si continua la excesiva fecundidad terminará con toso los recursos naturales que hasta hoy se disponen aunque se impulse cualquier tipo programas o políticas para mejorar el medio ambiente; la responsabilidad para que esto mejore no sólo recae en las instituciones gubernamentales, en

los partidos políticos, en las empresas o en las organizaciones civiles, sino también en todos los ciudadanos comunes, ya que atenta sin excepción a toda nuestra especie, así que hay que impulsar políticas de natalidad que sólo sean suficientes para sustituir tanto a mujeres como a hombres.

Señalamos como la evolución de las organizaciones civiles ambientales dentro del Distrito Federal fue paulatina y condicionada al contexto político en el que se encontraban. Indicamos sus áreas de trabajo que son: la educación, difusión y promoción ambiental, la asesoría y capacitación, la protección y conservación de los recursos naturales, el desarrollo de proyectos comunitarios, la recreación y ecoturismo, y la defensa de la calidad del ambiente como un derecho. Asimismo, la forma en que se vinculan con las autoridades gubernamentales entre las que destacan: la coordinación de eventos sobre temas ambientales, la coparticipación en proyectos, los convenios, la presentación de programas y proyectos, las denuncias, la gestión ambiental, y las convocatorias. De ahí que argumentáramos que las organizaciones sin perder su propia identidad y autonomía pueden coordinar sus acciones con el gobierno o recibir asistencia para darle viabilidad a sus propuestas de desarrollo ambiental. También aludimos que el comportamiento funcional de las organizaciones civiles será mejor en la medida que su eficiencia interna y su experiencia aumenten, es decir, de los recursos humanos y financieros con los que cuente, de los contactos institucionales que posea, de la movilización ciudadana que convoque, así como su profesionalización al realizar sus acciones.

En nuestro tercer capítulo observamos que el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal fue llevado a cabo por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este ha permanecido al frente del gobierno capitalino desde el año 1997 logrando la preferencia electoral en casi la totalidad de la Ciudad, incluyendo las delegaciones políticas Álvaro Obregón y Xochimilco en las cuales se aplicaron los

proyectos ambientales de las organizaciones civiles que escogimos para nuestro estudio. Así, esta fuerza política al frente de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, pudo implementar su programa de desarrollo en materia ambiental que comenzó a partir del año 2000. También indicamos la composición geográfica del Distrito Federal donde conocimos que existe un área de suelo importante que se destina a la conservación ecológica, la cual, abarca nueve de las dieciséis delegaciones de la Ciudad de México. Al describir la geografía de la Delegación Álvaro Obregón y la Delegación Xochimilco, nos percatamos que tienen importantes recursos ecológicos, dentro de los cuales ocurren procesos naturales que ayudan a conservar sus ecosistemas y es imperante que se preserven.

Por otro lado, analizar la Ley Ambiental del Distrito Federal nos ilustró las competencias que poseen las distintas instituciones que intervienen en el quehacer ambiental. Estas competencias son desequilibradas porque siendo organismos descentralizados que cuidan del medio ambiente, no intervienen directamente en la creación de los programas ambientales, simplemente son eslabones institucionales que sirven para llevar a cabo un plan de desarrollo ya hecho por el jefe de gobierno en turno y su equipo gubernamental, de ahí que la coordinación y descentralización de funciones sea poco coherente. Con respecto a la participación ciudadana y su intervención en la agenda ambiental, la Ley Ambiental del Distrito Federal la contempla a través de la celebración de convenios con organizaciones civiles, instituciones, comunidades y ejidos que tengan interés en preservar el medio ambiente. Por su parte, el Programa General de Ordenamiento Ecológico tomó en cuenta la participación ciudadana de manera semejante por lo que podemos aludir que efectivamente sí hubo empate y coordinación institucional. Este programa canalizó la participación ciudadana por medio de las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica, asimismo, reguló el suelo de conservación ecológica de manera novedosa ya que ordenó las actividades productivas de las áreas rurales por medio del reconocimiento y protección legal de uso de suelo, así como también de los núcleos agrarios.

