

**Sociedad civil y agenda de gobierno:
el caso de la Unión de Vecinos y
Damnificados 19 de Septiembre-Frente
del Pueblo en la ciudad de México,
1985-1999***

*Miguel R. González Ibarra***

34



Programa Interdisciplinario
de Estudios del Tercer Sector

2005

La colección *Documentos de discusión sobre el Tercer sector* difunde los avances de trabajo realizados por investigadores del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense, A.C., con la idea de que los autores reciban comentarios antes de la publicación definitiva de sus textos. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). Los editores han mantenido fielmente el texto original del presente documento, por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva del (de los) autor(es). D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C., Ex hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México. Teléfonos: (722) 279 99 08 y 218-00-56; fax: 218-03-58; E-mail: piets@cmq.edu.mx. Correspondencia: Apartado postal 48-D, Toluca 50120, México.

* Este documento es producto de los avances de la investigación intitulada *Participación política y agenda de gobierno: un marco de análisis a partir de casos de organizaciones y movimientos sociales en la ciudad de México, 1985-2003*, desarrollada actualmente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM bajo la dirección del Dr. Fernando Pliego Carrasco. El autor agradece el apoyo para la difusión del trabajo, así como las observaciones y aportes que se puedan generar a la *Coordinación del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector* de El Colegio Mexiquense, A.C.

**E-mail: ibarra000@yahoo.com

Resumen

En el marco del debate sobre la naturaleza y el desarrollo del llamado *tercer sector* -y más acotadamente del estudio de organizaciones civiles- en México y la ciudad de México, este documento reflexiona sobre la importancia de la participación ciudadana en la construcción de la *agenda política*. En una primera parte, el autor distingue conceptos para caracterizar el tipo de acción y participación que despliega la organización objeto de estudio. En un segundo momento, expone algunos modelos de relación que explican la actividad de organizaciones civiles en los procesos de acceso y edificación de la agenda política. En este orden, discute la dinámica y dilemas que se observaron de la participación en la conformación de la agenda política por parte de la *Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y del Frente del Pueblo* (asociación civil de procedencia urbana) en materia de reconstrucción de vivienda popular, elecciones y otros temas del ámbito partidista en la ciudad de México entre 1985 y 1999.

Palabras clave: participación, agenda política, organización social, ciudad de México, Unión de Vecinos y Damnificados

PRESENTACIÓN¹

En todo el mundo, a lo largo de la historia, la gente ha recurrido una y otra vez a la calle con el propósito de expresar sus demandas en el sistema político, en particular hacia el ámbito político-institucional. Estas manifestaciones han sido analizadas por una parte de la teoría social y política cuya finalidad, en mayor o menor medida, ha sido indagar en los elementos y/o motivaciones individuales que generan la acción colectiva, así como procesos de organización y participación social más amplios. Si bien existe un amplio número de obras (Tarrow, 1997, p. 147-262; S., McAdam, D., McCarthy, J., Zald, M., 1996, p. 413-474; Riechmann, J., 1999, p. 23-26) que dan cuenta de la importancia que juegan los grupos, organizaciones, movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil en la deliberación de asuntos públicos, es fundamental reflexionar sobre cuál es la calidad, alcance y significado de dichas intervenciones en la definición de la agenda política y para una mejor gestión pública local.

En este orden y no obstante que Salomón y Anheier consideran que muchas organizaciones se pueden agrupar en el término *tercer sector* en razón de su actividad *estructural-opera-*

cional en un sistema político (Salomón., y Anheier 1997, p. 2-7), en México, y concretamente la ciudad de México, la actividad y ámbito de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de naturaleza popular, organizaciones empresariales, de promoción, asistencia social, entre muchas más, ha sido un factor decisivo en la formación de agendas políticas o de gobierno, promoviendo de manera permanente "asuntos nuevos" y reclamando atención a temas públicos olvidados desde la atención institucional.²

En efecto, al menos en las últimas dos décadas un número amplio de organizaciones y grupos en la capital han visto la luz con la intención de "hacer valer su voz" y reclamar la atención y legitimidad de sus demandas. De algún modo, su actividad ha jugado un papel determinante en los procesos recientes de alternancia democrática local (Álvarez, L., 1997; Davis, D., 1999, 1999; Foweraker, J., 1989, 1990; Frutos, M., 2002, Ramírez, J., 2003; Pliego, F., 1997). No obstante lo anterior, es necesario acotar que las características del marco institucional de la ciudad y las condiciones políticas de gobernabilidad, como aquellas que formulan los actores sociales y civiles, resultan elementos claves para revisar el significado y calidad de la participación de la

¹ Este documento se presentó en el II Congreso de la *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP) en el Panel "Sociedad Civil y Participación Política", realizado en la Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México el 29 y 30 de septiembre de 2004.

² Aunque reconozco que el debate y análisis sobre el término *tercer sector* es más amplio e importante, la organización que se toma como caso de estudio se puede ubicar en el conjunto de organizaciones sociales (que forman parte de la sociedad civil) de procedencia urbana, y que generaron múltiples expresiones sociopolíticas con otros actores en el espacio público de la capital.

ciudadana en la agenda política; es decir en el poder institucionalizado.

En escenarios como la capital del país, el manejo aún tradicionalista de intermediación de los partidos y la subordinación del gobierno en diferentes niveles de gestión hacia la participación social y el conflicto político, advierten un proceso de formación de la agenda accidentado, semi-abierto y poco flexible al reconocimiento y la discusión pública y política de asuntos. En gran medida, la formación de la agenda, es un proceso desigual y supone diversas capacidades entre los actores por difundir, jugar, argumentar y generar ajustes mutuos frente al gobierno sobre la naturaleza pública de un conflicto dado a mayores círculos de la sociedad civil y política en la entidad.

Dicho de otra forma, en la ciudad es posible argumentar que entre 1985 y 2000, las organizaciones y movilizaciones urbanas se hayan relacionado con el ámbito político institucional de forma relativamente estable y pacífica. La protesta y expansión de temas, problemas o situaciones de conflicto en la opinión pública (agenda pública y agenda de los medios de comunicación) ha significado mayores condiciones o posibilidades para acceder a la agenda política (*agenda building*) y tratar de incidir en la definición de problemas públicos, no obstante, la existencia de cauces institucionales formales y vínculos de intermediación política generados por los partidos políticos que limitan o amplían la acción política-estratégica de grupos y organizaciones sociales y civiles hacia el régimen político y gubernamental.

Bajo estas consideraciones, el presente trabajo propone: **1)** reflexionar sobre los conceptos de participación y agenda política puntualizando la relevancia de la segunda noción en el análisis de los procesos sociales y políticos; **2)** recuperar, para el análisis, algunos modelos que explican la actividad de organizaciones sociales y civiles en los procesos de acceso y edificación de la agenda política, así como sus implicaciones en la definición de problemas públicos; **3)** acotar la vinculación entre organizaciones-movimientos sociales y la agenda política, a fin de indicar

algunos dilemas a los que se enfrentan los primeros al tratar de influir, cambiar o trastocar no sólo los procesos de formulación de políticas públicas, sino la ejecución de programas gubernamentales; y **4)** señalar la dinámica de la participación de organizaciones sociales y movilizaciones ciudadanas en la agenda política de la ciudad de México con base en la experiencia de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre-Frente del Pueblo.³

PARTICIPACIÓN Y AGENDA POLÍTICA

En los últimos años el estudio de las organizaciones y movimientos sociales y de la formación y ejecución de políticas públicas se ha desarrollado de forma notable. Sin duda, se ha venido reconociendo que la actividad de organizaciones de los movimientos sociales ha sido central en la redefinición de diferentes procesos de toma de decisiones o problemas específicos en el sistema político. En lo empírico, algunos análisis han aportado nuevos elementos para reconocer la relación de los movimientos con el Estado y se han deducido planteamientos que ofrecen una visión más compleja de procesos relacionados con su estructura organizativa e impacto de su movilización impulsado hacia lo institucional (Munck, G., 1995, p. 17-40).

