

# URBANIZACIÓN POPULAR Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CASO DEL VALLE DE CUAUTEPEC, 1960-2010

POPULAR URBANIZATION AND CITIZEN PARTICIPATION IN MEXICO CITY. THE CASE OF THE CUAUTEPEC VALLEY, 1960-2010

Cuauhtémoc Ochoa Tinoco\*

## RESUMEN

En el texto se analizó la construcción del espacio urbano desde la acción social, con base en una experiencia organizativa de gestión social en el valle de Cuauhtepc, Ciudad de México. Este caso mostró, por un lado, diferentes momentos del proceso de urbanización popular en esa localidad; por otro, nos da cuenta de cómo se produjeron, pese a los marcos limitados y controlados de participación que existían en el régimen priísta, formas de participación autónomas de carácter ciudadano con capacidad de acción y negociación con los poderes políticos locales y de la ciudad. Finalmente, se expuso cómo este frente ciudadano participó en la disputa por el espacio y la legitimidad social en la construcción del territorio entre pobladores autodenominados «originarios» y los llamados «avecindados».

**Palabras clave:** Urbanización popular, participación ciudadana, gestión social, corporativismo, Ciudad de México.

## ABSTRACT

The text analyzes the construction of the urban space from the social action, based on an organizational experience of social management in the Cuauhtepc Valley, Mexico City. This case shows, on the one hand, different moments of the process of popular urbanization in that locality; and on the other, it tells us how, despite the limited and controlled frameworks of participation that existed in the PRI regime, autonomous forms of participation of a citizen nature capable of action and negotiation with the local political powers and the city. Finally, it is exposed how this citizen front participated in the dispute over space and social legitimacy in the construction of the territory between self-styled «originarios» and those called «avecindados».

**Keywords:** Popular urbanization, citizen participation, corporatism, social management, Mexico City.

Recibido 15 de septiembre de 2020  
y aceptado 11 de marzo de 2021

---

\* Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtepc. <cuauhtemoc.ochoa@uacm.edu.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Una de las modalidades predominantes de la urbanización en la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo xx fue lo que se denomina urbanización popular. El amplio territorio de la ciudad está marcado por una diversidad de asentamientos populares constituidos por precarias viviendas siempre inacabadas, construidas de diferentes materiales y con diseños realizados a la medida de la urgencia de habitar el espacio. Los entornos urbanos igualmente frágiles y con escasos servicios urbanos se caracterizan por laberínticos trazos producidos a lo largo de muchas décadas y extendidos sobre todo tipos de superficies. Estos asentamientos se fueron erigiendo a partir de la autoconstrucción del hábitat por parte de sus pobladores, en un contexto generalmente irregular, con la ausencia sistemática de servicios colectivos y una intervención estatal multifacética graduada por su liquidez económica, su capacidad de control político y su necesidad de apoyo y legitimidad social.

Un aspecto central en la configuración socioespacial de estas urbanizaciones ha sido la participación de los habitantes en la producción de su vivienda y entorno, así como en la gestión de sus múltiples demandas, entre las que predominantemente estaban, según cada poblamiento y etapa de conformación, los servicios públicos, infraestructuras urbanas y equipamientos sociales, además de las gestiones relacionadas con la regularización de la tenencia de la tierra. La organización de los colonos se expresó en diversas modalidades como movimientos sociales, corporaciones partidarias, grupos comunitarios, comités vecinales, asociaciones civiles, cooperativas y otras formas de agregación social. Cada asentamiento generó, en diferentes tiempos, sus propias modalidades de organización y participación; en algunos espacios pudieron convivir o coexistir, no sin conflictos, diferentes modalidades y actores. En muchos casos, la vinculación orgánica con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido oficial que dominó la escena política nacional durante más de 70 años, fue la constante obligada para conseguir, en la medida de lo posible, los objetivos centrales de los pobladores de esos asentamientos populares.

Salvo excepciones, la participación de las agrupaciones populares afiliadas o adheridas al PRI se caracterizaron por relaciones clientelares<sup>1</sup> y corporativas, con visos autoritarios y verticales. Subordinadas al partido y al gobierno en turno, tenían poco margen de autonomía y sus acciones se encauzaban principalmente por las ventanillas controladas por el partido: la estructura sectorial partidaria, las diputaciones del congreso nacional, las dependencias gubernamentales de todos los niveles (desde el local hasta la presidencia de la República). Entre esas excepciones, podemos ubicar a una organización integrada por diversos grupos y pobladores que constituyeron un frente ciudadano bien articulado, que durante más de tres décadas fue un actor relevante en el desarrollo del Valle de Cuauhtépec, delegación Gustavo A. Madero, un área en el extremo norte de la Ciudad de México, que se expandió a partir de la urbanización popular. Esta coalición de colonos, a lo largo de su existencia tuvo diferentes denominaciones, formas de organización y vinculación con los actores locales y gubernamentales; empero, mantuvo una línea de acción y un conjunto de nociones que podríamos enmarcarlas en lo que hoy conocemos como «participación ciudadana».

Considero que la revisión y análisis de la trayectoria de esta agrupación nos permite ampliar la mirada sobre los procesos organizativos que se han generado en la construcción y consolidación del hábitat popular en el norte de la Ciudad de México. Aunado a ello, documentar tal experiencia provee información poco conocida a los investigadores y estudiantes interesados en la historia sociopolítica de Cuauhtépec y brinda a miembros de la comunidad una mirada sobre su pasado reciente, lo cual puede contribuir a conocer y

---

<sup>1</sup> En términos generales, la noción del clientelismo político refiere el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Legorreta y Sil (1985: 66-68) exponen que las necesidades colectivas de miles de pobladores pobres de las ciudades mexicanas fueron resueltas paulatinamente a través de su relación con el partido oficial, el PRI. En menor medida, a través de movimientos sociales autónomos. El PRI y sus sectores (corporaciones), obreros agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el sector campesino en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y principalmente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se convirtieron en el mediador y al mismo tiempo el controlador de la acción de muchas agrupaciones de la ciudad. Uno de los mecanismos más socorridos por el partido y la CNOP fue la construcción de redes clientelares que al mismo tiempo contribuían a la gobernabilidad y a la subordinación política y social en la ciudad.

revalorar aspectos significativos de su trayectoria organizativa y repensar sus formas de lucha presentes.

Con base en el análisis de los archivos documentales de la organización, del testimonio de algunos de sus miembros notables, del examen hemerográfico sobre los procesos de urbanización en el norte de la ciudad y la revisión bibliográfica sobre el valle de Cuauhtepic, tratamos de responder a dos preguntas centrales: ¿Qué factores y condiciones contribuyeron a conformar una organización singular en un contexto marcado por las prácticas clientelares y corporativas?, y ¿cómo se dio el paso de una concepción meramente instrumental de satisfacción de necesidades básicas a la idea de ciudadanía en las acciones de este actor social en el valle de Cuauhtepic? Con base en estas preguntas pretendemos, asimismo, hacer un análisis como una crónica de la trayectoria de esta agrupación polifacética. Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se exponen las características de las urbanizaciones populares en la Ciudad de México. En la segunda parte se exponen el tema de la participación y sus diferentes expresiones, las que se observan en los procesos de urbanización, haciendo énfasis en la participación ciudadana, categoría que nos permite explicar rasgos y orientaciones de la acción de nuestro sujeto de estudio. En la tercera exponemos una panorámica de la trayectoria de esta coalición ciudadana y sus implicaciones en la vida sociopolítica y en las formas de producción del espacio urbano.

## URBANIZACIÓN POPULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La formación de asentamientos populares en las periferias urbanas en América Latina, como en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), es uno de los aspectos de la urbanización de estas ciudades que más interés ha tenido para los investigadores de diferentes disciplinas que abordan temas urbanos. Las temáticas que se trabajan son variadas y los enfoques (teórico-metodológicos) también. El interés no es gratuito,

dada la relevancia que este tipo de asentamientos humanos ha tenido, por ejemplo, en la configuración socioespacial de la ZMCM.<sup>2</sup>

El establecimiento de asentamientos humanos irregulares constituye desde hace medio siglo la forma más difundida de acceso al suelo urbano para aquellos grupos sociales pobres que no poseen los medios necesarios para recurrir al mercado formal de vivienda. Si bien el fenómeno comienza en los años cuarenta del siglo pasado, es en la década de los sesenta que se expande en las periferias de la ciudad, favorecido por el aumento acelerado de la población como producto de la necesidad de mano de obra por la industria asentada en la ciudad, la creciente desigualdad social urbana, así como la limitada capacidad del gobierno para dotar de vivienda a los sectores de menos ingresos y marginados de la ciudad, y para producir y distribuir servicios públicos en las nuevas áreas de poblamiento urbano. Los trabajadores que laboraban, tanto en el sector formal como informal, vieron en este mercado del suelo irregular o ilegal la única solución viable para acceder a un lugar donde vivir, dado su precario ingreso y la falta de mecanismos gubernamentales para disponer formalmente de una vivienda (Castañeda, 1994; Connolly, 2008; Duhau, 1998).

Antes de continuar es pertinente exponer qué es la urbanización popular y qué rasgos generales adquiere en México. En principio, este tipo de poblamiento es, según Emilio Duhau (1998), producto de un proceso en el que los sectores populares acceden al suelo a través de la urbanización irregular y en el que predomina la autoproducción de vivienda y de su hábitat en general;

---

<sup>2</sup> Es abundante la literatura sobre el tema en México y en América Latina. Para este trabajo revisamos un conjunto de estudios pertinentes, que sin ánimo de agotar la búsqueda y limitar la discusión, nos permitiera una aproximación adecuada a nuestro estudio de caso. Entre los materiales relevantes están los vinculados a aspectos económicos, políticos y urbanísticos de los procesos de producción y configuración de los asentamientos irregulares (Alonso, 1980; Bazant, 2001; Castañeda, 1994; Connolly, 2008; Duhau, 1998; Legorreta y Sil, 1994; Padilla, 2009). Otros estudios son los que se relacionan con las formas de organización y participación social y política de los pobladores en la creación, expansión y consolidación de estos asentamientos y el papel que juegan las políticas gubernamentales en su conformación (Azuela y Duhau, 1993; Núñez, 1990; Moctezuma, 1999; Ramírez, 1987; Sánchez, 2005). Finalmente, consideramos algunos materiales que abordan los procesos socioculturales que se han originado o reproducido en este tipo de poblamiento (Duhau y Giglia, 2008; Gomezcézar y Ochoa, 2019).

es decir, es la construcción de un territorio urbano desde la iniciativa de los pobladores, por medio de sus propias capacidades de organización colectiva, ocupación, intervención y participación. A partir de estos elementos, este autor lo define como el hábitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de autoconstrucción, generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de vivienda (Duhau, 1998: 77).