Por ultimo, la información obtenida de las organizaciones civiles ambientales elegidas para nuestro estudio: la Coordinadora Regional del Sur A.C; y, Ex-Ejido Xochimilco A.C, nos otorgó la posibilidad de afirmar nuestra tesis. Es decir, conocimos que las organizaciones participantes dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000-2006 eran relativamente nuevas ya que nuestra entrevista arrojó que el tiempo que han laborado desde la fecha de su constitución no rebasa los siete años. Asimismo, son organizaciones instituidas por ciudadanos que residen en espacios rurales, congregados para hacer frente a los problemas ambientales de sus comunidades, que presentaron proyectos ambientales para concursar en las convocatorias emitidas por el gobierno del Distrito Federal, donde obtuvieron los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus proyectos. Estas organizaciones llevaron de manera autónoma la gestión de sus proyectos, lo cual afirma el nivel de su participación y el carácter que tomó su intervención dentro del mencionado programa. Por otro lado, también afirma que su vinculación con el gobierno del Distrito Federal no fue contraproducente en su autonomía e identidad como instituciones que son, simplemente fue una alternativa en la cual se estipularon lineamientos programáticos para alcanzar determinados objetivos ambientales. Y aunque estas organizaciones pasan por un proceso de aprendizaje y de formación, así como nuestra sociedad civil, y las instituciones políticas no sólo de la Ciudad de México sino de todo el país, creemos que son alternativas que inciden en el importante espectro ambiental y para la apertura de nuevas vías del espacio público.

## ***Propuestas***

La investigación anterior nos ha permitido conocer en parte, las condiciones en que la sociedad civil participa en materia ambiental dentro de la Ciudad de México. Observamos los alcances y las limitantes existentes, que moldean la interacción entre agentes sociales y gubernamentales cuando deciden conjuntamente intervenir en el medio ambiente; asimismo, conocimos cuáles son los problemas que subyacen detrás de la problemática ambiental y que guían al discurso del desarrollo sustentable actual. Dado esto nos permitimos y consideramos oportuno, con la modesta información recabada en esta investigación, elaborar algunas propuestas que sirvan como un avance en la retroalimentación de las variables consideradas en este estudio:

1. Hemos conocido que la sociedad civil en nuestro país se encuentra en un punto de desarrollo y crecimiento en el cual existe aprendizaje y generación de nuevas redes de solidaridad. Consideramos que ello es un proceso histórico inminente que debe de sufrir y que no es posible acelerar, no obstante, lo que si puede mejorar y adecuarse para que esta sociedad civil no se estanque es el espacio jurídico y la esfera pública. Es decir, un espacio legal efectivo en el cual se especifiquen y respeten los derechos que posee cada individuo, y en su caso, se sancione a quien se conduzca con impunidad, ya que son las normas básicas que sostiene a la sociedad civil y le permiten funcionar. Por el otro lado, se deben de institucionalizar aquellos procedimientos y presupuestos comunicativos que permitan la deliberación de cuestiones públicas determinadas, para que las opiniones públicas creadas informalmente impacten en el quehacer gubernamental; espacios públicos que se conecten con la esfera gubernamental a través de instrumentos de participación funcionales, efectivos, con la capacidad necesaria de transmitir los mensajes y demandas de la sociedad civil. Como bien Señala Pineda (2007) la participación ciudadana requiere de espacios

públicos para poderse constituir, es decir, de lugares y tiempos pensados específicamente para el diálogo y el debate y, de instituciones que le otorguen algún efecto a esos debates.

2. Lo anterior nos conecta inmediatamente con la rendición de cuentas ya que la sociedad civil, sus organizaciones y sus ciudadanos pueden hacer que se habrán aquellos presupuestos comunicativos necesarios para que se lleve a cabo una deliberación y se formen opiniones públicas razonadas que impacten en la esfera gubernamental. Ello es factible por medio de la presión hacia la esfera gubernamental, es decir, obligar y persuadir a las instituciones y a los servidores públicos a rendirnos cuentas, saber que hacen, y que nos incluyan a deliberar a través de espacios efectivos sobre lo que es más viable en determinadas cuestiones. Para ampliar y hacer más funcional el sistema de rendición de cuentas en la Ciudad de México se debe contemplar los siguientes puntos: a) establecer un sistema de rendición de cuentas que obligue al servidor público a reportar sus actos detalladamente a los ciudadanos, asimismo, que este mismo sistema ofrezca mecanismos para monitorear el desempeño de estos; b) aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, ya que sería un incentivo muy bueno para disminuir su oportunismo cada vez que acaba su periodo de elección; c) establecer sanciones más coercitivas hacia los servidores públicos y los mecanismos necesarios para que efectivamente se apliquen en caso de que así lo amerite; d) disminuir y facilitar los procesos burocráticos en las instituciones públicas a través de la sistematización de datos, que no sólo ayudará a la erradicación de la corrupción sino también eliminará gastos en las nóminas públicas por la realización de estas tareas; y, e) se debe optar por la denuncia que es característica de una ciudadanía responsable, que no sólo implicaría un sistema ágil ligado a la vigilancia sino también pondría en el centro los derechos de una ciudadanía integral, aquí cabe mencionar que las universidades, organizaciones civiles, organizaciones de base y ciudadanos pueden formar campañas amplias por el derecho a la rendición de