Desde el análisis de políticas públicas algunos trabajos como los de Cobb, R., & Elder, C., (1976, p. 11-54) y Cobb, R., Ross, H., & Ross J., (1976, p. 126-138) han explicado que muchas de las acciones de gobierno de alguna u otra

³ Cabe destacar, que en el amplio estudio sobre las organizaciones de la sociedad civil en México –y más ampliamente sobre el debate de los contenidos y clasificación de la naturaleza y evolución del Tercer Sector–, el trabajo es pertinente en la medida que a través del estudio del papel de la Unión de Vecinos y Damnificados y sus procesos de relación con el ámbito estatal e institucional vigentes, se destacan otras facetas del análisis sociopolítico en la materia. Por otro lado, y si bien existen campos de debate y discusión en diversos foros académicos en México, la **Serie de Documentos de Investigación** generada por el *Programa Interdisciplinario de Estudios sobre el Tercer Sector* de El Colegio Mexiquense, con sede en el Estado de México, resulta un espacio importante y ya fundamental para reflexionar de forma interdisciplinaria y fomentar el intercambio de trabajos sobre el estudio y actividad de la sociedad civil en el país.

forma se relacionan con la participación y actividad de grupos y organizaciones que buscan coadyuvar en mejores mecanismos de gestión pública. Si bien esta situación en regímenes democráticos es casi una condición, en países en construcción democrática, como los de Latinoamérica, normalmente se presta poca o nula atención a la naturaleza de las relaciones políticas y de la protesta social de las organizaciones y sus vínculos con la política institucional (Dahl, R., 1991, p. 1-15).

Bajo este marco, y si bien existe un amplio número de obras a la fecha que dan cuenta del significado de participación política, es posible decir que la participación política refiere a toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales e ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros (Conway, 1985, p. 11-25).

Verba, Nie & Kim (1978, p. 53; 310-312), han señalado que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son: i) grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos; ii) amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; iii) grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; iv) nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y v) grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.

Según Molina (2004, p. 1-3), es posible clasificar a los ciudadanos según la forma en que participen y no solamente según el esfuerzo que

estén dispuestos a asumir para hacerlo. Básicamente, los modos serían: **a)** el Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en *elecciones* nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda; **b)** Campaña política, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir propaganda política; **c)** Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios; **d)** Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano; y la **e)** Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica o civil." (Molina, J., 2004, p. 2)

Respecto a la noción de agenda política, es necesario indicar que en el campo de la sociología política, en el análisis de políticas y en los medios de comunicación junto a la categoría de *tema*, es también básico el tratamiento del concepto de *agenda*. Etimológicamente, la *agenda* refiere a un conjunto de asuntos prioritarios o "memorando" que especifica lo que se debe hacer en un momento determinado. También se acota como una liturgia o ritual profano que programa ciertas acciones. Se infiere, de igual forma, a una especie de "guía de ferrocarriles" o de vuelos, que une tiempos y acciones o bien a el orden día de una asamblea (García R., 1991, p. 31) En lo social, la noción puede ubicarse como un mecanismo que regula la forma en que una comunidad, grupo u organización (orientada al saber o a la praxis) va estableciendo una serie de relevancias temáticas de su entorno.

No obstante, la *agenda* ha sido estudiada más profundamente por la Ciencia Política (Walker, J., 1977; Kingdon, J., 1984; Baumgartner, F. & B. Jones, 1993; Riker, W., 1986, 1988, 1993, 1996) y la Comunicación (Cohen, J., 1963; MacCombs, M., & D. Shaw, 1972; Rogers, E & J. Dearing, 1988; Zhu, J., 1992; y Vara, 2001). En el primer caso, la noción se ha desagregado en temas (*issue creation*), a fin de explicar el funcionamiento del sistema político. El tratamiento del tema "agendas" es visto en conexión a los temas de: "sistema" (como marco más general en el que se da la coordinación de actividades de un grupo), "poder" (como posibilidad de imposición de decisiones de unos sobre las de otros), "toma de decisiones" (como proceso en que hay que resolver problemas objetivos pero también superar conflictos en el sistema de dirección del sistema), y "grupos de intereses" (aspectos también de la dimensión social y política de los sistemas organizados) (Cobb, R., & Elder, C., 1976, p. 32-51).⁴

En el ámbito de la comunicación el término se ha delimitado como *agenda-setting* para

⁴ Estos cuatro campos son los más relevantes no sólo para los estudios de las organizaciones y movimientos, y su proceso de incursión y participación en la esfera política de lo político institucional, sino para centrar relevancias temáticas y asuntos como resultado de sus vínculos y procesos con instituciones políticas y actores en conflicto en lo civil.

afirmar que las prioridades de la prensa llegan a ser, hasta cierto punto, las prioridades del público. Aunque este concepto ha evolucionado de manera muy compleja, la noción se ha caracterizado por analizar la canalización que sufren los públicos por la forma y el fondo de difundir mensajes por los medios.⁵

Cobb y Elder (1976, p. 115-119), identifican dos formas básicas para definir prioridades en la *agenda*. Por un lado, la *agenda sistémica*, refiere al conjunto de problemas de toda una comunidad política. Por otro, la *agenda institucional*, tiene un sentido más restringido en la medida que es más específica y concreta, y sólo afecta al subsistema de toma de decisiones. En el sentido sistémico, la *agenda* define todo el campo de relevancias o prioridades de un sistema social. En la empresa definiría las prioridades de todos sus accionistas, personal, proveedores, y otros socios, en que trabaja el sistema. En el ámbito de la Administración definiría las prioridades de los ciudadanos, de los partidos políticos ligados al aparato administrativo. En el sentido institucional, la *agenda* es sólo lo que define prioridades para el subsistema responsable de decisiones. En la empresa, podría ser la de las decisiones de un Consejo de Administración. En el caso de la gestión pública, el catálogo y calendario de acciones políticas de un partido y un gobierno, o el de los responsables superiores del aparato administrativo.

En este orden, Walker, J. (1977, p. 433-445) ha planteado el *tema* de la *agenda* en el marco de una teoría política distinguiendo cuatro tipos distintos de los centros temáticos: 1) problemas que periódicamente vuelven a ser relevantes; 2) problemas que surgen sólo esporádicamente; 3) crisis y presiones; y, 4) problemas libremente elegidos. En este autor, el tema es identificado como un "problema" (no como un conflicto) y el tema adquiere un cierto status especial cuando se le inserta en la *agenda*, que es definida por el grupo de los participantes activos legitimados en un proceso político. Cabe señalar, que

⁵ El término *agenda-setting* fue popularizado por Maxwell MacCombs en 1972, aunque la noción nace, según Rogers y Dearing, en 1967.

los límites de estos grupos no son fijos, pueden ampliarse o restringirse ellos mismos según el tipo de problemas y su tratamiento específico en la agenda sistémica o institucional.

Al analizar la relevancia o prioridad (*salience*) de un tema implica sustraer a otros. Es decir, no se puede considerar la cuestión como si la capacidad del sistema observador fuera ilimitada; es esencialmente limitada y, por tanto, se puede decir que los temas están en competencia. A propósito Zhu (1992, p. 825-836) ha explicado esta limitación en referencia al modelo de los juegos de suma cero (si gana A pierde automáticamente B). En este orden, se acota cinco tipos de agenda los cuales si bien remiten a un campo de análisis más explícito, aquí sólo destacamos su clasificación de manera operativa: por un lado, distingue la agenda de los grupos de interés; la agenda de los medios de comunicación; la agenda de la audiencia de tales medios; así como la agenda de los responsables de la política (institucional); y, de la misma política definida.

En esta misma línea Nelson, B., (1993, p. 105-140), ha indicado las repercusiones de la definición de temas en las agendas y apunta que no puede concluirse que un tema desplace totalmente a otros; en cambio, cree que el advenimiento de un tema puede muy bien hacer ver el antiguo tema a la luz de otros. De otra forma, al insertarse nuevos problemas en el foco de atención del sistema observador no sólo hay que asignar "sinergias" en la observación de distintos temas que ayudan a observar mejor a otros. Al respecto Kingdon (1984, p. 1-15) ha dicho que la dinámica de la capacidad de inserción en agendas, en razón de no exagerar el aspecto de competición-exclusión, sino admitir que la misma capacidad de observación puede aumentar o reducir el curso del tiempo. Muchos de los temas que son prioritarios o que se encuentran en franca competencia para acceder hacia alguna agenda (sistémica o institucional) quedan olvidados al darse más relevancia a otros.

Como se puede notar, la *relevancia* es central en la definición de un asunto determinado. Los trabajos de Luckmann (1976, p. 2-10) han

puesto la atención de la investigación sobre la dimensión sociológica del conocimiento del problema de la comprensión e la actividad de un sistema social al construir "temas" o "marcar relevancias." Dicen que el "tema", es una cuestión muy importante hoy día en el estudio de la forma en que los sistemas sociales limitados (como es el caso de empresas o en unidades de administración pública o privada) no sólo construyen (o reelaboran modelos de otros) unidades de sentido como complejos temáticos, sino también sobre la importancia que asignan a dichos "temas."