Diversos autores (Bazant, 2000; Castañeda, 1944; Connolly, 2008; Duhau, 1998) coinciden en que este tipo de urbanización es llevada a cabo fundamentalmente a partir de fraccionamientos ilegales y de la compra irregular del suelo en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida. Las condiciones prevalecientes para la construcción de vivienda en un mercado de suelo «no formal» o «irregular» son el predominio de un bajo precio del suelo, el déficit y precariedad de satisfactores básicos como los servicios urbanos, la participación fundamental de los pobladores en buena parte del proceso de producción de su vivienda y hábitat y la intervención gubernamental en la provisión de bienes colectivos y en el reconocimiento de la existencia de esos asentamientos a partir de criterios de racionalidad política o social y no tanto formal-legal. Así pues, «los rasgos fundamentales que caracterizan las formas de producción de la vivienda en los barrios informales son la autoproducción progresiva, el autofinanciamiento, la libertad para construir y la adaptabilidad al ciclo vital familiar» (Duhau, 2002: 3). La progresividad de la producción de la vivienda y del entorno urbano no se da solamente con base en el esfuerzo familiar, sino que intervienen factores de carácter económico, social y político que hacen que las dinámicas urbanas de las colonias populares, como en el caso de Cuauhtémoc, sean complejas, diferenciales y conflictivas.

Precarias como regla general, las urbanizaciones populares se fueron construyendo con la acción organizada de sus pobladores pobres. Ellos transformaron radicalmente el territorio y el conjunto de relaciones sociales de su entorno. A lo largo del tiempo lucharon por conseguir condiciones mínimas de habitabilidad y de seguridad en la tenencia de la tierra, independientemente de la modalidad de adquisición y ocupación del suelo. La participación de hombres y mujeres contribuyó, no solo a la construcción de sus

propias viviendas, sino a ejercer presión para la intervención del gobierno para regularizar; cuando era el caso, la tenencia de los terrenos, mejorar las condiciones de las viviendas e incorporar el asentamiento al entramado urbano mediante la introducción e instalación de los servicios y equipamientos básicos y legitimarlo para su posterior legalización. La formación y consolidación de los asentamientos no ha sido un proceso continuo, sino más bien variable y problemático, mediado por la acción de los actores participantes en su producción, especialmente los organizados, ya fuera en agrupaciones vinculadas con el partido oficial o el gobierno, en movimientos sociales o en otras formas colectivas como asociaciones civiles o cooperativas. De ahí la relevancia del análisis de las formas de participación y organización social y política para entender las dinámicas de acción y gestión que configuraron estos asentamientos y las maneras en que hoy participan sus habitantes en el mejoramiento de su entorno urbano.

En nuestro estudio de caso, es evidente que la urbanización popular ha sido el tipo de organización del espacio urbano que ha definido la configuración socioespacial del Valle de Cuauhtémoc. La Sierra de Guadalupe y la planicie donde se localizaba el pueblo de Cuauhtémoc fueron y han sido hasta la fecha un territorio imán de asentamientos irregulares en donde ejidatarios y especuladores inmobiliarios han comercializado una amplia extensión de terrenos privados y ejidales a bajo costo. Si bien el modelo dominante fue el de la colonia popular, el valle adquirió una heterogeneidad en los tipos de colonias, resultado de que cada una de ellas tuvo tiempos de conformación diferentes y la ubicación urbana de cada una de ellas definió necesidades y formas específicas para satisfacerlas. Muchas de las colonias en esta etapa se podían clasificar como colonias populares de baja densidad o «en formación», es decir, asentamientos, que generalmente no cuentan con obras de urbanización o cuentan con una urbanización básica mínima, con lo cual las deficiencias en los equipamientos y en los servicios son importantes y las edificaciones de vivienda en su mayoría son de carácter provisional (Conapo, 1988: 47-48).

En la urbanización de la zona tuvo un papel relevante la participación organizada de los colonos por medio de organizaciones vinculadas o integradas al Partido Revolucionario Institucional. Las formas de acción fueron marcadas por los tiempos de la urbanización, el tipo de participación, el

contexto político y el ciclo propio de las organizaciones. Esas acciones se expresaron en diversas formas de participación, las cuales comentaremos en el siguiente apartado.

## LA PARTICIPACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT POPULAR

La participación tiene una variedad de significados, usos y contextos que hacen necesaria una definición precisa para su descripción y análisis. Si bien no hay coincidencias plenas en su definición y hay un debate sobre sus acepciones, podemos en principio establecer que la participación es un acto social colectivo que surge de una decisión personal impulsada por necesidades, intereses o expectativas de los individuos en determinado contexto social, político, económico y cultural concreto (Merino, 1997). Si bien las acciones participativas pueden ser individuales o colectivas, lo que persiguen generalmente son fines colectivos. En este sentido, cabe exponer la definición que hace Lucía Álvarez (1997) del concepto en cuestión:

La participación consiste en primera instancia en una actividad orientada hacia un fin; [la cual pretende] dar respuesta o solución a una necesidad [...], intenta por lo general modificar las condiciones en que se plantea tal necesidad o indica otras vías de acción que permitan atenderla. [Así] la participación puede generar transformaciones en cuanto a las vías de acción del Estado y su capacidad para que se dé respuesta a sus demandas (p. 27).

Al hablar de la voluntad personal de un individuo de influir o intervenir en una problemática o situación de interés colectivo, debemos identificar el objetivo, el sentido y el ámbito de su intervención. Es necesario tomar en cuenta estos elementos para entender los tipos, las dinámicas y la orientación de la participación en un determinado contexto social y político. El término «participación» que aquí consideramos no se refiere a cualquier tipo de interacción social o de actividad pública. La participación debe entenderse en el marco de la relación entre la sociedad y el Estado, y consecuentemente

en el ámbito de la esfera pública en la que se producen tales interacciones (Álvarez, 1997).

La participación, entonces, tiene una intencionalidad, un ámbito de acción definido, una dimensión colectiva, una capacidad transformadora y supone un sentimiento de pertenencia. Aunado a estas características, Lucía Álvarez (1997) agrega los planos de esta actividad: «la participación como mediadora entre necesidades y aspiraciones puede remitirse a dos planos generales: a la demanda de soluciones a problemas colectivos (plano reivindicador), y a tomar parte en las decisiones (plano interventor)» (p: 27). Esto último es importante para identificar las orientaciones de la acción, los fines y el alcance de la participación en un contexto específico. Sea en un plano reivindicador o interventor, la participación es una actividad que permite a los integrantes de una sociedad ser parte en las decisiones públicas o incidir en ellas en el marco de un entramado procedimental y organizacional más o menos complejo.

La participación en sus diferentes tipos y planos está determinada históricamente. Su desarrollo dependerá de las características de cada sociedad, de las condiciones y dinámicas en las que aparece y evoluciona (tipo de Estado, modelo económico, cultura política, formas de representación, estructura socioeconómica, etc.). La participación entonces adoptará modalidades distintas y cada una de ellas generará a su vez resultados singulares. De la misma manera, la participación puede tener diferentes expresiones o variantes dependiendo del ámbito concreto donde se realiza, el tipo de actor que participa, el tipo de necesidad o intereses que se enarbola, la intencionalidad de la acción (reivindicadora o interventora) y la instancia o entidad con la que se establece la relación necesidad-demanda, atención-solución (Álvarez, 1997: 28-29). La complejidad y heterogeneidad de los procesos participativos ha generado diversos enfoques de análisis y clasificación, que suelen provocar más confusión que precisión; sin embargo, nos parece necesario identificar y delimitar al menos los tipos más recurrentes en la revisión de los estudios sobre el tema, a saber: participación social, participación comunitaria, política y ciudadana.

Si bien la delimitación conceptual ayuda a diferenciar las distintas formas de participación, estas en la realidad social se entrecruzan, se suceden o se presentan simultáneamente. Para los fines de este trabajo, anotamos

los rasgos generales de los tipos de participación; estas en la realidad social se entrecruzan, se suceden o se presentan simultáneamente. En primer lugar, está la participación comunitaria. Nuria Cunill (1991) plantea que esta supone «una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata» (p. 45), y aunque se realiza en el entorno próximo se busca el bienestar colectivo. Esta participación «transcurre fuera de los canales institucionales, con una fuerte presencia de la sociedad civil, trabajo voluntario de organizaciones sociales y eventualmente con algún apoyo financiero o técnico de instancias gubernamentales, universidades o agencias internacionales» (Conde, Gutiérrez y Chávez, 2015: 150). En ella se pueden observar acciones de autogestión, ayuda mutua y de cooperación entre los miembros de un colectivo o comunidad asentados en un territorio definido.

Otro tipo de participación es la que denominaremos «participación social», la cual se distingue de otras, según Nuria Cunill (1991), por ser:

un conjunto de acciones de individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales [...]. La participación social enunciaría la permanencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación [...] Supone que los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales (pp. 44-45).

En este caso se ubican los sindicatos, las agrupaciones profesionales o los movimientos sociales, como el Movimiento Urbano Popular, el cual ha tenido un papel relevante en la producción del hábitat popular en las grandes ciudades de América Latina.