cuentas, lo cual exige, favorecer la participación y fortalecer los lazos de confianza entre los ciudadanos, y entre los ciudadanos y el gobierno.

3. Para alcanzar un desarrollo sustentable adecuado no sólo en la Ciudad de México sino en todo nuestro país necesitamos cubrir tres indispensables cosas: una política demográfica de sustitución; modificar la racionalidad económica predominante en nuestra ciudad; y, fomentar la responsabilidad política y ciudadana. Frenar el deterioro ambiental y de los recursos naturales implica necesariamente el control excesivo de la natalidad, y no hacemos alusión a que dejen de nacer por completo personas, simplemente que se tome en consideración una tasa de sustitución o de mantenimiento, es decir, que se fomente sólo el crecimiento de la población necesaria que permitirá por un lado, la sustitución de los progenitores para que el país siga produciendo y obteniendo divisas, y por otro, la estabilidad de la población, que repercutirá en la regeneración de los recursos naturales. Esta tasa de sustitución se basaría en el nacimiento de dos hijos por cada mujer, sin embargo, en las condiciones actuales donde la población aumenta cada seis meses, se reduciría a un hijo por cada una de ellas. Cabe indicar que este tipo de políticas no solamente le conciernen a instituciones ambientales sino también a instituciones encargadas de la salud, de la educación y de la previsión social y el trabajo entre otras, porque un tratamiento integral y vinculado sobre este problema tendrá mejores resultados. Asimismo, también cabe indicar que esta propuesta requiere de una mayor profundización, porque se deben contemplar aspectos tales como las necesidades de un futuro próximo en la Ciudad de México relativas a la producción, al empleo, a la seguridad social, al sistema de pensiones y a la media de la edad productiva. Aún así, creemos que una medida como ésta bien razonada e implementada seguramente sería muy viable.

Por otro lado, se tiene que manejar una racionalidad ambiental que contemple los valores culturales de cada comunidad con respecto a la naturaleza y sus procesos de regeneración,

que sea descentralizada y permita de nuevo a los seres humanos apropiarse de su entorno ambiental. Ello no implica que la tecnología no intervenga, sino al contrario, ésta debe utilizarse en los procesos de producción en los que necesite siempre y cuando sea de acuerdo a los patrones de sustentabilidad de cada comunidad, nación o región; que vaya acorde a sus necesidades y al entorno que los rodea para que exploten de manera regenerativa la naturaleza predominante y así sea sustentable. Ello será posible solamente con un cambio profundo en los modelos de desarrollo y de producción actuales, que configuran también las relaciones sociales de producción, caracterizadas por la desigualdad, la explotación y la automatización. Ahora, reconfigurar las formas disolventes y totalizadoras de la globalización efectivamente corresponde en primera instancia a los gobiernos que son los que continúan siguiendo un modelo lineal económico propio de una empresa transnacional, sin embargo, nosotros al realizar una acción tan común como es consumir (claro, de una manera informada y objetiva para consumir lo realmente necesario y biodegradable) estaríamos afectando esa ley predominante en el planeta: la ley de la oferta y demanda. Asimismo, esta acción tan sencilla puede llegar a ser compleja a través de la presión ciudadana, que implica, responsabilidad civil que no sólo tiene que ver con las cuestiones "gubernamentales" sino también con aquella responsabilidad que tenemos hacia nosotros mismos.