En el campo de la gestión estratégica, la construcción de temas y agendas ha sido identificado por Dutton (s/a, p. 127-144) como un proceso de edificación o construcción donde la relevancia de los temas se caracteriza por asignar el "recurso" (del sistema de observación), que es la atención a un determinado complejo temático como relevante para la estrategia, así como donde se da legitimidad a la ocupación o conquista sobre ese tema para su tratamiento y discusión. Aunque la "legitimidad del tema" no debe verse como si dependiera sólo de un consenso entre grupos o actores sobre los contenidos a debatir, sino más de la "importancia" de lo que debe ser debatido, es necesario considerar como relevante la forma en que se desarrolla este proceso. En la amplia realidad organizacional, y en el ámbito concreto de un sistema político, los temas no son propuestos por colectivos, sino son introducidos en la discusión por un actor o grupos conectados directa o indirectamente en él. "Los temas no vienen del aire, sino se introducen en procesos de comunicación entre individuos que pueden ganar en aprecio de otros, pero también que pueden arriesgarse a perder su imagen." (p. 128).

Siguiendo con Dutton (p. 130), existen factores positivos y negativos en la actividad de inserción de temas en la agenda estratégica. Si el cuerpo de dirección está abierto a la comunicación ascendente, esto puede favorecer la introducción de nuevos aspectos temáticos, pero la premura y urgencia del cambio puede frenar estas nuevas aportaciones. Sin embargo, el problema más importante parece ser el momento

temporal en que un tema es insertado en la agenda; es decir, el papel que desempeñan dos factores: la toma de conciencia y el interés despertado por el tema. Indudablemente, esto depende del contexto o ambiente donde los elementos cognitivos se han convertido en hábitos de ver las cosas o bien en relevante en fenómenos que bien son decisivos para que se admita una cuestión como complejo temático.

La forma en que los temas llegan a formar parte de una *agenda* pueden ubicarse desde distintas condiciones generales o específicas de un sistema social y político dado, donde los *temas* y la *relevancia* de los mismos están conectados con concepciones subjetivas de valor individual, de orden colectivo, público y político, así como de derivaciones relacionadas con crisis agudas o latentes (políticas, económicas o sociales) en el sistema, entre otros factores que remiten a la "novedad" status de los promotores del tema que suele decidir sobre el lugar y grado de escucha que se le presta, o bien por patologías existentes en el sistema de transmisión de información o de comunicación. Al referirnos a las condiciones de un sistema social y político, aludimos al contexto cultural que, en determinados sistemas, posibilitan o traban la introducción de nuevas perspectivas en el tratamiento de problemas y, por tanto, en su acotación sociopolítica.

En suma, la noción de *agenda*, se refiere al conjunto general de controversias políticas que en cualquier parte del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político. También nos referimos a un conjunto de partituras concretas y específicas, programadas para consideración activa y seria por parte de un organismo institucional particular a cargo de la toma de decisiones. La *agenda sistémica* siempre será más general en extensión y dominio que cualquier *agenda institucional* dada (Cobb & Elder, 1986, p. 26).

Si bien reconocemos que la noción nos envía a otras teorías de la agenda identificadas con los medios de medios de comunicación y la opinión pública, por el momento es necesario dejar bien claro que la unidad de análisis de la agenda son

los temas, problemas o asuntos (*issues*), que bien pueden ser entendidos como "el conflicto entre dos o más grupos identificables sobre materias procedimentales o sustantivas relacionadas con la distribución de las posiciones o de los recursos", bien como "un problema social, usualmente conflictivo, que ha recibido la cobertura de los medios de comunicación masivos" o bien, y en todo caso, "como cualquier cosa que este en contienda al interior de un público relevante." (Cobb, Roger, 1972, p. 82; Dearing y Rogers, 1996, p. 4; y Lang y Lang, 1981, p. 45) Finalmente, no hay que confundir la agenda con un orden del día o un programa. Una orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de temas o problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinadas a llamar la atención de un público electoral, parlamentario, civil (Meny, Y., y Thoening, J. C., 1992, p. 14). La *agenda*, como aquí se entiende, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas, que exigen la intervención de la autoridad pública. Lo que nombramos la "fijación de la agenda", es un mecanismo (imaginario) esencial en una sociedad política que tiene su especificidad concreta en el conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa o no) de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, J., 1989, p. 24-25).

MOVILIZACIÓN Y ACCESO A LA AGENDA POLÍTICA: TRES MODELOS PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO

Como hemos ido delimitando, en la agenda política se identifican los temas que han alcanzado un gran nivel de interés público y visibilidad en la sociedad o en grupos específicos. Por otra parte, la *agenda política formal*, constituye la lista de temas que los responsables de la toma de decisiones han aceptado de manera formal para la consideración seria. Bajo estas consideraciones, el estudio de la construcción de la agenda política conlleva precisar la participación política y el entendimiento de los grupos involucrados en un conflicto determinado, así como los compo-

nentes que dieron origen al mismo. Algunos elementos tienen que ver con la definición del asunto en disputa, mecanismos de disparo, uso y manejo de símbolos utilizados en proceso de movilización, así como la correlación existente de los grupos hacia los diferentes públicos. No obstante, que partimos de la idea de que cada comunidad establece una agenda de asuntos sujetos a deliberación política y atención gubernamental, es necesario señalar la forma en que un tema o problema determinado puede entrar a la agenda pública y de los medios de comunicación, y desplazarse hacia la agenda política formal.

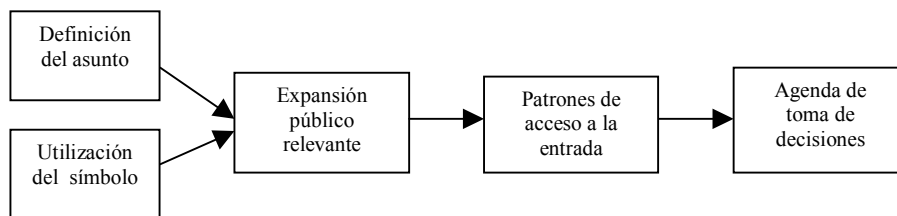
Así, un tema o problema que busca obtener un estatus dentro de la agenda formal sigue cuatro estadios en el sistema de entrada y acceso (*Cuadro 1*). Estos cuatro estadios son: iniciación, especificación, expansión y entrada. En la fase de iniciación y especificación, el tema o problema se define, se convierte en un asunto concreto y específico que proclama el grupo de iniciación o de autores. La siguiente etapa es la expansión, donde el tema busca adeptos al interior del público, primero con aquellos que están atentos e informados sobre el tema y después con el público general.

La expansión y los patrones o estrategias de acceso que siguen los autores del tema, son el

mecanismo por el cual, a través del número de voluntades y expectación generada por el asunto, hacen presión para obtener la atención de los responsables de tomar decisiones (*decision makers*) y ganar un espacio en la agenda política. Si bien es importante la utilización de símbolos para integrar individuos, actores y grupos al asunto, éste proceso no sólo se encuentra en la especificación del tema, sino a lo largo de todo el proceso. Cabe decir, que el sistema de acceso a la agenda no siempre es lineal, depende de cada sistema político, y de cómo sea la mecánica de iniciación de los temas en su interior.

En este sentido, Cobb, Ross y Ross (1976, p. 127-138), identifican tres modelos de trabajo que trazan la manera en que los problemas llegan a la agenda, así como las tasas de éxito que se tienen al lograr un estatus (prioridad) en la misma. Los modelos son: *Iniciativa Exterior*, *Movilización* y *Acceso Interior*. Pese a que los modelos constituyen procesos y dinámicas políticas determinadas, la recuperación de los mismos se hace de manera operativa y esquemática, a fin de indicar la complejidad y, al mismo tiempo, la riqueza analítica del proceso de construcción de la agenda política.

CUADRO 1
SISTEMA DE ENTRADA Y ACCESO A LA AGENDA



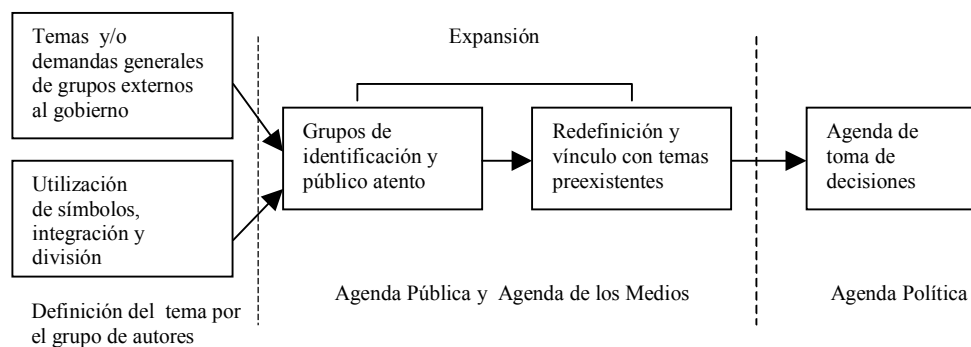
Fuente: Cobb R., and Elder, E., 1973, p. 195.