En el caso de la participación política, la entendemos como toda actividad de los ciudadanos orientada a intervenir o tener parte en la selección y designación del personal gubernamental o de los integrantes de los poderes del Estado; en la definición del régimen político y del tipo de gobierno de una determinada sociedad; en influir en los procesos de configuración e implementación de las políticas estatales o intentar incidir en decisiones específicas del gobierno (Molina y Pérez, 2017: 809-810). Si bien es un tipo de participación con alcances y amplitud diversas, podemos distinguir en

ella la relación estrecha entre el ciudadano y la organización, estructura y funcionamiento del Estado. Las acciones de los ciudadanos pueden tener diferentes características; por ejemplo, pueden ser individuales o colectivas, institucionales o no institucionales, por sector social o ámbito territorial, de apoyo, protesta o de presión. En cualquier caso, la finalidad es intervenir en los procesos de toma de decisiones estatal y en la determinación de quiénes y cómo las toman.

Otra forma de participación que ha adquirido relevancia en las décadas recientes, tanto en la discusión académica como en el debate público y en el ámbito sociopolítico concreto, es la ciudadana. Existen diferentes aproximaciones a lo que es este tipo de participación. Una de ellas es la de Nuria Cunill (1991), quien plantea que la participación ciudadana implica «la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales» (p. 44), mas no solo son individuos, sino grupos de la sociedad que tratan de influir en actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Esta participación, según Cunill, tiene dos dimensiones: (1) «como medio de socialización de la política», es decir, que por medio de esta actividad se crean y amplían espacios de vinculación y articulación entre el Estado y los ciudadanos, independientemente de sus diferentes formas de agrupación e intereses; (2) «como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por ende, de fortalecer a esta», es decir, como un medio que busca que lo público no se agote en lo estatal a partir del fortalecimiento de la sociedad civil (Cunill, 1991: 44).

Por su parte, Alicia Ziccardi (2004) expone que este tipo de participación es la acción social por medio de la cual los ciudadanos pueden involucrarse e incidir de forma directa en la manera en que se toman las decisiones gubernamentales que les competen. En el mismo sentido, Lucía Álvarez (2006) plantea que la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la relación Estado-Sociedad y remite a la acción en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político (p. 53).

Si bien la participación ciudadana es un concepto determinado históricamente y con diversos matices, dependiendo de la corriente de pensamiento que la defina, podemos proponer un primer acercamiento a ella. Entendemos entonces la participación ciudadana como la institucionalización de la presencia de los ciudadanos en los órganos de decisión de las principales instancias de gobierno que, a través de sus experiencias de intervención,

busca mantener injerencia y control en el empleo de los recursos del Estado para obtener bienestar social, de tal suerte que los ciudadanos puedan tener acceso a servicios y bienes públicos, ejercer sus derechos y promover iniciativas de dinamización de la vida pública, sin asumir las responsabilidades del Estado.

Ahora bien, para entender con mayor claridad las dinámicas de la participación ciudadana es necesario analizarlas en términos de un proceso en el que sus umbrales estarían entre la no participación y la máxima participación y decisión posible de los ciudadanos en el ámbito público y en los temas más cercanos a ellos. Este planteamiento lo expone y desarrolla con precisión Sherry R. Arnstein (1966), quien cuestiona el uso genérico del término participación ciudadana, pues no distingue los niveles, intensidades y capacidades que va adquiriendo la acción ciudadana a través del tiempo, ni considera el sentido fundamental del concepto, que es, a su parecer, la capacidad de los ciudadanos de tener y ejercer el poder para disponer y decidir sobre las políticas, los recursos y la operación de programas públicos. Arnstein (1966: 24-25) propone una tipología que utiliza la figura de una escalera para caracterizar el nivel de poder de la participación ciudadana. Cada peldaño corresponde a la extensión de poder de los ciudadanos para intervenir y decidir sobre determinado ámbito social y político.

Dado el espacio limitado para desarrollar la propuesta de este autor, expondré brevemente en qué consisten los ocho peldaños de la escalera (Arnstein, 1966: 26-33). Los dos primeros peldaños inferiores los denomina manipulación y terapia. Estos dos describen niveles de «no participación» ideados muchas veces para sustituir la participación genuina. El objetivo no es permitir que las personas participen, sino más bien se busca «educar» o «curar» a los participantes; aquí los ciudadanos no tienen voz y solo escuchan. En los peldaños 3 y 4, informar y consultar respectivamente, la participación cambia a un nivel de inclusión formal o simbólica, en la que

se observan concesiones superficiales. Son escuchados por los poseedores del poder, pero los ciudadanos no tienen las condiciones ni el poder para asegurar que sus opiniones sean atendidas por sus interlocutores. En estos niveles no hay seguimiento ni capacidad de incidir; por tanto, no hay garantía de cambiar el *status quo*. El peldaño 5, identificado como apaciguamiento, es similar a los dos anteriores; sin embargo, hay condiciones básicas para que, quienes no tienen el poder, intervengan y propongan, aunque no tienen asegurado que se realice lo que formulan, pues los poseedores del poder mantienen el derecho a decidir. Estos tres peldaños son identificados por el autor como «grados de tokenismo», es decir, prácticas que proporcionan pequeñas concesiones a grupos minoritarios con el fin de mostrar que quienes ejercen el poder incorporan a las colectividades excluidas y son capaces de compartir con ellas su quehacer.

En los tres peldaños siguientes, Sherry Arnstein considera que ya hay grados de poder ciudadano, puesto que ya se observa una creciente influencia en la toma de decisiones. En el peldaño 6 se tiende a formar asociaciones con capacidad de organización que les permite negociar y participar en la toma de decisiones sobre cuestiones de la comunidad. De hecho, el poder se redistribuye a través de la negociación entre ciudadanos y gobernantes. Acuerdan compartir la planificación y la toma de decisiones y las responsabilidades por medio de estructuras o instancias formales de participación y planificación. Aquí es muy relevante la consolidación de este tipo de asociación o colaboración entre ciudadanos y gobierno para mantener el potencial participativo de los ciudadanos. El peldaño 7 se caracteriza por la dominancia de los ciudadanos en la toma de decisiones y la adjudicación de responsabilidades, tanto en las instancias de participación como en los procesos de planificación e implementación de programas u obras en determinado territorio. Finalmente, el peldaño 8 es en el cual, según Arnstein, los ciudadanos adquieren el poder (o control) de los procesos participativos y de gestión, por lo que garantiza que los participantes o los residentes de una comunidad puedan gobernar un programa o una institución y sean capaces de negociar las condiciones bajo las cuales autoridades o corporaciones pueden incidir o cambiar algún aspecto de los proyectos controlados por la comunidad o los ciudadanos organizados.

Esta perspectiva analítica de los peldaños de la escalera de la participación ciudadana es relevante, pues contribuye a explicar de forma más amplia la participación ciudadana, ya que va más allá de describir las modalidades de participación y sus ámbitos de acción. Permite identificar y comprender los grados e intensidades de la acción ciudadana, así como los mecanismos sociopolíticos que limitan o estimulan la participación en cada estudio de caso como el que presentamos en este texto.

En este trabajo consideramos que la participación ciudadana se va construyendo a partir de contextos sociales y políticos específicos y con actores que no necesariamente aparecen en la escena pública con una idea clara de lo que es ser ciudadano, ni lo que significa la ciudadanía; sin embargo, con el transcurso del tiempo, y la actividad transformadora de su entorno urbano inmediato, como sucede en las colonias y barrios populares de la ciudad, adquieren conocimiento, comienzan a darle un sentido diferente a sus prácticas sociales y políticas y logran rebasar las relaciones y prácticas tradicionales del sistema político mexicano (clientelares y corporativas) para ubicarse en la arena de la participación ciudadana.

## **EL PUEBLO DE CUAUTEPEC Y LOS INICIOS PARTICIPATIVOS**

La producción y configuración de las urbanizaciones populares en la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo xx se caracterizó, entre otros aspectos, por el papel predominante de las organizaciones de colonos o pobladores afines al PRI y a estructuras gubernamentales. No obstante, hubo procesos de urbanización en los que existieron otros tipos de agrupaciones, algunas de carácter autónomo, vinculadas a organizaciones de carácter social y político de izquierda (en todas sus gamas). En ambos casos predominó la participación social y política y en menor medida la comunitaria. En el Valle de Cuauhtepc, en un principio no fue diferente a buena parte de las urbanizaciones populares de la ciudad, aunque el predominio del partido oficial fue a través de su sector campesino, la Confederación Nacional Campesina (CNC), y, posteriormente, del sector popular, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Cuautepec es una población ubicada en el norte de la Ciudad de México, en la alcaldía de Gustavo A. Madero. Era un pequeño pueblo integrado por dos barrios, rodeado en forma de herradura por la Sierra de Guadalupe y colindante con el Estado de México. En los inicios del xx esta localidad era un típico pueblo de los alrededores de la Ciudad de México, cuyas características rurales se mantuvieron hasta los años cincuenta. Este panorama comenzó a modificarse en la década de los sesenta al expandirse la ciudad hacia las periferias del norte, ya que el proceso industrializador de aquellos años requería de nuevos espacios para ubicar el conglomerado fabril naciente y la vivienda de sus trabajadores, aunado a las necesidades de otros grupos urbanos y de migrantes de bajos ingresos económicos. Migrantes de diversos lugares del país y de la zona central de la metrópoli se asentaron en el valle de Cuautepec, principalmente en áreas cercanas a los dos barrios; con ello inicia una etapa de urbanización popular. En una década, de 1950 a 1960, se incrementó el 100% de la población de la localidad. Este crecimiento demográfico provocó un déficit tanto en el acceso a los servicios urbanos básicos como en equipamiento e infraestructura urbana de la localidad, así como la transformación inevitable de relaciones y prácticas sociales, políticas y culturales.

Paulatinamente, la insuficiente e ineficiente intervención gubernamental en el proceso de urbanización, las crecientes necesidades colectivas, el aumento poblacional incontenible y más adelante las condiciones de inseguridad en la tenencia de la tierra de los nuevos pobladores, generaron formas e instancias de organización y participación diferentes a las tradicionales de los nativos (el comisariado ejidal, la subdelegación política y algunos clubes sociales). Surgieron comités cívicos, organizaciones de colonos o se conformaron grupos gremiales, aunque las formas de organización social y cultural tradicionales permanecían a pesar de conflictos internos entre familias, barrios y grupos de vecindados. Las fiestas religiosas católicas y cívicas eran, como en muchos otros pueblos de la periferia de la ciudad, muy importantes para la vida de la comunidad (Gomezcésar, 2019). Tal vez, las primeras eran las que contribuían a cohesionar a todos los habitantes, pero en particular a

los originarios o nativos,<sup>3</sup> situación que permaneció con cierta fuerza hasta finales del siglo pasado, pues la vorágine urbanizadora configuró el espacio urbano y social de forma muy distinta a la anterior (Ochoa, 2019).