De ahí, que aludamos a la necesidad de la responsabilidad política tanto de los partidos políticos como de la ciudadanía para mejorar la situación de nuestro medio ambiente. Los partidos políticos al ser instrumentos centrales de representación política, que forman opinión pública, que construyen símbolos, que crean y recrean identidades sociales, que tienen una función socializadora y proyectan la voz ciudadana, deben de ubicar imperantemente la cuestión ambiental dentro de sus programas, propuesta y políticas a emprender como uno de los principales puntos a resolver. La manera en que aborden el tema ambiental deberá ser en forma razonada, objetiva, informada y viable, en conjunto con

instituciones ambientales, instituciones académicas, con organizaciones civiles y con los propios ciudadanos, a través de un espacio deliberativo para que las decisiones conjuntamente elaboradas se perciban tanto a nivel vertical como horizontal. Deben de comprender que la cuestión ambiental no se encuentra desvinculada de factores como la sobrepoblación, la pobreza, la desigualdad, la creación de empleos, la suburbanización y los procesos económicos actuales, por ello tienen que realizar acciones integrales dejando a un lado las coyunturales que sólo marginan la realidad existente, que sólo refuerzan la incredulidad de los ciudadanos, los discursos desvalorizadores de la situación y su incompetencia política. También, deben de crearse leyes electorales efectivas que obliguen a los partidos políticos a utilizar los recursos del erario público en plataformas electorales que contemplen el problema ambiental, ya que en éstas el tema del medio ambiente se encuentra, en el mejor de los casos en un segundo plano, totalmente desvinculado de sus objetivos inmediatos, que también hemos constatado, olvidan al momento de obtener el poder gubernamental.

Con ello, es necesario contar con mecanismos en la rendición de cuentas que no sólo operen al momento en que los partidos políticos lleguen a las instituciones gubernamentales sino antes de que empiecen sus campañas electorales, que provean a la ciudadanía de su plan de acción antes de las elecciones, que se acerquen más a la ciudadanía y que no opten por hacerlo a través de los instrumentos mediáticos en los cuales derrochan recursos financieros que se podrían invertir en otros rubros. Se les obligaría a ganarse la confianza de los ciudadanos no para el momento en que estos emitan su voto, sino para comprobar sí realmente pueden participar como contendientes hacia otros partidos el día de las elecciones. Es decir, no tendrían seguro su lugar en la justa electoral hasta demostrar que son competentes para el cargo, de tal manera que sólo los proyectos integrales y objetivos tendrían la única oportunidad de competir por los votos de los ciudadanos lo que su vez los obligaría a cumplirlos.

Esta reflexión con respecto a la legislación de los partidos políticos, a la electoral y de financiamiento que debería establecer eficientes mecanismos para obligar la transparencia, el reparto equitativo de financiamiento público y el funcionamiento de instancias de control y fiscalización, puede que se subestime porque los partidos políticos también son organizaciones que agregan ideas e intereses. Y efectivamente, los partidos políticos suelen preferir algunos intereses sobre otros ya que atienden a su origen histórico e ideológico o a una coyuntura política para que opten por defender más determinado interés que otro, pero, ¿acaso la cuestión ambiental no es un tema realmente importante y lleno de interés en la actualidad para salvaguardar el futuro próximo? Asimismo, creemos que es necesario eliminar la partidocracia, o sea, aquella monopolización de la política por parte de los partidos políticos ya que la concentración de poder en cualquier entidad es un proceso esencialmente antidemocrático. Eliminar esta práctica es factible, porque la democracia no se agota en la actividad de los partidos políticos de ahí que convoquemos a la responsabilidad ciudadana.

Así es como entra a escena la ciudadanía puesto que es un pilar en el cual se sustenta la democracia. La ciudadanía es el sujeto por excelencia del quehacer público y de la legitimación del poder ya que la fuente primera y última de éste es su voluntad, de ahí, que nosotros tengamos la facultad y el derecho de controlar las acciones de las élites políticas y sobre las decisiones que adopten en los asuntos públicos. Para ser escuchados se requiere del compromiso ciudadano de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste. La ciudadanía puede participar en los asuntos públicos por medio de agrupaciones como las asociaciones vecinales u organizaciones civiles, que son entidades sociales y políticas que expresan la voluntad de los ciudadanos de actuar autonomamente en defensa de sus intereses. Lo anterior conlleva construir la ciudadanía que implica por un lado: fomentar la convivencia ciudadana que es producto de un esfuerzo