En el modelo de iniciativa exterior (*Cuadro 2*), los temas o asuntos son propuestos por un grupo al exterior de la esfera gubernamental o política; es decir con autoridad en el proceso de toma de decisiones. El tema propuesto necesita de adquirir apoyos al interior del sistema social para obtener el acceso a la agenda. En la especificación del tema, los autores articulan diversas demandas generales en demandas específicas, a través del uso de símbolos culturales, ideológicos, sociales, etc., y se dan los posicionamientos de los actores en grupos que, más tarde en la expansión y acceso a la agenda, desarrollarán un conflicto (Cobb, Ross y Ross, p. 128-129).

tiene éxito, este se ubica dentro de la atención de los actores indicados que le brindan el acceso a la agenda política.

Por otra parte, el modelo de movilización (*Cuadro 3*), muestra la manera en que los temas surgen no de grupos fuera del gobierno, sino por líderes y grupos que ocupan algún tipo de oficinas público-gubernamentales, es decir, que tienen participación en el proceso de toma de decisiones. Por este motivo los temas o asuntos, que en este caso son programas o políticas, tienen un acceso directo a la agenda formal o política, pero necesitan el apoyo, consentimiento o participación del público para llevarse a cabo (Cobb, Ross y Ross, 1976, p. 130-134).

CUADRO 2
MODELO DE INICIATIVA EXTERIOR



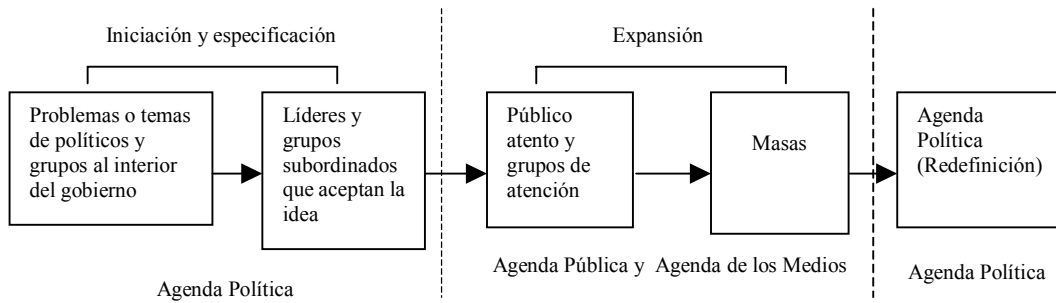
Fuente: Elaboración del autor con base en Cobb R, Ross., M., and Ross, J., 1976, p. 128-129.

La expansión es necesaria como paso a la agenda pública la cual se puede alcanzar a través del uso de los medios de comunicación (es decir el tema se ha insertado en la agenda de los medios). Además, la entrada de nuevos grupos y actores al asunto o (incluso podríamos llamar) conflicto puede desembocar en una redefinición del tema y en generar un vínculo con otros temas preexistentes como un símbolo que le brinda más campo en la arena política a su favor. Asimismo, la participación de grupos de identificación y atentos al tema son el vínculo con el resto de la sociedad, el público de masas. Finalmente, una vez que el tema ha afrentado la batalla política durante su expansión, si

De esta forma, el grupo de iniciación, que son los líderes o grupos al interior del gobierno, moviliza el tema a la agenda pública, contando en la especificación con la aceptación de líderes subordinados (burócratas o políticos). La expansión del tema a la agenda pública y de los medios, se da de la misma forma que en el modelo de iniciativa externa lo hacen los grupos de iniciación, aunque es claro que los recursos con que cuentan los líderes promotores del asunto son mayores.

Finalmente, el tema o asunto regresa a la agenda política para ser tomado en cuenta o ejecutado cuando una proporción significativa del público reconoce el programa del gobierno como

CUADRO 3
MODELO DE MOVILIZACIÓN



Fuente: Elaboración del autor con base en Cobb R., Ross M., and Ross J., 1976, p. 130-134.

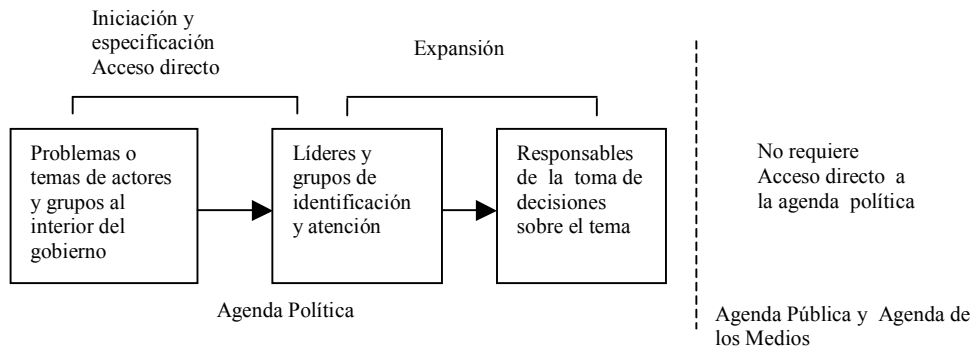
un problema importante. Cabe mencionar, que este modelo es común en países donde la participación política de la sociedad civil no es tan clara y real, puesto que en éste, la agenda política se construye a partir de las propuestas del gobierno y la participación de las organizaciones, grupos y actores externos a él, sólo interactúa en la redefinición y el apoyo brindado al tema.

En lo que respecta al modelo de acceso interior (Cuadro 4), los temas o asuntos surgen, al igual que en el modelo de movilización, en el interior de una oficina público-gubernamental. Son propuestos por un grupo de iniciación que son líderes o políticos que, a través de especificar propuestas concretas, buscan la aprobación de los responsables de la decisión

(*decision makers*) que sean necesarios. En muchos casos, y como estrategia de acceso, los mismos líderes iniciadores son parte de este cuerpo de decidores (Cobb, Ross y Ross, 1976, p. 134-137).

Además, la expansión del asunto se restringe al público, ya que los autores determinan que no podría éste comprender sus problemas técnicos y el lenguaje administrativo. Sin embargo, sí abarcan una limitada expansión a aquellos grupos atentos que sean realmente vitales para la aceptación del tema o en su caso de la política o programa. Por esto no necesita pasar por la agenda pública, su formalización se da a través del acceso directo de los autores o de interme-

CUADRO 4
MODELO DE ACCESO INTERIOR



Fuente: Elaboración del autor con base en Cobb R., Ross M., and Ross J., 1976, p. 134-137.

diarios que aseguren su entrada a la agenda política.

Como podemos apreciar, los tres modelos que explican el sistema de entrada y acceso a la agenda política advierten situaciones más o menos exactas y uniformes. Si bien es notable analizar algún asunto en específico con cada uno de los modelos, a fin de entender la mecánica de la formación de la agenda política, también es posible revisar problemas o asuntos donde la combinación de los tres modelos en el análisis resultaría muy relevante. En el siguiente inciso, destacamos algunas posibles derivaciones políticas producto de la actividad e influencia que puedan tener los grupos, organizaciones y movimientos sociales en su camino por acceder a la agenda política y a la agenda de los medios de comunicación, principalmente.

MOVIMIENTOS, INTERCAMBIO Y CONTROL EN EL ACCESO A LA AGENDA POLÍTICA

Al intentar incidir en el ámbito de lo político, las organizaciones y los movimientos sociales se ven envueltos en diferentes controversias sobre los significados. Una de las tareas esenciales es la de definir e interpretar los problemas sociales y las injusticias, de modo que se logre convencer a una amplia y muy diversa audiencia sobre la necesidad de emprender acciones colectivas de carácter político o reivindicativo para corregir estas deficiencias. En los últimos años, los estudiosos de los movimientos han ido reconociendo la importancia que tiene la definición de problemas, así como las dimensiones que revisten los factores externos en los procesos de movilización. Snow y Benford (1992, p. 1-10), por ejemplo, han notado que muchas de las interpretaciones de los movimientos se basan en construcciones sociales manipuladas o generadas. En este sentido, la creación de marcos discursivos se realiza en un contexto social y político más o menos amplio en el que, al mismo tiempo, se da forma a las oportunidades con las que cuentan los activistas y líderes de las

organizaciones para llamar la atención sobre los problemas que más les preocupan y por los que en muchos casos existen.⁶

Como hemos venido enfatizando, existe un gran número de temas hacia los que cualquier público puede dirigir su atención. La atención generalizada y conflictiva hacia un tema puede dar origen a la formación de una agenda ya sea en el ámbito de los medios, en el público y en el gobierno. Las agendas guardan una estrecha relación entre sí, pese a que existen incentivos y procesos diferentes en su conformación. El dinamismo de los activistas de los movimientos no sólo se caracteriza por vincularse a la opinión pública y señalar su interpretación de un problema dado, sino se distingue por impulsar el intercambio de puntos de vista y análisis con diferentes actores sociales donde deviene una vinculación necesaria con agendas políticas gubernamentales elaboradas o en proceso de gestación o redefinición. De alguna forma, los líderes y activistas de los movimientos son competidores que intentan por diferentes caminos acceder y posicionar su tema e interés en el ámbito de la opinión pública, política y de los medios de comunicación.