En este contexto, a principios de los años sesenta se comenzó a plantear entre algunos habitantes la necesidad de organizarse y participar para hacer frente a las problemáticas que imponía el crecimiento urbano en la vida del pueblo; crecimiento que se dio, en general, de forma irregular, ya que la mayoría de los asentamientos se localizaron en tierras ejidales, las cuales en aquellos años no podían venderse, de ahí su irregularidad. Este grupo de carácter informal conformado por colonos avecindados y originarios inició su participación gestionando algunos servicios públicos (agua, luz, drenaje, pavimentación, construcción de escuelas, etc.). La mayoría de los integrantes eran empleados, obreros, pequeños comerciantes, algunos técnicos y profesionistas. Los iniciadores de este esfuerzo ciudadano fueron personajes como Librado Tinoco Téllez, Miguel Ochoa Cifuentes, Luis Paredes Mendoza, Jesús Tinoco Fragoso y Guillermo Ariosto Acosta, entre otros. El grupo vio en los Comités de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (CMMCM), instancias de participación local instituida por el gobierno federal, un medio para formalizar su trabajo y tener una interlocución directa con las autoridades delegacionales y la regencia del Distrito Federal.

En 1965, en unas elecciones muy competidas, el grupo ganó la representación del Comité de Mejoramiento de Cuauhtepac Barrio Alto;<sup>4</sup> sin embargo, estar al frente de este Comité generó un conflicto con un sector de los habitantes nativos, ya que para algunos de ellos no estar al frente de él significaba, por un lado, la disminución de la interlocución de los originarios con el gobierno y, por otro, el cuestionamiento a la capacidad de control político

---

<sup>3</sup> Originario o nativo es una autodenominación de las personas que son miembros de familias que poblaron la zona de Cuauhtepac en distintos momentos históricos (desde la Colonia hasta antes del inicio de las oleadas migratorias de la segunda mitad del siglo xx). Históricamente, los miembros de estas familias estuvieron a cargo de responsabilidades de carácter político y cívico, así como de las festividades religiosas de los dos barrios que conforman esta población.

<sup>4</sup> En documentos, tanto de la comunidad como oficiales, se usa indistintamente Cuauhtepac Barrio Alto y Cuauhtepac El Alto. Consideramos que el primero es el más adecuado por razones geográficas e históricas.

y social en el pueblo. Estos Comités fueron instancias de control político y social del gobierno de la ciudad, dominados y organizados en la práctica por el partido oficial, el PRI. Este grupo de ciudadanos consideró la participación a través del Comité como la forma más efectiva en ese momento para gestionar la solución de diversos problemas ante las autoridades, dado el desinterés y la subordinación de las entidades mediadoras del pueblo como el comisariado ejidal y la subdelegación política al gobierno delegacional de Gustavo A. Madero. Aunado a estas razones estaba otra que, sin duda, fue importante en aquella decisión: la imposibilidad de que se organizaran y participaran fuera del marco jurídico institucional, ya que «el reglamento de las Asociaciones implicaba una evidente restricción del derecho de asociación, al declarar ilegales a las organizaciones que no hubieran sido autorizadas por el Departamento del Distrito Federal (DDF) y por ende sus solicitudes no fueron atendidas» (Sánchez, 2005: 241).

Los integrantes del Comité tenían ya cierta experiencia organizativa, aunque no vinculada con la gestión social. Sus esfuerzos iniciales se orientaron hacia el trabajo comunitario por medio de una agrupación cultural denominada Club 14-20 (Ochoa, 2020: 11-16). A mediados de los años sesenta (probablemente 1964 o 1965) varios de los participantes que integraron el Comité de Mejoramiento fundaron la agrupación, cuyo objetivo fue la difusión cultural en la comunidad y la promoción de actividades cívicas del pueblo.<sup>5</sup>

Las formas de acción del Comité en un principio se limitaban a la gestoría ciudadana y más adelante comenzó la organización de habitantes de las nuevas colonias, aunque todo ello tenía cierta oposición de los grupos tradicionales del pueblo, quienes tenían otros intereses y formas de gestionar sus necesidades. Para ellos, la prioridad eran las cuestiones del ejido, las fiestas patronales y los problemas de los dos barrios del pueblo; las nuevas colonias no eran prioridad. Los ciudadanos que se agruparon en torno al CMMCM de Cuauhtepc comenzaron a ser incómodos tanto para el gobierno

---

<sup>5</sup> La información relevante para este artículo fue proporcionada por Miguel Ochoa Cifuentes, uno de los fundadores y gestores del Club 14-20, del Comité de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, y de las posteriores organizaciones que se analizan en el presente trabajo, a quien se entrevistó el 27 de junio de 2017 en Cuauhtepc Barrio Alto, Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

como para el PRI. A finales de los sesenta, la fundación de nuevas colonias<sup>6</sup> propició que el Comité de Barrio Alto adquiriera mayor representatividad al integrarse a él grupos de colonos de esos asentamientos; sin embargo, esta experiencia terminó al desaparecer el Comité como instancia de colaboración institucional; empero, la organización continuó su quehacer bajo otra modalidad participativa. Desde la perspectiva de Sherry Arnstein, este periodo de organización y participación lo podemos ubicar entre los peldaños iniciales de la escalera participativa, es decir, en la no participación, aunque en ocasiones, el sentido de sus acciones tendió a alcanzar los niveles de información y consulta. Como suele suceder al principio de este tipo de iniciativas ciudadanas, las estructuras institucionales y las prácticas políticas tradicionales restringen y tratan de controlar el ímpetu participativo.

## **LA URBANIZACIÓN POPULAR Y LOS LÍMITES DE PARTICIPACIÓN TRADICIONAL**

En la década de los setenta se intensifica el crecimiento demográfico y territorial de la ciudad, por lo que los pueblos de las periferias sufrieron las consecuencias de la metropolización de la Ciudad de México. En el caso de Cuauhtémoc, el aumento espectacular de la población y la expansión territorial de los asentamientos populares provocó profundos cambios en la estructuración y funcionamiento de la zona, así como en su organización social (véase Álvarez, 2011; Cruz, 2011; Ochoa, 2018; Wiener, 2012). La extensa planicie y los cerros alrededor de los dos barrios de Cuauhtémoc se fueron poblando de más asentamientos irregulares bajo la lógica del mayor beneficio económico del fraccionador clandestino o del ejidatario convertido en un rústico agente inmobiliario, lo que derivó en una organización del espacio desarticulada, desordenada y sin los mínimos elementos urbanos que satisficieran las necesidades colectivas de los nuevos pobladores.

---

<sup>6</sup> Entre las colonias que se crearon en ese periodo estaban La Pastora, Tepetatal, Zona Escolar, La Palmatitla, Benito Juárez, Castillo Chico y Castillo Grande, Jorge Negrete, Loma la Palma, Del Carmen, Compositores Mexicanos, Malacates, Cocoyotes, Felipe Berriozábal y La Casilda.

En estas circunstancias, las formas tradicionales de representación y participación de los habitantes estaban sobrepasadas; ya no respondían a la voráGINE de necesidades y problemas urbanos de la zona. Los Comités de Mejoramiento se extinguieron y se instituyó una nueva estructura de participación institucional, definida en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en la que las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana se convirtieron en las instancias formales de representación y participación ciudadanas. La nueva estructura vecinal instaurada fue dominante y se erigió como la mediadora ineludible entre colonos (ciudadanos, según el discurso oficial) y el gobierno; sin embargo, continuarían siendo, según Mario Espinoza (2004: 15), espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, solo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados con gremios o sectores económico-políticos que con los intereses de los capitalinos.

En esta tendencia al reforzamiento del control corporativo y clientelar de la relación entre los nuevos pobladores y el gobierno, un grupo representativo del desaparecido CMMCM decidió, junto con otros representantes y líderes de los nuevos asentamientos, conformar la Asociación Pro-Mejoramiento de Colonias de Cuauhtepc, D.F.

Así surgió una organización de base con ciertos márgenes de independencia, que utilizó la nueva estructura participativa oficial de reciente creación para continuar con su gestión social y comunitaria y con la labor de concientización sobre la necesidad de intervenir en la solución de los problemas y en el mejoramiento de su hábitat entre los nuevos colonos, los habitantes que ya tenían algún tiempo en la localidad y hasta entre los mismos originarios. Uno de los aspectos que permitió cierta cohesión y consolidación de la agrupación fue dar cabida a la pluralidad, ya que no se condicionó ni distinguió por condición social, creencia religiosa, lugar de origen o colonia en donde se viviera, o posición política e ideológica de quienes quisieran participar en la organización. Otro rasgo que fortaleció su presencia fue el uso de un repertorio de movilización y negociación variado que fueron afinando con el tiempo y la práctica.

Con la experiencia acumulada en el Club 14-20, el Comité de Mejoramiento y con un conocimiento más amplio de Cuauhtémoc, la Coalición elaboró uno de los primeros diagnósticos desde la sociedad civil sobre las problemáticas de la zona, que se sintetizó en el «Cuadro de necesidades de Cuauhtémoc, D.F.» (APMCC, 1972). En este documento se hacía un diagnóstico de los problemas y necesidades de la zona y se planteaba un conjunto de soluciones y propuestas de corto, mediano y largo plazo, que a pesar del tiempo transcurrido siguen vigentes algunas de ellas. No solo se enfocaba a la cuestión de los servicios públicos, sino que planteaba también temas de dimensión urbana relevantes como la protección del medio ambiente, la tenencia de la tierra, la atención a la vialidad y el transporte, así como la necesidad de planeación urbana del valle. La década de los setenta, sin duda, fue un periodo de mucha actividad y logros de la organización ciudadana en Cuauhtémoc; sin embargo, las diferencias entre colonos y algunos grupos de nativos permanecieron. Si bien había problemas comunes, los intereses particulares y la forma de entender lo que estaba sucediendo en el pueblo, sus barrios y sus colonias, produjo lógicas de acción social diferenciadas.