de cooperación social y de una iniciativa propia de participación para vivir mejor, de tal manera que se crean y reconfiguran lazos de solidaridad. Los miembros de una sociedad que buscan y pretenden la justicia deben de ser responsables, tolerantes y solidarios, por ello, la participación ciudadana en un camino viable para estimularlos. Éstas deben de ser las bases contempladas por los movimientos sociales que pretendan crear organizaciones civiles, asimismo, bajo estos mismos lineamientos es posible involucrarse en las tareas gubernamentales para revertir, modificar o coadyuvar en políticas públicas, que puede ser en sus tres fases: diseño, ejecución y evaluación. Por otro lado, es necesario cambiar los discursos políticos que minimizan y desvalorizan los alcances que puede tener la sociedad civil al incidir en las acciones públicas, ello, es factible en la medida en que se formen instrumentos de participación descentralizados que incentiven el acercamiento de las comunidades y localidades hacia las acciones que se van a realizar en sus espacios, para que se involucren lo más posible en los propósitos de determinadas políticas, en las metas y objetivos, así como en los recursos que se van a destinar. Con ello, la tarea de la gobernabilidad democrática y el problema ambiental no solamente corresponde a las autoridades sino también a los ciudadanos más allá del espectro electoral.

## **Anexo**

Esquema de preguntas utilizado en la entrevista aplicada a los integrantes de las organizaciones civiles ambientales.

### *a) Formación histórica*

- 1.- ¿Por qué surgen como organización civil ambiental?
- 2.- ¿Por qué congregarse en torno a un tema ambiental?
- 3.- ¿En qué fecha se constituyeron como organización civil? ¿Con cuántos miembros cuenta actualmente la organización?
- 4.- ¿Cuáles son sus objetivos como organización civil? ¿Se han modificado estos o continúan con los originales?
- 5.- ¿Cuál es el perfil de las personas que integran su organización?
- 6.- ¿Cuál es su estructura organizativa, tanto administrativa como operativa? ¿Considera que la organización es vertical, horizontal, flexible, rígida, democrática? ¿Por qué?

### *b) Formación de acciones*

- 7.- ¿Qué medios utilizan para alcanzar sus fines ambientales? ¿Capacitación a grupos, implementación de proyectos, actividades educativas o denuncias a través de medios de difusión?
- 8.- ¿Qué mecanismos utilizan para que la ciudadanía participe en el trabajo de la organización?
- 9.- ¿Qué tipo de vínculos como organización tienen con: comunidades, universidades, gobierno y organismos internacionales?
- 10.- ¿Cómo establecen su relación con estas esferas de la sociedad: a través de proyectos, coincidencia en objetivos o población beneficiaria?
- 11.- ¿Cuáles son sus campos de acción, su alcance geográfico y área de trabajo?
- 12.- ¿Cooperan con otras organizaciones civiles ambientales por medio de redes o coordinaciones? ¿Cuáles? ¿Cuáles son las ventajas de ello?
- 13.- ¿Quiénes son los beneficiarios de sus acciones como organización?

### *c) Experiencia de caso: Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000-2006*

- 14.- ¿Han participado en otros programas o convocatorias?
- 15.- ¿Cómo se percataron de la convocatoria para participar en dicho programa? ¿Fueron vinculados por su delegación o directamente por el gobierno del Distrito Federal?
- 16.- ¿Por qué les interesó participar dentro de dichas convocatorias?
- 17.- ¿Ustedes participaron en el diseño y aplicación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000-2006) o solamente en la aplicación y ejecución de su propio proyecto?