En la *agenda pública*, los movimientos compiten con diferentes intereses organizados para impulsar y persuadir a los individuos de la importancia que tienen los temas por los que luchan. Desde organizaciones lucrativas, religiosas, vecinales y muchas otras de carácter cívico y de observación electoral se intercambian posiciones y recursos para obtener la atención pública e incrementar su apoyo. Muchas organizaciones de movimientos operan como *guardianes* de la agenda pública en la medida que gozan del con-

⁶ Por *marco discursivo* nos referimos a los rasgos del discurso que construyen los movimientos sociales definiendo sus reivindicaciones para promoverlas en las instituciones y captar seguidores. La forma en que los movimientos enmarcan sus demandas tienen consecuencias a la hora de influir en la opinión pública y competir con otros actores. El movimiento, y las organizaciones que lo integran, se articula para imponer frente a otros actores de la vida social e institucional un marco con base en un diagnóstico, pronóstico y motivación. El diagnóstico identifica un problema, sus causas y las atribuye a otro actor. El pronóstico especifica una solución y la estrategia para llevarla a cabo. Finalmente, la motivación tiene que ver con la participación en el movimiento y con la creación de una identidad colectiva.

tacto directo con individuos y problemas que son creíbles y legítimos. La agenda pública es el espacio más descentralizado y el más accesible para impulsar temas y entrar en contacto directo con individuos y redes de organizaciones locales, las cuales funcionan como "filtros" para interpretar la información obtenida a través de los medios, del gobierno o de otras fuentes (McCarthy, J. 1996, p. 418-419).

La cobertura que dan los medios a un tema concreto y la identificación del público con este problema advierte resultados diversos. Muchas de las percepciones de un tema y su relevancia están determinadas no sólo por el grado de atención que le dediquen los medios, sino por la manera en que se controla la noticia, así como por los comentarios de expertos que se ligan a la cuestión. Asimismo, la correlación existente entre el tema y sucesos dramáticos o mecanismos de disparo presentados (como un terremoto o el incremento del desempleo) crean una mayor posibilidad de que los movimientos y sus temas tengan algún grado de acceso a los medios de comunicación de masas y a otras agendas, lo cual redundaría en oportunidades reales a la defensa o promoción de su causa.

En la *agenda de los medios de comunicación*, la actividad que impulsan las organizaciones y movimientos es más difícil, ya que el ámbito de los *mass media* es más centralizado. Una manera de reconocer el trabajo de los activistas es a través de los vínculos políticos que éstos establecen con analistas y reporteros de diarios y programas noticiosos, así como en espacios públicos de comunicación civil. En esta dinámica, la presencia periodística en el escenario de protesta y su cobertura puede servir al movimiento y mejorar la atención del público hacia activistas, a fin de que se tenga la sensación de que lo que hacen importa a la sociedad. Una nota en las primeras planas de diarios, o bien, una mención en los titulares de noticieros, pueden ser consideradas como un reconocimiento social a sus reivindicaciones. Aunque los medios son un actor más en el funcionamiento del sistema político, es necesario apreciarlos como *arenas públicas* (espacios de poder) en las cuales se de-

sarrolla la contienda para definir e interpretar problemas sociales y para deliberar sobre sus posibles soluciones políticas. Los trabajos de McCombs, M., 1972, Perloff, R.M. 1998, respectivamente, aluden justamente al análisis de temas en los medios de comunicación y a los diferentes objetivos de establecer relaciones causales (políticas) entre las distintas agendas.

Siguiendo la lógica de Cobb y Elder (1973, p. 115-119), consideramos a la *agenda política* como el elemento central (que incorporaría tanto a la agenda pública como a la de los medios) en la que se incluyen temas que han suscitado un alto nivel de interés público y se avanzaría hacia a las agendas de tipo formal que serían listas en las que se consignarían los temas que los decisores han aceptado atender seriamente. En este ámbito, los miembros de los movimientos encuentran mejores posibilidades de influir en la definición de temas, ya que existe una estructura mucho más descentralizada que les permite acceder y vincularse con funcionarios, políticos y grupos de interés específicos ligados a la cuestión. El acceso de temas puede variar en tiempo y espacio; con frecuencia depende de las estructuras de oportunidad política que se generen desde los espacios políticos legislativos y de las instituciones político-administrativas involucradas.⁷

Bajo esta última idea, cabe advertir la importancia que revisten las elecciones en la definición de asuntos y su expansión pública. Por lo general, las elecciones suelen elevar el nivel del debate público sobre asuntos políticos. Los movimientos y otros grupos de interés y de presión no sólo compiten para acceder e influir sobre las

⁷ La *teoría de la movilización de recursos* ha denominado "estructura de oportunidad política" a los factores del contexto institucional en el que los movimientos sociales desarrollan sus actividades y que condicionan el éxito de sus reivindicaciones políticas. Sydney Tarrow, desglosa la noción en el grado de apertura o cerrazón de proceso político; la estabilidad o inestabilidad de las alianzas; la presencia o ausencia de grupos de apoyo; las divisiones entre la elite o su tolerancia con la protesta; y la capacidad de iniciativa y de desarrollo político del gobierno. Finalmente, este concepto debe de ubicarse como un conjunto de variables para el análisis sociopolítico y, específicamente, sobre la forma en que los movimientos enmarcan sus demandas e inician sus acciones de protesta y movilización hacia el ámbito público e institucional (agenda pública y agenda política). Tarrow, S., (1997), p. 1-30.

agendas políticas, sino gozan de una relativa oportunidad que no tienen en otros momentos. Se puede afirmar que las *agendas electorales* son el puente de acceso, conexión e intercambio político con la agenda pública y las formales o políticas acuñadas por Cobb, R., y Elder, C., (1973 p. 115-116). Además, la lógica electoral y la intensidad del problema (o del conflicto) a menudo exigen que los candidatos ignoren o difuminen sus posturas respecto a temas fundamentales. Los movimientos –e incluso los partidos políticos– están más comprometidos con problemas concretos que el público en general. Si los activistas logran insertar un punto o tema en alguna agenda electoral impulsada por los partidos, existen posibilidades de que se haya avanzado en la movilización de su causa (McCarthy, J 1996 p. 424-427).

En sistemas políticos más o menos plurales se pueden favorecer temas complejos, que bien pueden solucionarse de muchas maneras en razón de que existen más canales de atención donde los movimientos pueden encontrar posibilidades de vincular su causa a otras situaciones. Muchos de los temas que poseen mayor relevancia o conflicto pueden derivar en nuevas oportunidades para las organizaciones que dan vida a los movimientos sociales. Por lo general las agendas de gobierno se desdoblán o fragmentan en arenas legislativas y ejecutivas donde los temas se van delimitando para su acceso y entrada formal. Los movimientos tienen una mayor posibilidad de diálogo e intercambio con agendas legislativas en la medida que esta parte estructura el debate y la definición seria de problemas. En contraparte, las agendas de los ejecutivos se diseñan bajo la dirección profesional donde los temas son acotados y llevados hasta la implementación de políticas (McCarthy, J.1996, p. 430). En este ámbito las causas (incluidas o no) de los movimientos en la agenda o formulación de alternativas posibles pueden entrar en contradicción con el programa general; además de expresar su rechazo por la vía de la movilización y la protesta social. El uso de diferentes tácticas y los mecanismos político-simbólicos utilizados para llegar hasta el público suele ser

variado. En otros, depende de de las ventanas de oportunidad que se generen en el sistema político para incentivar o limitar el acceso y entrada de temas en la agenda política y pública.

Ahora bien, y considerando que los temas que promueven los activistas de movimientos hacia la agenda política tienen una fuerte relación con la agenda de los medios, es necesario puntualizar que definir agendas manifiesta la distribución y el nivel de control sobre el debate público y político. Por *control de la agenda* se entiende “la capacidad de un actor para limitar las posibles acciones de otros actores, seleccionando los temas y las alternativas que acaparan la atención y la actividad de las instituciones políticas y de los medios, de forma favorable a sus intereses (Sampedro, V., 1996, p. 171).