La versatilidad en su acción y la independencia relativa de los partidos y el gobierno, adquirida en estos años, era al mismo tiempo una ventaja y una desventaja. Ventaja porque no se subordinaba a intereses externos, orientaba su acción hacia aspectos de interés colectivo, más allá del cálculo estrictamente político, y podía tener una actitud crítica hacia el gobierno y el partido oficial; y desventaja, porque limitaba su interlocución y capacidad gestora, no solo en el nivel delegacional, sino también en el de la regencia del DF o en el federal. Esta situación llevó a replantear sus tácticas de acción. En 1973 los integrantes de la Asociación valoraron positivamente la invitación a integrarse a la Federación de Colonias Proletarias (FCP) (más adelante sería de colonias populares) de la CNOP del PRI, pues veían en esa coyuntura la posibilidad de tener más facilidades en su actuar. Esta decisión se da en un contexto en el que paulatinamente crecieron las demandas y la respuesta gubernamental fue cada vez más limitada e ineficaz, ya que como planteaban Jorge Legorreta y Marina Sil (1985: 64) «Las instituciones públicas no fueron capaces de organizar estas formas de poblamiento y, menos aún, de dar respuesta a las necesidades habitacionales y a los servicios urbanos más elementales...»; es por ello que «la gestión urbana de estos poblamientos

periféricos fue así, trasladada y depositada en un conjunto de redes organizativas bajo la hegemonía de aparatos políticos y gubernamentales del partido en el poder».

Así, en ese contexto, la Asociación Pro-Mejoramiento, como instancia organizativa del grupo, decidió incorporarse a la FCP. Desde el inicio, los miembros de la Asociación establecieron ciertas reglas básicas de relación con esa instancia del partido oficial. De la FCP-CNOP recibieron apoyos en su actividad gestora, y la Asociación (que desapareció al incorporarse a la FCP), a su vez, apoyó políticas del gobierno de la ciudad y a candidatos de representación popular del PRI. Con el pasar del tiempo, el nombre con el que se conoció oficialmente a este nuevo frente de organizaciones de colonos fue Federación de Colonias Populares de Cuauhtepc (FCP-C). El vínculo entre FCP y los integrantes de la sección Cuauhtepc fue de permanente tensión, ya que esta mantuvo independencia en su actuar, aunque la Federación quería influir en sus decisiones, esta no pudo controlar la participación ni la línea de acción de los miembros de la agrupación. En este sentido, Miguel Ochoa Cifuentes, uno de sus líderes más importantes, comentaba lo siguiente:

Nos consideraban rebeldes, pues no acatábamos ni las reglas ni los tiempos políticos que la Federación, los diputados y los funcionarios imponían a organizaciones como la nuestra [...]; lo que a nosotros nos interesaba era que ellos atendieran las demandas de la población, no solo en las colonias en específico, sino también los problemas de toda la zona...» (Miguel Ochoa Cifuentes, comunicación personal, 27 de junio, 2017).

La invitación a la Asociación para integrarse a la FCP-CNOP-PRI se explica principalmente por dos razones: por un lado, la necesidad de ampliar el número de sus afiliados, consolidar su presencia en los asentamientos populares de la periferia de la ciudad y mantener el control político de esas localidades por medio de líderes y caciques urbanos surgidos en las colonias emergentes; y por otro, contrarrestar el esfuerzo que a principios de esa década realizó la izquierda social (dirigentes sociales, partidos políticos, profesionistas, intelectuales, bases de organizaciones sociales y comunitarias, etc.) por organizar a los nuevos pobladores de las periferias y potenciar los grupos organizados de colonias y barrios populares de la ciudad, esfuerzo que se concretó con

la expansión del Movimiento Urbano Popular (MUP) y la configuración de proyectos de autogestión urbana en diversos rumbos del Valle de México (Alonso, 1986; Coulomb, 2018; Legorreta y Sil, 1985; Núñez, 1990).

En diversas partes de la ciudad la desatención a las demandas y necesidades de los habitantes de las colonias populares por la Federación de Colonias Populares, del PRI y de las autoridades gubernamentales, produjeron procesos de organización independiente agrupados en el MUP. Este movimiento heterogéneo combinó la lucha dentro de la estructura legal con la movilización social y política con un amplio repertorio de acciones que iban desde las marchas y mítines hasta invasiones y toma de oficinas públicas, entre otras acciones (Álvarez, 2005; Coulomb, 2018; Moctezuma, 1999; Ramírez, 1986). Si bien la zona de Cuauhtepc tenía las condiciones sociales y urbanas para que surgieran en ese momento organizaciones del MUP, estas no aparecieron sino mucho más adelante, en la década de los noventa, y no fueron determinantes en la expansión y consolidación de los procesos de urbanización popular de la zona. Podemos decir que fueron focalizadas las áreas de su actuación. Esto se puede explicar por la presencia de organizaciones del sistema corporativo urbano agrupado en torno a la CNOP, que constituyó durante varias décadas una red funcional de agrupaciones de base popular en la zona norte del Distrito Federal, incluyendo Cuauhtepc.

Ya como miembros en la FCP, los líderes, miembros y simpatizantes de la agrupación siguieron utilizando las instancias de representación ciudadana (comités de manzana, en asociaciones de residentes y en la junta de vecinos) creadas en esos años para gestionar las agendas locales de sus colonias y la general de Cuauhtepc. Se consideró conveniente utilizar esas instancias cuidando el balance entre resolución de problemas, independencia y colaboración con el gobierno y el partido oficial.

Este periodo de la organización de colonos se puede ubicar, según la perspectiva de Arnstein, entre la etapa de tokenismo, principalmente en los peldaños de consulta y apaciguamiento y, en algunos casos, logró alcanzar el primer nivel de poder ciudadano (escalón 6). Por un lado, su labor fue reconocida por el gobierno y el partido cediéndoles espacios de participación y decisión en asuntos de trascendencia local y sin efectos políticos notables, lo cual generaba una idea de inclusión; no obstante, las decisiones principales se mantenían en aquellas dos instancias de poder. Por otro lado, en algunas

situaciones donde las problemáticas urbanas requerían soluciones prontas y efectivas, la consulta y el apaciguamiento ya no podían contener las acciones formales y las movilizaciones de los grupos que integraban la Asociación Pro-Mejoramiento y, posteriormente, la FCP, por lo que la negociación y la toma de decisiones conjuntas entre autoridades y la agrupación marcó la solución en algunos temas, principalmente de carácter general y vinculados a los servicios públicos.

La organización no dependió económicamente del PRI, pues todos sus miembros participaban de forma voluntaria y con recursos propios, lo que le permitía un margen de acción considerable. No obstante, sus escasos recursos materiales y económicos, su repertorio de movilizaciones fue amplio y dosificado estratégicamente. Iniciaban con las peticiones formales a la autoridad competente a nivel local (subdelegación o delegacional), si no había respuesta (como generalmente ocurría) continuaban hacia los otros niveles como la regencia del DF, la cámara de diputados, las secretarías del gobierno federal o hasta la presidencia de la República. Lo formal era complementado con movilizaciones de colonos en las oficinas públicas, la presentación de la problemática en algunos medios de la prensa nacional, la búsqueda de intermediación de representantes populares o dirigentes partidarios, la conformación de apoyos de líderes o personajes públicos de la comunidad como maestros, párrocos, presidentes del comisariado ejidal, comerciantes, representantes de asociaciones o clubes sociales, etcétera. Todas estas acciones se combinaban, según la dimensión de la demanda y el tipo de respuesta, tanto de las autoridades como del partido. La definición de los problemas y demandas se realizaba en juntas de vecinos por colonia; posteriormente, se discutían y se afinaban en las reuniones que tenían los representantes de colonia y los líderes de la FCP-C y después comenzaba el recorrido formal.<sup>7</sup> En este quehacer laborioso tuvieron un papel relevante

---

<sup>7</sup> Los archivos de la Asociación y de la FCP-C contienen cientos de cartas y documentos que muestran, por una parte, la diversidad de problemas, demandas y propuestas de los miembros de la organización en relación, ya no solo, a servicios básicos, sino a la demanda de equipamientos de carácter social (escuelas, centros de salud, bibliotecas, espacios deportivos y recreativos, centros de bienestar social, etcétera), regularización de la tenencia de la tierra, acciones para el cuidado del medio ambiente, mejoramiento de la infraestructura vial y el transporte público, así como la introducción de servicios como telégrafos, correo y

personas como Guillermo Ariosto Acosta, Miguel Ochoa Cifuentes, Natividad Saunders, Gilberto Carillo López, Antonio Suarez Muñoz, Agustín Saucedo, y Nicolás Castillo, entre otros más. Con la experiencia organizativa previa y, posteriormente, con cierta fuerza e influencia dentro del partido, este grupo adquirió capacidad de convocatoria y negociación, las cuales se expresaban en la presencia de autoridades de diferentes niveles de gobierno, de candidatos a diputado, legisladores federales, dirigentes de la FCP y de la CNOP en las colonias y barrios del pueblo en diferentes momentos, más allá de los tiempos electorales. Sin embargo, no todas las organizaciones vecinales o de colonos de la zona de Cuauhtepéc estaban de acuerdo con las estrategias y formas de la organización. Algunos planteaban la solución de los problemas a partir de utilizar las tradicionales relaciones y prácticas clientelares y corporativas, es decir, alinearse al PRI, asumiendo ser parte del entramado de control político oficial, ya fuera por medio de la CNC o de la CNOP. Al aceptar esta vía, ciertos líderes y sus grupos se convirtieron en simples transmisores de decisiones previamente tomadas por las instancias gubernamentales respecto a los programas urbanos e inversiones públicas. En la práctica, funcionaban más como órganos de colaboración y apoyo a las funciones urbanizadoras del Estado que como instancias autónomas de gestión en las decisiones de los órganos públicos (Legorreta y Sil, 1985: 66). Esta opción, sin duda, era de las más comunes en el panorama de la urbanización popular en la Ciudad de México, pues era promovida por el Estado por dos motivos:

---

teléfono. Por otra parte, los documentos de los archivos muestran la diversidad de instancias y oficinas públicas a las que asistieron y en las que gestionaron sus demandas, algunas con más frecuencia que otras; Finalmente, en estos documentos se observa la dinámica de gestión urbana entendida como un «conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se 'gestionan' al mismo tiempo las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas» (Coulomb, 1993: 18). En este tipo de gestión se interrelacionan dos tipos de actores sociales específicos: el Estado y la población demandante, la cual tenía una gama de expresiones organizativas y un repertorio de movilización diferenciado, como se pudo observar en el caso estudiado en el valle de Cuauhtepéc a partir de los años ochenta.