- 18.- ¿Ustedes creen que es trascendente para las organizaciones civiles ambientales participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas ambientales creadas por instancias gubernamentales? ¿Por qué?
- 19.- ¿Tuvieron algún inconveniente al diseñar y ejecutar su proyecto?
- 20.- ¿En la creación de su propio proyecto para poder participar en el Programa emitido por el Distrito Federal contaron con ayuda de: las autoridades gubernamentales, especialistas en la materia, sólo gente de la comunidad?
- 21.- ¿En qué consistió el tipo de apoyo gubernamental a través del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal: financiero, técnico, móvil, asesoramiento en la implementación de los recursos financieros dentro de su proyecto, en personal o en servicios?
- 22.- ¿Dónde se realizó su proyecto? ¿En qué consiste? ¿En qué tiempo lo llevaron a cabo? ¿Cuántos fueron los beneficiarios de su proyecto?
- 23.- ¿Cuáles fueron los resultados de su proyecto? ¿Se alcanzaron todas las metas contempladas satisfactoriamente? ¿Cuál fue la respuesta de la comunidad en la que desarrollaron su proyecto?
- 24.- ¿Cuál fue su experiencia en la gestión ambiental que llevaron a cabo?
- 25.- ¿Presentaron algún tipo de informe de los resultados obtenidos y manejo de recursos otorgados?
- 26.- ¿Estarían dispuestos a participar de nuevo en otra convocatoria similar?
- 27.- Con este tipo de programas y convocatorias ¿creen ustedes que se abren espacios de participación ciudadana legítimos y para las organizaciones civiles ambientales?

## ***Abreviaturas***

A.C.: Asociación Civil

ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

CORENA: Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural

DDF: Departamento del Distrito Federal

FAO: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FOCOMDES: Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural, Equitativo y Sustentable

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

INDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información

LGEEPA: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

PAN: Partido Acción Nacional

PAOT: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PNUMA: Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SMA: Secretaría de Medio Ambiente

UNAM: Universidad Autónoma Nacional de México

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

WWF: World Wide Life Found

ZMCM: Zona Metropolitana de la Ciudad de México

## Bibliografía

### Libros

- Aguilar**, Luis F (1992). *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, 197 pp.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, 2da edición, México, 224 pp.
- Almond**, Gabriel y G. B. Powell (1972). *La política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 195 pp.
- Asamblea** del Distrito Federal (1999). *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Sista, 196 pp.
- \_\_\_\_\_ del Distrito Federal (2000). *Ley de Participación Ciudadana*, México, Sista, 109 pp
- Ávila**, Patricia (1998). "La política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México", en *Organizaciones civiles y política pública en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, Porrúa, México. 490 pp.
- Bobbio**, Norberto (1992). *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 173 pp.
- Cabrero**, Enrique (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social", en *Participación ciudadana y política públicas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 115-131 pp.
- Caruso**, Arles (2004). "Instrumentos de participación ciudadana", en *Participación ciudadana y política públicas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 337-401 pp.
- Comisión** de Medio Ambiente del Distrito Federal (2000). *Ley Ambiental del Distrito Federal*, México.
- \_\_\_\_\_ de Medio Ambiente del Distrito Federal (2001). *Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Recursos Naturales del Distrito Federal*, México.
- Comisión** de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (2003). *Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, México.
- Cohen**, Jean y Andrew Arato (2001). *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 232 pp.
- Cunill**, Nuria (1991). *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 167 pp.
- Dahl**, Robert (1994). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, FCE, México, 1994, 156 pp.
- Fernández**, José (2003). *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*, Océano, México, 388 pp.
- González**, Martha (2004). *Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la Ciudad de México*, Colegio de México, México, 125 pp.
- Habermas**, Jürgen (1998). *Facticidad y Validez*, Trota, Barcelona, 470 pp.
- Ibarra**, Valentin (1990). *La ciudad y el medio ambiente en América Latina: seis casos de estudio*, COLMEX/Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 283 pp.
- Kliksberg**, Bernardo (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 229 pp.
- Kürzinger**, E (1991). *Política Ambiental en México: el papel de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Alemán de Desarrollo-Fundación Friedrich Ebert, México, 157 pp.
- Leff**, Enrique (2004). *Racionalidad Ambiental*, Siglo XXI, México 509 pp.
- Legorreta**, Jorge (1994). *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México 1970-1993*, Centro de Ecología y Desarrollo, Rumont, México, 162 pp.
- Lezama**, José Luis (2001) *El medio Ambiente hoy, Temas cruciales del debate contemporáneo*, COLMEX/Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 382 pp.
- Lindblom**, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las administraciones públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 160 pp.
- Marshall**, T.H (1950). *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 186 pp.
- Negrete**, María Eugenia (1993). *Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México*, COLMEX/Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 42 pp.
- Olvera**, Alberto y Ernesto Isunza (2004). "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía", en *Participación ciudadana y política públicas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 335-357 pp.