En este sentido, las organizaciones y movimientos compiten con una multitud de actores (opositores civiles, gobierno, partidos políticos, contra-movimientos) que intentan restar relevancia a los temas que promueven, así como deslegitimar su discurso e imponer otro en el debate político e informativo. Por esto, a la construcción de la agenda política le corresponde otro proceso paralelo en los medios de comunicación. En gran medida, los movimientos intentan influir en los medios, al igual que en otras instituciones, superando su desventaja de recursos comunicativos que, en principio, no pueden identificarse con los políticos. Los medios son espacios de poder donde se refleja tanto la política oficial como el activismo y la protesta. Dicho de otra forma, la agenda de los medios es el resultado de la interrelación entre estos tres grupos de actores donde se compite y se intenta restar o aumentar relevancia a los temas que se promueven desde la agenda pública y la política.

Al señalar que los medios son espacios de poder, aludimos a la importancia que reviste la deliberación de temas y ciertos conflictos en la agenda política y de los medios. En esta línea, el poder y control que se materializa en la cobertura de los medios puede ubicarse en el bloque de la discusión pública que se hace a ciertos temas por parte de grupos o elites, a fin de influenciar las percepciones de la opinión públi-

ca y de los actores relevantes para la toma de decisiones. Estos elementos son decisivos en la definición de problemas sociales y resulta crucial para su entrada a la agenda política, así como para el diseño de políticas públicas posteriores. La definición o redefinición de un problema puede excluir a ciertos actores y beneficiar a otros, además de afectar su influencia en las etapas de diseño y ejecución, además del cambio de interés y relación de fuerza. De alguna forma, la definición de problemas y sus soluciones suponen en algún grado un control de la agenda política, ya que ciertos temas en la agenda pueden o no ser ignorados, manipulados o seleccionados para justificar una solución parcial o desatender demandas (Sampedro, V., 1996, p. 172-173).

Una explicación que permite comprender el control de la agenda como expresión de poder recupera los modelos clásicos del "elitismo puro", el pluralismo y el «elitismo institucional», como posibles herramientas para el análisis de la relevancia y la definición política de los problemas sociales. En el primer caso, el *elitismo* identifica un dominio jerárquico de la agenda política. Las elites no sólo controlan el acceso de temas a la agenda, sino respaldan intereses y posiciones específicas de grupos no puramente económicos. El contenido de los medios se caracteriza por ser un producto ideológico que legitima y sirve a los intereses de los grupos (*elites*) más poderosos. Así, cuando las elites ven afectados sus intereses por la definición o diseño de una política pública, éstas tratarán de determinar su curso político; es decir, las agendas políticas se traducirían en inactividad, en no adoptar ninguna política, manteniendo alejadas o desplazando ciertas demandas sociales del debate y la acción de las fuerzas políticas. Además, los medios no sólo ignorarían las demandas de grupos y movimientos sociales (considerados antisistema) desatendidas por la parte institucional, sino el silencio y la marginación, o la censura o limitación informativa hacia los temas sería su característica distintiva (Sampedro, V., 1996, p. 176-177).

Desde el *pluralismo*, la agenda política estaría fijada por grupos de interés en competencia y bajo la idea de reparto y satisfacción general. La agenda de los medios estaría abierta a esta competencia y su resultado representaría la multiplicidad de los intereses relevantes, y por tanto, sin sesgos previos. Al existir la posibilidad de deliberar sobre la mejor definición de un tema, la innovación en la agenda política recogerá la mayor parte de preferencias expresadas en el sistema de representación política. En este sentido, las instituciones se mostrarán más receptivas (e incluso afines) a las presiones de grupos y movimientos apoyados por la opinión pública, donde la cobertura y el acceso de temas en los medios serán más favorables (Sampedro, V., 1996, p. 177-178).

En otro sentido, el *institucionalismo* subraya que las instituciones, con su funcionamiento, distribuyen poder entre diferentes actores, de forma que respaldan diversos intereses o incluso los alteran porque ciertos resultados institucionales son más factibles que otros. Al acceder a las agendas políticas, los problemas sociales seguirán un camino ya trazado por las "reglas del juego" que encarnan las redes institucionales complejas, y que tienden a favorecer a los actores con mayores recursos y autoridad. En este sentido, y si bien el elitismo infiere a minorías y centralización del poder, el institucionalismo enfatiza en la lógica de las propias instituciones, que reduce esa autonomía de las elites. Puede decirse que el poder de las elites es un poder institucionalizado, no meramente un poder elitista (Sampedro, V., 1996, p. 179; 183-188).

Respecto al control de la agenda, es necesario establecer que las instituciones políticas salvaguardan pero también condicionan el poder de las elites. La organización y el peso institucional de los diferentes actores del proceso político afecta, de algún modo, al grado de poder que un grupo de actores tiene sobre el abanico de temas en la agenda. Así, el institucionalismo indica no sólo un control de la agenda regulado, sino su pleno dominio desemboca en la cooptación de aquellos sectores más reivindicativos, integrándolos con incentivos en el diseño o la

implementación de una política a la que previamente se oponían. Dicho de otro modo, la institucionalización de un conflicto conlleva a la aceptación de procedimientos y reglas para su acceso y entrada a la agenda política. El disenso y la protesta social pueden irse remitiendo a las diferentes instituciones políticas, judiciales, comisiones o burocracias administrativas las cuales, bajo su propia lógica, les conferirán espacios de atención privilegiando a los actores con mayor peso institucional y en la opinión pública.

MOVILIZACIÓN POPULAR Y PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA: EL CASO DE LA UNIÓN DE VECINOS Y DAMNIFICADOS Y EL FRENTE DEL PUEBLO, 1985-1999*

En México los fenómenos sociopolíticos se presentan de manera dispersa, heterogénea y diferenciada, más que homogénea y unificada. La labor del analista es precisamente descomponer la realidad a fin de señalar algunas posibles vías de exploración e interpretación con base en la propia dinámica y acción de los actores. Algunas expresiones urbanas como marchas, mítines, manifestaciones, protestas, movilizaciones, etc., son acciones colectivas que se manifiestan principalmente en las organizaciones sociales y de carácter urbano popular. No obstante, las acciones colectivas se muestran como de orden reivindicativo o político; así como formas de organización que se distinguen entre la sociedad por medio de movimientos reivindicativos, políticos y de clase. Son acciones que intentan construir o reedificar su identidad y sus adversarios bajo un escenario de conflicto específico y que tienden, en ciertos casos, hacia la construcción de un proyecto (social o político) alternativo al orden político existente (Durán, V. M, 1994, p. 11-23).

* Pese a que esta sección se fundamenta en el análisis del autor producto del trabajo de campo realizado en la *Unión de Vecinos y Damnificados y el Frente del Pueblo* en el centro de la ciudad de México, se indican algunas referencias bibliográficas destacadas y documentos internos localizados en la organización. Por razones de precisión y fuentes disponibles se acota hasta 1999, ya que datos hacia el 2003, están aún sujetos a revisión y análisis.

A más de quince años de los sismos ocurridos en la Ciudad de México, el 19 y 20 de septiembre de 1985, sin duda, son muchos los trabajos, reflexiones y memorias que se han efectuado entre la comunidad académica y científica en el país. El nacimiento de la Unión de Vecinos, de la colonia Roma (UVyD-19, en adelante) en el centro de la capital del país, no sólo se explica por los lamentables efectos que ocasionó el terremoto entre la población y la movilización social generada, sino también por la actividad política de sus fundadores desarrollada en organizaciones de izquierda a través del Partido Obrero Socialista (POS), Partido de los Trabajadores Zapatistas (PTZ) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros. La característica común a todos ellos, es su gestación bajo el pensamiento trotskista y marxista-leninista y su profunda convicción de la necesidad de un cambio global que transforme al Estado y a la sociedad, además de su sentido de participación política por la vía electoral como un elemento para construir "su" proyecto de lucha político y partidista (Mijares, G., 1997, p. 53-55; González, M., 2001, p. 62-66).

La enorme importancia que arrojó la organización vecinal y las redes sociales creadas entre la comunidad afectada constituye una de las fuentes significativas que alimenta la idea de construir un proyecto político democrático alternativo, o bien, de recuperación y continuidad al activismo político de orden socialista. Al igual que otros dirigentes urbanos con trabajo de base, los fundadores de la UVyD-19 se han dado a la tarea de iniciar un proceso gradual de aprendizaje social como caldo de cultivo para la formación política. De manera alterna han propiciado mecanismos de apoyo entre la opinión pública, partidos políticos, organizaciones altruistas, organismos públicos internacionales, entre otros, a fin de lograr el financiamiento suficiente para la reconstrucción de viviendas en la urbe, particularmente en la zona central como su área principal de influencia social y política (Anónimo, UVyD-19, s/a, p. 1-4).