- a) lograr el control y sometimiento de cualquier expresión espontánea u organizada de la población, y b) contar con un cuerpo de apoyo con el fin de legitimar la función del gobierno en el plano de la colaboración y no de la decisión (Legorreta y Sil, 1985: 66).

A finales de los setenta y principios de los ochenta, la organización tenía aceptados los mecanismos de gestoría, las formas de movilización, el trabajo comunitario y la estrategia de comunicación y socialización de su quehacer; asimismo, había constituido una red de representantes en la mayoría de las colonias del valle de Cuauhtepac. El trabajo seguía siendo de carácter voluntario y los recursos materiales y económicos para su funcionamiento eran proporcionados por los mismos integrantes de la organización o por parte de los colonos. La claridad en el uso de esos recursos y la independencia de su origen jugaron un papel relevante para el mantenimiento de la legitimidad de la organización como representante social.

La organización en sus diversas etapas luchó por dar seguridad en torno a la propiedad de la tierra a los nuevos habitantes de las colonias y del pueblo. Dado que la mayoría de los asentamientos fueron construidos en parcelas ejidales, la tenencia de la tierra se convirtió en un tema de interés general para los pobladores de esas colonias. Ya desde principios de los años setenta estaba en la agenda de sus demandas; sin embargo, durante más de dos décadas no hubo respuesta positiva de la autoridad agraria ni del gobierno del Distrito Federal para iniciar el proceso de regularización de sus lotes. Ann Varley (1994) documenta el largo y tortuoso camino que tuvieron pobladores de zonas periféricas como Cuauhtepac para lograr la regularización de la tenencia de la tierra. En este sentido, una de las demandas permanentes de la organización era que los habitantes de todas las colonias tuvieran sus títulos de propiedad. En el abanico de gestiones que se realizaban este tema estaba presente, aunque variaba la cantidad e intensidad de las acciones (reuniones con autoridades, solicitudes formales tanto a las instancias gubernamentales correspondientes como a los representantes populares del distrito electoral, así como movilizaciones de colonos para impulsar las gestiones respectivas a través de líderes de los niveles más altos del organigrama partidista), pues ello dependía de las coyunturas políticas (véase entrevista con Miguel Ochoa Cifuentes en PAPO-Cuauhtepac, 2009: 167-182). Si bien no fue un resulta-

do directo de sus gestiones, sí contribuyó a que en los noventa iniciara el proceso de regularización de las colonias asentadas en ejidos en el norte de la ciudad, situación con un cariz político evidente, ya que esta zona de la ciudad se convirtió, a partir de 1988, en un enclave de la izquierda cardenista y, después, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

### **FORMAS DE ACCIÓN. ENTRE LO TRADICIONAL, INTUITIVO Y LO IMAGINATIVO**

Las acciones de este grupo de ciudadanos, en sus distintas etapas y formatos, organizativos, estuvieron en la difusa línea de las prácticas corporativas y la reivindicación ciudadana. Los marcos estrechos de participación existentes entre las décadas de los setenta hasta finales de los ochenta, definidos por el partido oficial y los gobiernos priístas, limitaban el ejercicio de la ciudadanía, por lo que las demandas y exigencias de la población de las urbanizaciones populares consolidadas o de reciente creación eran encauzadas por medio de mecanismos e instancias rígidas, verticales, autoritarias y patrimonialistas. Por su origen, sus objetivos y desarrollo, la agrupación ciudadana-partidista adoptó una serie de valores, principios y formas de interacción que le permitieron utilizar, por un lado, el marco participativo existente y, por otro, establecer una «manera de ser» independiente, con base en una lógica del interés colectivo y no de la transacción clientelar en beneficio de determinado grupo dirigente o partidista, como ha sido característico en la evolución de esos asentamientos humanos.

Es evidente que la independencia no significaba el aislamiento o distanciamiento con la autoridad o el sistema de representación política, sino más bien se expresaba en la capacidad de interrelación con diversos actores del partido oficial, gubernamentales, sociales o comunitarios, y de la capacidad de negociación de sus agendas sin renunciar a sus estrategias y repertorios de movilización, ni mucho menos a sus formas de participación y organización. Miguel Ochoa, líder destacado, expone con claridad la estrategia de su organización: «No acatábamos automáticamente las directrices de la Federación de Colonias Populares o del PRI, discutíamos la conveniencia o no de dar determinado apoyo.

Este dependía del cumplimiento de ciertas demandas». (Miguel Ochoa Cifuentes, comunicación personal, 27 de junio, 2017). Por ello, la relación con la FCP-CNOP fue contrastante, conflictiva y tirante. Sin embargo, no siempre la relación fue ríspida, hubo ocasiones en las que líderes de la FCP-Cuautepec y representantes del sector popular coincidían en ciertas críticas al funcionamiento del PRI y la atención del gobierno a las colonias populares del norte del Distrito Federal, por lo que hacían causa común en ciertas coyunturas, como fueron los casos de los dirigentes y diputados del distrito electoral federal número 1, que representaban a los habitantes de Cuautepec, como Juan Moisés Callejas a finales de los setenta y Carlos Hidalgo Cortés a mediados de los ochenta.

Las elecciones han sido momentos importantes en la gestión social, tanto para las organizaciones corporativas como para agrupaciones independientes. La participación comunitaria y ciudadana alrededor de la gestión social daba paso a la participación política en estricto sentido. En el caso de Cuautepec, estas generalmente eran un lapso en donde se abrían más oportunidades de gestión, aunque también se presentaban situaciones de tensión. Las negociaciones eran complicadas entre candidatos a la diputación federal y actores locales, pues había siempre un reclamo hacia el papel del partido y el gobierno por «el olvido» en el que tenían a las colonias de la zona; no obstante, cuando había avances en la agenda de demandas los apoyos eran ponderados, mas hubo ocasiones en las que los acuerdos no se concretaron y los miembros de la organización definían libremente su voto por partidos diferentes al PRI como el Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista, o se abstendían, situación que era vista como desafío hacia el partido; como sucedió, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1976, 1982 y particularmente en 1988, año en el que se fracturó el PRI local y por primera vez perdió todos los cargos de elección popular en la zona norte.

Si bien algunas problemáticas y demandas fueron procesadas en esas coyunturas electorales, el trabajo de gestión social y de participación ciudadana se daba durante todo el año. En estas gestiones tenían un papel importante las mujeres, principalmente las madres de familia, quienes participaban en las reuniones vecinales y en muchas de las actividades que realizaban los grupos integrantes de la organización ante las autoridades. Si bien fue restringida su presencia en las diferentes dirigencias, la presencia femenina fue

significativa en nuestro caso de estudio, como lo fue también en la mayor parte de los procesos de urbanización popular en México, independientemente de las experiencias organizativas y proyectos político-ideológicos que asumían (Massolo, 1992).

Ahora bien, un tema que es necesario anotar es el de la democracia dentro de la Asociación-FCP. Esta tenía un formato de coalición de agrupaciones que representaban a las distintas colonias, muchas de ellas contenidas en las instancias de participación formal como los comités de manzana y la asociación de residentes. No había un marco procedimental establecido en documentos formales para elegir a los representantes y tomar decisiones. Más bien, existía un conjunto de reglas informales basadas en principios democráticos: en cada colonia y en las juntas de representantes se realizaban procesos deliberativos y de toma de decisión por medio del voto mayoritario. En el caso de la representación, esta se decidía igualmente por votación directa, tanto los representantes por colonia como la conformación de la mesa directiva de la asociación. La participación no era obligatoria; dependía, entre otras cosas, de la gravedad de la problemática, el interés por determinada demanda local, la disponibilidad de tiempo de la gente y la voluntad de apoyar las causas de la comunidad. Por ello, a lo largo del tiempo, fue variable en cantidad e intensidad la participación de la población. Sin duda, en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta esta fue mayor, dados los tiempos y necesidades del proceso de urbanización de la zona.

Un aspecto que vale comentar es el uso estratégico de la comunicación. Sin tener conocimientos profesionales sobre ella, intuían su importancia, le asignaban un lugar preciso en su repertorio de movilizaciones y de alguna manera les daba identidad como actor social. Tenía tres niveles: (1) el discursivo, (2) la comunicación horizontal dentro de la organización y entre la comunidad, y (3) la comunicación en medios, fundamentalmente en la prensa escrita, la cual tenía como objetivo influir en las relaciones entre la organización y las autoridades locales y federales. El aspecto discursivo se observa con nitidez en las cartas y documentos elaborados tanto para exponer sus necesidades, objetivos y aspiraciones, como los comunicados en los que exponían sus planteamientos políticos y las razones de ser y actuar como grupo de colonos, en un primer momento y, posteriormente, como agrupación ciudadana. El segundo nivel de comunicación consistió en la conformación

de una red de representantes o líderes de las colonias que eran como nodos por los que circulaba en doble dirección la información: de abajo (colonos) hacia arriba (dirigencia) y de arriba hacia abajo. La información era sobre el funcionamiento de la agrupación y los problemas de las colonias, las demandas específicas y generales, las propuestas de solución, las acciones para procesarlas y la situación de las negociaciones con las autoridades, además de avisos sobre trámites y gestiones relativos a servicios públicos y apoyos gubernamentales. Todo ello servía para mantener cierta unidad y tomar decisiones en conjunto, aunque no siempre había consenso.