- Pérez-Yarahuán**, Gabriela (1998). "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en *Organizaciones civiles y política pública en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, Porrúa, México. 490 pp.
- Pineda**, Fernando (2007). *Una propuesta de política pública*, Programa de Apoyo para la Innovación y Mejoramiento de la Educación (PAPIME), UNAM, FCPYS, México, 43 pp.
- Pliego**, Fernando (1999). *Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la Ciudad de México*, UNAM, México, 186 pp.
- Przeworski, Adam** (1998). *La democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 189 pp.
- Rico**, Roberto y Luis Reygadas (2000). *Globalización económica y Distrito Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 232 pp.
- Riechmann**, Jorge y Francisco Fernández (1994). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 301 pp.
- Rivero**, Octavio (2000). *Riegos ambientales para la salud en la ciudad de México*, UNAM/Programa Universitario de Medio Ambiente, México, 592 pp.
- Rodríguez**, Claudia (2003). *La descentralización en México*, Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, Jiménez Editores e Impresores, México, 174 pp.
- Rodríguez**, Hugo (2005). *Ideología y política ambiental en el siglo XX. La racionalidad como un mecanismo compulsivo*, UACM, México, 425 pp.
- Rzedowski**, Jerzey y Miguel Equihua (1987). *Atlas cultural de México. Flora*, SEP-INHA-Planeta, México, 289 pp.
- Salázar**, Pedro (2004). "¿Que participación para cuál democracia?", en: *Participación ciudadana y política públicas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 43-55 pp.
- Sartori**, Giovanni y Gianni Mazzoleni (2003). *La tierra explota. Superpoblación y desarrollo*, Taurus, México, 241 pp.
- Schumpeter**, Joseph (1983). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Orbis, Barcelona, 1983, 382 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social** (2005). *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México.
- Secretaría de Medio Ambiente** (2000). *Lineamientos Generales y Reglas de Operación de los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable*, México.
- \_\_\_\_\_ de Medio Ambiente (2000). *Ley Orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal*, México.
- \_\_\_\_\_ de Medio Ambiente (2000). *Lineamientos del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, México.
- \_\_\_\_\_ de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2006). *Evaluación e Indicadores: El proceso de valuación para dar seguimiento al avance en el logro de objetivos del desarrollo sostenible, incluyendo los resultados del Plan de Acción de Johannesburgo, adoptando los sistemas de indicadores de sostenibilidad, en el ámbito nacional y regional que respondan a las particularidades sociales, económica y políticas de la región*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 189 pp.
- Serrano**, Mónica y Víctor Bulmer-Thomas (1998). *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, 234 pp.
- Subirats**, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 132 pp.
- Toledo**, Víctor (1999). *Levadura Verde: las organizaciones no gubernamentales en México*, Informe de Trabajo, 2da Edición, México 81 pp.
- Torres**, Blanca (1998). "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", en *Organizaciones civiles y política pública en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, Porrúa, México. 490 pp.

## Revistas

**Anderson, Perry** (1996). "Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda" en *Viento del Sur*, núm. 6, México, 12 pp.

**Canto, Manuel** (2000). "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en *Estudios sociológicos*, vol. 28, núm. 16, 77-98 pp.

**Lele, Sharachchandra** (1991). "Desarrollo sustentable: una revisión crítica", en: *Desarrollo Mundial*, vol. 19, núm. 6, 21 pp.

**O'Donnell, Guillermo** (2000). "Más allá de las reflexiones sobre la rendición de cuentas horizontal", en *Conferencia sobre Instituciones, Rendición de Cuentas y Gobernabilidad Democrática en Latinoamérica*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 3-31 pp.

**Olvera, y Leonardo Avritzer** (1992). "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm 4, UNAM, 227-248 pp.

**Ugalde, Carlos** (2002). "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 61 pp.

## Paginas Web consultadas

<http://www.corena.gob.mx>

<http://www.delegaciónalvaroobregon.mx>

<http://www.delegacionxochimilco.mx>

<http://www.df.gob.mx>

<http://www.ife.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.paot.gob.mx>

<http://www.pnuma.org.mx>

<http://www.sma.gob.mx>