Al calor de las movilizaciones y protestas efectuadas entre 1986 y 1990, la Unión fue la

base para motivar la acción colectiva en el seno de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), y fijar —bajo la forma de grupos de presión— otra serie de reivindicaciones como el derecho a la vivienda digna, el acceso a los servicios urbanos, salud, abasto, educación, etc. De manera notable, la Unión encauzó la inconformidad social hacia la acción política con el fin de aglutinar, reclutar, organizar y obtener un determinado reconocimiento y legitimidad entre los diferentes dirigentes en el Movimiento Urbano Popular (MUP) (Rodríguez, J, 1987, p. 18.)

Uno de los principales aportes que llevó a cabo la Unión fue el de encauzar la lucha no sólo hacia un reconocimiento público y político entre los damnificados, sino frente a las autoridades gubernamentales. Al respecto, la constitución de la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular (ANAMUP) en 1989, condensa una buena parte de las posiciones sociales y de la continuidad del proyecto (político) del MUP en su fase de fragmentación. Asimismo, resume la reorientación y fusión política de un conjunto de actores específicos en la ciudad y en el país en la perseverancia por el cambio social, así como por el establecimiento de una correlación de fuerzas distinta entre la sociedad y el Estado.

Podemos afirmar que la ANAMUP fue uno de los eventos principales que permitieron la fundación del Frente del Pueblo en 1990, con base en cinco organizaciones sociales (Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, UVyD-19; Unión de Vecinos e Inquilinos de Peralvillo, UVIP; Organización Independiente de Cuauhtémoc, OIC; Unión de Cuartos de Azotea de Tlatelolco-Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, UCAI-CCAT; y Unión Popular Nueva Tenochtitlán-Centro, UPNT-C) relativamente cohesionadas que, por medio de su identidad social alcanzada durante los procesos de reconstrucción de viviendas, lograron articular una estrategia política de mayor alcance para su acceso y participación en el sistema político (Serna, L., 1997, p. 21-22).

En otra línea, la fundación del FP constituyó una etapa de la construcción del proyecto político impulsado por los fundadores de la

UVyD-19. Por los antecedentes de sus miembros, sus prácticas y experiencias alcanzadas en grupos políticos de izquierda, podemos afirmar que la estructura originaria se planteó como una fase previa en para la edificación de una organización política. Si bien las organizaciones sociales no son lo mismo que las organizaciones políticas, ni funcionan como los partidos políticos, sin embargo, hay muchas características que permiten ubicar entre 1992 y 1997, que la conformación del FP se planteó en vísperas de un proceso de construcción partidista (Véase *Anexo 1*). Al respecto la composición de su estructura orgánica, los diferentes mecanismos de penetración territorial y de difusión entre la sociedad, así como la forma de trabajo vertical y centralizado entre otros rasgos, permiten aseverar que los deseos de los dirigentes siempre fueron el establecimiento de una base de crecimiento político enfocada no sólo a determinados beneficios sociales, sino a conformar la militancia política. De aquí que el papel de los dirigentes de la UVyD-19, en su faceta política, sea sumamente relevante ya que se constituyeron como la base del funcionamiento político y organizativo de todo el grupo. La actividad de los dirigentes de la Unión, más que la de las bases conformadas a partir de los predios registrados para su reconstrucción, les arrojó un amplio peso y hegemonía en los órganos de dirección y decisión política (Coordinación Política) del FP.

El Frente del Pueblo es fundamentalmente una organización territorial que basa su existencia en las condiciones sociales que expresan sus agremiados, los cuales provienen de diferentes sectores sociales (Frente del Pueblo, 1999, p. 1-3). La permanencia de entre 10 mil y poco más de 3,500 individuos registrados entre 1992 y 1999, tiene que ver esencialmente con el acceso a determinados beneficios y satisfactores inmediatos. La vivienda constituye el motivo central que anima una porción de su acción colectiva y que, de algún modo, ha fomentado su deseo de participar en política.

Por su parte, los dirigentes fundadores, a través de los representantes y/o coordinadores delegacionales (entre 6 y 11 en el D.F.) fungen

como los sujetos centrales de la coordinación social y política a seguir; las bases de su poder se encuentran precisamente en un conocimiento del sistema político, en la conformación de redes sociales y políticas para la acción, así como en el uso de diferentes mecanismos legales para insertar sus demandas y necesidades en la agenda política o gubernamental local e incluso federal.

Desde 1992, el FP parte de un proyecto que en sí mismo es político y que construye su actividad desde lo social. A través del planteamiento de una nueva estrategia política los dirigentes ampliaron los espacios de participación política donde los trabajos impulsados para la fundación de Unidad Obrera y Socialista (UNIOS), como Agrupación Política Nacional, permiten comprender una clara orientación político-ideológica (Véase *Anexo 3*). Sus principios centrales incorporan la noción de *socialismo democrático* como fundamento reciente de su actividad política y, al mismo tiempo, otorgan un papel primordial a la gestión social alcanzada en los diferentes comités delegacionales de base. En este sentido, la Unión ha sido, desde nuestra visión, el aparato político u actor estratégico que ha permitido incentivar los vínculos para la construcción del partido, representado en este periodo como FP-UNIOS (Meyer, T., 1982, p. 51)

Por otro lado, si bien es cierto que la relación entre organizaciones sociales y partidos políticos asume características específicas y novedosas para las primeras, ya que la conexión aparece no sólo cuestionada por muchos de los miembros e incluso dirigentes, sino por las formas de cooptación y clientelismo existente en las segundas, es necesario señalar que la Unión tomó la decisión de aliarse y participar directamente en la formación tanto de una organización política (como el FP-UNIOS) como en partidos políticos, a través de procesos electorales en el PRT y en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre 1988 y 1997, respectivamente.

En el primer caso, la Unión y el FP encontraron el espacio que permitió postular candidatos populares y que abrió una nueva experiencia en el trabajo político entre 1998 y 1991. En el se-

gundo, el FP-UNIOS determinó apoyar de manera "crítica y propositiva" los planteamientos de cambio social y político expresado por Cuauhtémoc Cárdenas durante las campañas electorales de 1994 y 1997, pero sin intervenir directamente en la disputa electoral con representantes debido a la limitación de acuerdos, alianzas y negociaciones impulsadas en el PRD (Véase *Anexo 2*). Más aún, por la débil articulación del MUP en la ciudad y las preferencias políticas expresadas por dirigentes urbanos hacia el terreno electoral (González, M., 2001, p. 142-150)

La participación electoral del FP resultó ser muy limitada. La suma de resultados obtenidos no le permitió, a diferencia de otras organizaciones urbanas como la UPREZ o la Asamblea de Barrios, por ejemplo, alcanzar un sólo puesto de representación popular a lo largo de su existencia. Esto pudo ser el efecto de que el trabajo de los dirigentes, en las distintas elecciones, se concentró única y exclusivamente en la difusión del programa de lucha social sustentado en los procesos de reconstrucción pendientes y en la propagación de sus principios políticos-ideológicos enfocados a la construcción de un imaginario socialista "rebasado" poco atractivo para los votantes en la coyuntura política del período.

Ahora bien, aunque los diferentes procesos electorales han significado una actividad importante en la organización social (UVyD-19), ya que permitieron sumar militantes e identificar formas y mecanismos de participación política alterna, éstos propiciaron una serie de dilemas entre los dirigentes no sólo por las formas y reglas de acceso partidista, sino por la definición e implicaciones en el manejo de su autonomía e identidad (social y política). Dicho de otra forma, los procesos de intercambio político presentados entre la UVyD-19 y el FP, y más aún, entre el FP-UNIOS y el PRD, llevaron a los dirigentes a cuestionarse sobre los efectos políticos y sociales que arroja esa vinculación en el trabajo social de las organizaciones sociales. En este orden, no obstante que ha existido una elección partidista por parte de los fundadores del FP, entre los militantes esta posición está más enfocada a lo inmediato y concreto; a la participación en

actividades sociales, culturales, movilizaciones, actos de protesta y apoyo a la gestión social.

Por otro lado, las acciones político-partidistas impulsadas por la Unión y el FP tuvieron efectos importantes en la orientación social, toda vez que la interacción existente entre el manejo de su identidad y la estrategia política adoptada en el FP-UNIOS, se presentó de manera bifurcada, fragmentada. Los dirigentes de la UVyD-19, del mismo Frente del Pueblo, de la misma organización política UNIOS, así como impulsores del Partido del Pueblo (PdP) en 1998, se mantuvieron en el terreno fronterizo de lo social y lo político partidista (González M., 2001, p. 175-188).