Respecto a la comunicación a través de la prensa, esta se realizaba principalmente a través de *El Día*, periódico que daba espacio de expresión a diversos actores sociales urbanos; si bien limitado, era una tribuna que visibilizaba problemas de pueblos, barrios, colonias y nuevos asentamientos de la ciudad capital.<sup>8</sup> En ocasiones, se apoyaban en otros medios como *La Prensa*, *El Universal* y *Excélsior*. En la prensa se exponían las demandas generales de la población; se hacían denuncias de irregularidades en la construcción y operación de los servicios públicos de la zona; se mostraba el deterioro y apropiación ilegal del área ecológica (bosques y cerros de la Sierra de Guadalupe); se cuestionaban o develaban las prácticas clientelares y patrimonialistas, tanto de las autoridades delegacionales y del gobierno central como del PRI y de otros grupos de colonos y ejidatarios del valle de Cuauhtépec y sus alrededores. En muchos casos, recurrir a la prensa sirvió como mecanismo de presión o control en sus relaciones con el poder partidario y las instancias gubernamentales. La consecución de algunos de sus objetivos y demandas fue resultado de un variado repertorio de acciones como la presencia dosificada, pero oportuna en la prensa capitalina.

---

<sup>8</sup> En los años setenta, las páginas de la sección «Capital», y, en la segunda mitad de los ochenta, las del suplemento *Metrópoli* del diario *El Día*, fueron dos de los espacios más utilizados para exponer problemáticas urbanas, sociales y políticas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En ellos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y grupos civiles y sociales de diversa índole exponían sus problemas, sus demandas y sus proyectos de ciudad.

## **NUEVA ETAPA DE LUCHA. DE LOS PROBLEMAS LOCALES A LAS DEMANDAS GENERALES**

Las condiciones en las que se habían desarrollado el Comité de Mejoramiento, la Asociación Pro-Mejoramiento y posteriormente la FCP-Cuautepec se modificaron significativamente. El crecimiento poblacional, que continuó transformando el espacio urbano y el medio ambiente, junto con los cambios en el perfil demográfico, socioeconómico y sociocultural de la población, fue lo que comenzó a impactar el funcionamiento y cobertura de la agrupación. La diversidad de problemáticas, de intereses, de grupos sociales y de posiciones políticas en las colonias generó dificultad para representarlas. Poco a poco, las demandas locales fueron procesándose de forma particular y solo los temas o problemas de carácter general fueron trabajados desde la FCP-Cuautepec y la Asociación. Por ende, la representatividad y la capacidad de movilización fueron disminuyendo. Para la segunda mitad de los ochenta se había diversificado el horizonte de la participación en la zona: en el mismo espacio coexistían organizaciones priístas de diferente cuño, asociaciones civiles, grupos del Movimiento Urbano Popular, colectivos comunitarios y grupos organizados en torno a los mecanismos formales de participación ciudadana, como los comités vecinales o juntas de vecinos. Una constante en muchas de estas organizaciones fue el mantenimiento del vínculo corporativo y clientelar con el PRI y el gobierno; este vínculo fue un medio para gestionar las necesidades de la población, un mecanismo de control sociopolítico y un dispositivo para la reproducción del sistema político local (véase Álvarez, 2011; Vite, 2001). Esta situación, que no se modificó con la llegada de la izquierda política (PRD) a los gobiernos delegacional y de la ciudad a partir de 1988, sino que se renovó de una forma más amplia e intensa (Ochoa, 2019; Piña, 2017; Vite, 2001).

Al mismo tiempo, la crisis económica de 1982 trajo consigo la desatención a las demandas de los sectores populares por parte de los gobiernos priístas, lo que complicó la labor que realizaba la FCP y generó descontento entre las filas de la organización y la población en general. No obstante, en esos años se lograron obras de gran importancia para la región; por ejemplo, se gestionó de manera exitosa la construcción de los dos puentes de la vialidad Cuautepec-Ticomán, en la zona de la colonia La Pastora, obra fundamental

para el sistema vial de todo el valle; se gestionó la construcción de escuelas primarias y secundarias, de centros de salud y de casas de cultura, entre otros servicios y equipamientos. Podemos afirmar que este grupo de colonos organizados transitó de una organización asociada estrechamente con el aparato partidista-gubernamental a una organización ciudadana con una gran capacidad de equilibrio entre demandas, negociación, movilización y principios organizativos. El eje de su acción estaba basado en una concepción de ciudadanía en el sentido de que ellos estaban convencidos de que lo que hacían era ejercer derechos que les daba la Constitución. No era una transacción de votos por servicios, bienes o privilegios, sino más bien la satisfacción de necesidades a partir de una idea de derechos y de corresponsabilidad en la producción de su hábitat y en la búsqueda de su bienestar. Si, como plantea Nuria Cunill (1991), la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos, entonces podemos caracterizar la experiencia de esta organización como un ejemplo de la participación ciudadana.

En esta etapa de organización y acción participativa se comienza a alcanzar una capacidad de negociación e intervención notable en los proyectos y programas gubernamentales. Podemos colocar esta fase de lucha en el inicio de la asociación entre ciudadanos organizados y las instancias de poder estatal que plantea Arnstein (1966: 30-31) en la que se puede identificar un grado de poder ciudadano (peldaño 6 de la escalera de participación ciudadana), es decir, la agrupación logra una organización articulada y propositiva que le permite negociar y participar en la toma de decisiones sobre asuntos y problemas generales de la comunidad con la aceptación de las autoridades y otros factores de poder. Se logra redistribuir el poder a través de la negociación entre ciudadanos y gobernantes.

## **FIN DE CICLO: DISOLUCIÓN Y CONTINUIDAD DE LA EXPERIENCIA ORGANIZATIVA**

La progresividad de la producción del hábitat popular influye en los ciclos de lucha por mejores condiciones de vida de sus habitantes. En principio,

las condiciones precarias impulsan la acción masiva y casi obligatoria de los pobladores para generar o gestionar mejores condiciones de vida en sus territorios. Con la satisfacción de necesidades vitales y otras que aseguren su patrimonio aminora la participación social en los esfuerzos colectivos, y esto cambia nuevamente cuando aparecen otros problemas y necesidades. La FCP-Cuautepec experimentó este proceso en la segunda mitad de los ochenta. La consolidación de las urbanizaciones populares, aunada a las recomposición política y social, hizo que los líderes de la organización orientará sus esfuerzos, ya no a cuestiones específicas de las colonias, sino de índole general, que afectaban o tenían relación con buena parte de la población del valle de Cuautepec; por ejemplo, problemas de movilidad urbana, seguridad pública, provisión de equipamiento social de impacto regional, protección de áreas de conservación ecológicas, protección del patrimonio histórico y cultural, etcétera. En este periodo podemos observar que la acción de la organización pasó de un plano estrictamente reivindicador a uno de carácter interventor.

Dos acontecimientos a finales de los ochenta provocaron un viraje significativo en la ruta de este grupo: uno, la ruptura priísta de 1987 y la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia de la República en 1988, que cimbró la cúpula del partido oficial y, sobre todo, al arcoiris de organizaciones de base que lo apoyaban en todo el país. Cuautepec no fue la excepción. Un número importante de los miembros de la FCP- Cuautepec se sumó al Frente Democrático Nacional (FDN), organización que apoyaba a Cárdenas, mientras que otros optaron por mantenerse en el PRI. La división no fue traumática, pero sí impactó en la dinámica de la agrupación; tal vez este suceso fue uno de los elementos que influyó en la disolución de esta experiencia participativa. La mayoría de los líderes e integrantes de la FCP-C que salieron de esa agrupación conformaron años más adelante la Asamblea Cívica de Colonias y Unidades Habitacionales del Norte del D.F. La efervescencia opositora al régimen rebasó inusitadamente todas las previsiones. Se dio un voto de castigo y de esperanza a la vez. Para el PRI fue la debacle y para el FDN (antecedente del PRD) fue una victoria contundente; por primera vez el PRI perdió todas las elecciones en el distrito correspondiente a Cuautepec: la presidencia de la República, la diputación federal, la representación en la Asamblea Legislativa del D.F. y la votación para el Senado.

Sin embargo, aquella situación no fue el único factor que explica la disminución de su presencia en la comunidad, el debilitamiento de su labor gestora y su final disolución como agrupación. Desde nuestro punto de vista, también contribuyeron otros factores que a continuación anotamos: (a) el retiro de la actividad política y social de muchos de los integrantes históricos de la organización, aunado a la muerte de algunos de sus líderes más importantes; (b) la desatención de los dirigentes para promover un relevo generacional que proporcionara nuevas propuestas de trabajo y acción; (c) la frágil institucionalidad de la organización, pues al no establecer con claridad procedimientos para la distribución de las tareas, los mecanismos de sucesión y las formas de operación interna, produjo una sobrecarga de trabajo y responsabilidad sobre contados integrantes, lo que afectó el funcionamiento cotidiano, inhibió la participación activa y generó diferencias entre algunos miembros; (d) la centralización en pocas personas de las labores de análisis y propuesta, de negociación y de evaluación del ejercicio gubernamental, evitó la socialización de los saberes adquiridos durante la existencia de la agrupación, y (e) la división que se produjo en 1988, pues alejó a algunos líderes locales que optaron por el PRI y fragmentó los esfuerzos colectivos. Estos factores explican por qué no fue posible alcanzar los niveles más altos del poder ciudadano que plantea Sherry Arnstein (1966): la delegación de poder y el control ciudadano. Al analizar las características de la organización a lo largo de su historia, podemos establecer que esta logró alcanzar un nivel de poder ciudadano identificado como la asociación de ciudadanos organizados con el poder público para atender las necesidades urgentes de la población, como ya se ha mencionado. Para 2010, el valle de Cuauhtepéc tenía aproximadamente más 300 000 habitantes.<sup>9</sup> Actualmente, la población está distribuida en dos barrios del pueblo, 56 colonias y cinco unidades habitacionales, las cuales en su mayoría están definidas como áreas de media y alta marginalidad,<sup>10</sup> lo que ha implicado el incremento de problemáticas urbanas diferentes a las de hace 40 años, aunque algunas de

---

<sup>9</sup> Información demográfica obtenida del Inegi (1991, 2001, 2011).

<sup>10</sup> Según el Consejo Nacional de Población en su estudio Índice de Marginación 2005, Cuauhtepéc era una de las zonas más marginadas de la ciudad; esta caracterización coincide, en términos generales, con el Índice de Desarrollo Social elaborado por Evalúa DF (2011), en el cual se establece que la mayor parte de las colonias que integran esta localidad poseen

aquellos años aún persistan (asentamientos irregulares, movilidad, servicios públicos insuficientes, etcétera). Asimismo, la dinámica política y social a partir del presente siglo se ha hecho más compleja y conflictiva; viejos y nuevos actores convergen en un mismo espacio, cada uno con necesidades e intereses diversos y, en muchas ocasiones, contrapuestos. Disminuidos por la realidad demográfica y social, los originarios comparten con aquellos la vida política de la comunidad, tanto en ámbito formal como en el no institucionalizado. La administración gubernamental perredista ha sido desarticulada, ineficiente e incompetente, marcada por la reproducción de las mismas prácticas y relaciones clientelares, corporativas y patrimonialistas que ese partido le cuestionaba al PRI.

Ante este complejo panorama, el grupo histórico que rompió con el priísmo, en su faceta de ACCUHNDF, perdió presencia y capacidad de representación. En los noventa su acción gestora fue más espaciada en el tiempo y, ya para la primera década del presente siglo, su intervención pública fue esporádica, aunque de gran trascendencia, pues en ese periodo se logró, a partir de una intensa gestión de varios años, la construcción y puesta en operación en 2006 de la Unidad de Medicina Familiar núm. 49 del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Un aspecto relevante que debemos apuntar sobre estos últimos años de actividad de la Asamblea es la presencia y acción más articulada y decisoria de las mujeres. Ya no solo participaban mujeres dedicadas al hogar, al comercio o actividades de servicios como en periodos previos, sino intervenían de forma más activa profesionistas, estudiantes, empleadas de gobierno, etcétera, lo que le proporcionó un nivel mayor de discusión y decisión. Ello, sin duda, influyó en la capacidad de interlocución con las autoridades de todos los niveles de gobierno, con los dirigentes de diferentes partidos políticos y con miembros de otras organizaciones sociales y políticas ya asentadas en la zona.

Las problemáticas urbanas y sociales de Cuauhtepc sobrepasaron las formas de funcionamiento y acción de este grupo de ciudadanos organizados. Hoy lo que predomina en el espacio, con excepciones, son actores sociales y

---

desarrollo social bajo y muy bajo, lo que significa que padecen muchos rezagos sociales, impera la pobreza y la habitabilidad del entorno es difícil.

políticos que velan principalmente por intereses específicos y locales, actúan con un cálculo de acumulación política más que de resolución de problemas y su acción social reproduce las prácticas antidemocráticas del sistema político mexicano que hemos apuntado. En este sentido, es pertinente anotar el planteamiento de Elizabeth Jelin (1994): «la democratización política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social» (p. 95). Parece que esto es lo que hoy se experimenta en el panorama sociopolítico en el valle de Cuauhtémoc, a pesar del camino andado.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La urbanización popular ha generado una diversidad de formas de organización y participación de los pobladores, que es difícil clasificarlas rígidamente y analizarlas con los mismos parámetros en todas las ciudades en donde se ha dado este fenómeno. Este es el caso de la agrupación que analizamos en este trabajo.

La labor de sus miembros estuvo dirigida a la producción y obtención de servicios públicos en los asentamientos populares y en los barrios del pueblo de Cuauhtémoc; al mantenimiento y recreación de formas de identidad y pertenencia colectivas de los pobladores originarios y los vecindados, así como a la promoción de una conciencia ciudadana más allá del discurso priísta, en la que la preeminencia estaba en el interés colectivo y general de la comunidad. Por su trayectoria, formas de acción y resultados, esta organización se convirtió en referente local de participación ciudadana en un contexto complicado para la existencia de organizaciones que caminaban en el entramado corporativo priísta, pero que al mismo tiempo optaban por senderos de cierta independencia. Si bien sus principales logros se dieron en una alianza con el partido oficial y en el marco de la participación institucional, sus características organizativas, sus modos de acción, su ideario y su funcionamiento hacen de esta agrupación un caso singular, ya que en un contexto rígido de participación se erigió como una organización ciudadana que supo utilizar todas las instancias y mecanismos formales de participación y articuló con oportunidad y eficacia acciones no formales, sustentadas en

un repertorio de movilización amplio y variado. Sin duda, los resultados de su gestión se observan cuando se hace un recuento de los servicios, equipamientos e infraestructuras existentes en el valle de Cuauhtepéc, o cuando se analizan los procesos organizativos locales de carácter social y partidistas de las décadas anteriores.

La participación ciudadana es una acción que no surge en condiciones ideales, ni la realizan actores virtuosos, sino que más bien se construye en procesos heterogéneos y complejos, con orígenes insospechados y a partir de experiencias que pudieran ser antagónicas a los atributos asignados a la participación y a lo ciudadano. Por ello, la participación debe entenderse como una construcción social determinada por un tiempo y espacio específicos, en los cuales va adquiriendo contenido y sentido, por lo que con el paso del tiempo y las transformaciones en la realidad social se reinventa y se modifica. Hoy, la participación en sus diversas expresiones, en particular la ciudadana, ha adquirido relevancia en nuestro país, pues las complejas relaciones sociales y políticas que caracterizan a la sociedad mexicana han generado la expansión de los derechos, los cuales son ejercidos conscientemente por los ciudadanos, por lo que su práctica y concepción se afianzan como aspectos indispensables para el avance democrático y la transformación de las relaciones entre el ciudadano y el Estado. Quienes en los años recientes se han incorporado a los procesos participativos en Cuauhtepéc no tienen referencias precisas ni de la trayectoria de este grupo ciudadano, ni de los principales personajes que le dieron vida; por ello, pensamos que es necesario que se conozcan y analicen las experiencias que les antecedieron. Tenemos frente a nosotros un gran reto: desmontar el entramado político social clientelar y la cultura política antidemocrática que limita la acción ciudadana y la posibilidad de construir ciudades más habitables a partir de la acción comunitaria y la organización social y ciudadana.

## REFERENCIAS

- Alonso, J. (coord. 1986). *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.

- Álvarez, L. (1997). Introducción general. En L. Álvarez (coord.). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones, Universidad Nacional Autónoma de México, 131-149.
- Álvarez, L. (2011). Cuauhtepac. En Gustavo A. Madero. En L. Álvarez (coord.). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 155-217.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bazant, J. (2000). *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio en el medio ambiente*. México: Trillas.
- CONAPO (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. México: Consejo Nacional de Población.
- CONAPO (2006). *Índice de marginación 2005*. México: Consejo Nacional de Población.
- Castañeda, V. (1994). Ciudad de México: grupos de poder local, mercado ilegal del suelo periférico y expansión metropolitana. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(107-108), 174-191.
- Conde, S., Gutiérrez, J.L. y Chávez, M.C. (2015). *Cartilla Ciudadana*. México: Fondo de Cultura Económica, Fundación Pueblo hacia Arriba.
- Connolly, P. (2008). Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad. En A. Iracheta y S. Medina (coords.). *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano*. México: El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, UNO-Habitat, 143-169.
- Iracheta y S. Medina (coords., 2009). Observing the Evolution of Irregular Settlements. Mexico City's colonias populares, 1990 to 2005. *International Development Planning Review*, 31 (1), 1-35.
- Coulomb, R. (1993). La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización? En A. Azuela

- y E. Duhau (coords.). *Gestión urbana y cambio institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 17-30.
- Coulomb, R. (mayo de 2018). *Autogestión, democracia y territorio: Ciudad de México, 1978 2018. Una retrospectiva*. Conferencia magistral, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Cruz, M. S. et al. (2011). Los pueblos del Distrito Federal, una reconstrucción territorial. En L. Álvarez (coord.). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 27-80.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Duhau, E. (2002). *Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. En Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincon Institute of Land Policy. Recuperado de <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion Merc ados/Documentos\\_Cursos/Dimensiones\\_Socio\\_Politicas-Duhau\\_Emilio-2002.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion%20Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Politicas-Duhau_Emilio-2002.pdf)>.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios* (1), 9-50.
- Evalúa D.F. (2011) Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal *delegación, colonia y manzana*. México: Evalúa-D.F. <[http://www.evalua.df.gob.mx/indice/ind\\_inf.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/indice/ind_inf.pdf)>.
- Gomezcésar, I. (2019). Vida festiva y proyectos culturales en Cuauhtémoc. En I. Gomezcésar y C. Ochoa (coords.). *Cuauhtémoc: actores sociales, cultura y territorio*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 159-215.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1991). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2001). *XII. Censos General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2011). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Jelin, E. (1994). ¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), 91-107.
- Legorreta, J. y Sil, M. (1985). El PRI y el sector popular de la CNOP. *Estudios Políticos*, 4-5(4), 64-72.
- Massolo, A. (comp., 1992). *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: El Colegio de México.
- Merino, M. (1997). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Moctezuma, P. (1999). *Despertares: comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*. México: Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa.
- Molina, J. y Pérez, C. (2017). Participación política. *Diccionario electoral*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Núñez, O. (1990). *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano- popular*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Ochoa, C. (2020). Club 14-20. El entusiasmo de compartir el placer de la cultura. En P. Ibararán (ed.). *Memoria e identidad pa' l Barrio. Catálogo de fotografías y de experiencias comunitarias. Cuauhtepc, periferia al norte de la Ciudad de México*. México: Colectivo Chiquihuite Culture Club, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, 11-16.
- Ochoa C. (2019). Del set cinematográfico al caos metropolitano. Apuntes sobre Cuauhtepc en los albores del siglo XXI. En I. Gomezcézar y C. Ochoa (coords.). *Cuautepec: actores sociales, cultura y territorio*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 97-156.

- PAPO-Cuautepec (2009). *Cuautepec: memorias de ayer y hoy*. México: Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, Gobierno de la Ciudad de México.
- Ramírez, J.M. (1986). *El movimiento urbano popular en México*. México: Siglo XXI.
- Sánchez, M.C. (2005). *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Vite, M. (2001). Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuautepec. *Sociológica*, 16(47), 199-238.
- Varley, A. (1994). ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), 135-164.