Durante el desarrollo de los trabajos políticos y organizativos del FP, fue evidente la existencia de una indefinición política muy marcada; existe una crisis constante de dirección política durante su intervención en el sistema político que se expresa en diversas concepciones, métodos y procedimientos de lo que debería ser su práctica política y de su papel efectivo en los procesos de cambio social. Particularmente las relaciones que se han establecido entre la UVyD-19 y el FP, son relaciones de intercambio político, son relaciones de respecto mutuo a las instancias y características de cada parte; son relaciones que se han construido a partir del reconocimiento de que los dirigentes sociales funcionan como el motor de la construcción política.

En más de más de catorce años de existencia, la participación política de la Unión en el Frente del Pueblo ha sido impulsada con el propósito de acceder a la estructura de oportunidades políticas del Estado; ha sido una actividad orientada a satisfacer demandas y necesidades inmediatas en diferentes ámbitos locales y que tienden relativamente hacia un proceso gradual de transformación social. De igual forma, la participación en política no sólo se ha propiciado como una base para obtener un mayor reconocimiento e interlocución frente al gobierno, sino que ha sido una tribuna para expresarse y demandar el ejercicio eficaz de representación política en la sociedad.

Por otra parte, la actividad de la Unión como organización social, no se comprende sino a partir de su vinculación en la formación de organizaciones políticas; la doble identidad que presentan sus dirigentes y que articulan de manera "estratégica" se vislumbra con base en su acción política expresada en el FP-UNIOS y en sus distintos procesos de intercambio con partidos políticos de oposición, así como entre las organizaciones de izquierda concurrentes en el MUP de la ciudad. Por la manera en que se edifica su discurso, donde se reivindica la autonomía de la organización social respecto a las actividades partidistas, podemos decir que existe una clara habilidad política que ha permitido alternar la participación social con la política y que ha permitido además defender sus logros sociales y recursos económicos obtenidos en la capital.

Hacia 1999, es casi indiscutible que los dirigentes de la UVyD-19 se han constituido como los actores principales en la conformación de la Agrupación Política Local (APL) (Véase *Anexo 3*). Su experiencia alcanzada en la política y en la gestión urbana les ha permitido participar de manera más directa en el sistema político; sin embargo, con el propósito de pasar de lo social a lo políticamente organizado, la relación existente entre la UVyD-19 y el FP tiene ante sí serios problemas por la manera de definir la orientación y construcción política entre los dirigentes que conforman la APL (González M., 2001, p. 210-216).

Algunos de los principales desafíos y dilemas que la organización enfrenta en lo inmediato se ubican en: realizar un balance de la composición de su estructura y funcionamiento operativo; acotar el trabajo de los dirigentes y delimitar los procesos de participación social entre la militancia; realizar un padrón de afiliados y/o solicitantes de vivienda, a fin de sistematizar sus demandas a los organismos gubernamentales encargados de la gestión pública; revisar los procedimientos y mecanismos legales existentes sobre los trámites de vivienda e incorporar propuestas de simplificación administrativa; efectuar un diagnóstico de la situación actual que enfrentan los militantes en cada una de las co-

lonias y delegaciones a fin de impulsar un programa coherente de demandas con el proyecto político; renovar los cuadros directivos; crear un programa de capacitación permanente en temas relacionados con la formación política; revisar la eficacia de las asambleas de base delegacionales, a fin de detectar problemas en la gestión y en el funcionamiento operativo; evaluar el papel de las comisiones de trabajo relacionadas con las finanzas, vivienda, etc., a fin de intercambiar o anular actividades poco relevantes y que captan recursos; revisar la vigencia de los estatutos y de los planteamientos operativos propuestos; fomentar entre las bases un mayor interés por los asuntos políticos y partidistas para sumar a la discusión propuestas y puntos de vista relevantes a seguir; plantear una agenda de trabajo específica y menos abstracta para lograr los objetivos y metas propuestas por año o semestre; impulsar un programa de supervisión constante en los diferentes órganos con la finalidad de evaluar el trabajo político, económico y social; así como revisar los contenidos y las propuestas realizadas hacia partidos y organizaciones políticas con previa antelación, con el fin de articular una mejor estrategia política y lograr una mejor definición de alianzas y sacar un mayor provecho durante su intervención en los procesos electorales.

Si bien el mayor reto del FP como APL es incursionar de manera más directa en el espacio público y en el sistema partidista de manera propia, un factor de suma importancia en la organización es definir el tipo de orientación política que se busca, redefinir los valores y fines propios de lo social en lo político con el fin de arribar a un proceso de cohesión política más serio y de mayor institucionalidad.

Es menester indicar que el acercamiento con las instituciones y la posición cada vez más coyuntural de los dirigentes en el ambiente sociopolítico parecen haber afectado, hacia el final de milenio, no sólo la "posición estratégica" de la organización tipo movimiento social, sino las actitudes de los mismos. Entre los dirigentes fundadores se percibe una posición política menos radical durante su desenvolvimiento en el escenario público y político. Al mismo tiempo el

acceso a ciertos privilegios que les ha otorgado la ley electoral en la ciudad (como los recursos económicos obtenidos en el 2000, del Instituto Electoral del Distrito Federal) ha significado un cambio importante en las formas de operación y funcionamiento político interno, en los procesos de decisión y deliberación como agrupación política local.

Por otra parte, aunque en ciertos dirigentes y militantes existe una fuerte resistencia por abandonar sus principios y estrategias revolucionarias de antaño, lo cierto es que impera una visión muy pragmática durante su trabajo político. Por las condiciones políticas actuales para llevar a cabo su proyecto socialista, por las constantes debilidades y rupturas organizativas internas, así como por la dependencia mayor de recursos económicos indispensables para su funcionamiento, entre otros aspectos, podemos concluir que en el FP existe un proceso de refundación y readecuación política constante desde el punto de vista de su identidad colectiva.

La organización, a pesar de más de diez años de existencia, es un aparato social en construcción política. La crisis de identidad que viven sus dirigentes, más que las bases y los militantes se refleja, como hemos constatado, en diversas formas de concebir el trabajo político, en la diversidad de temas y posiciones expresadas para su acción, así como en el repliegue y reivindicación constante de sus principios expresados desde lo social (los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985).

Bajo estas reflexiones cabe aclarar que pese a los problemas internos derivados del control de los recursos económicos y de la hegemonía por el control de la dirección política, así como de la poca seriedad en los trabajos de formación y relación partidista, el FP ha experimentado síntomas de un proceso mínimo de institucionalización. La interacción y el reconocimiento de las instituciones hacia la organización y sus dirigentes, la participación electoral propiciada a través del PRT y del PRD, la constitución de frentes políticos de izquierda, así como los diferentes balances de la organización a fin de conciliar posiciones y plantear un programa unificado, entre otros

elementos, muestran signos de una mayor necesidad por disciplinarse y formalizar cada vez más su estructura política con el fin de aprovechar los cambios y las transformaciones que se presentan en el sistema político.

En suma, la UVyD-19 y el FP son estructuras organizativas relativamente formales que para la consecución de sus objetivos y metas, han adoptado desde su surgimiento (1985-1990, 1991-1994, 1995-1999), diferentes estrategias de acción conflictivas que, si bien se pueden expresar como grupos de presión, su orientación se ubica bajo la forma reivindicativa o política de acuerdo a la coyuntura y a los accesos que le brinda el sistema a través de las estructuras de oportunidad política e institucional. También, son organizaciones creadas por activistas con antecedentes en organizaciones y/o grupos políticos cuyo fin estratégico en lo social es articular, vincular y gestionar demandas inmediatas dentro de los cauces legales, además de proponer en lo político una transformación social de largo plazo (Véase *Anexo 4*).

Finalmente, no está de más indicar que, tanto la UVyD-19 como el FP han contribuido entre la sociedad a la defensa del espacio local; han coadyuvado a que un porcentaje ínfimo de la población más afectada por las políticas neoliberales en curso puedan acceder limitadamente a una vivienda popular; han despertado una mayor conciencia sobre la importancia de la ciudadanía en los mecanismos de decisión y representación política; en la lucha por el respeto de los derechos individuales y sociales; en la importancia, vigencia y valoración del proyecto socialista como base para el cambio social y democrático; así como en una mayor urgencia de participación de la sociedad civil, expresada en organizaciones sociales y políticas, en la deliberación de los asuntos públicos y en el eficaz cumplimiento de la responsabilidad estatal ante la sociedad.

REFLEXIONES FINALES

En regímenes en proceso de construcción democrática como nuestro país, la participación polí-

tica es un elemento fundamental de la democracia. La participación política es una actividad que intenta influir en las decisiones y acciones de gobierno. En el ámbito urbano de la ciudad de México, la importancia de este proceso tiene más relevancia debido a que la urbe es el espacio donde la presencia de organizaciones sociales ha sido más palpable y donde la confluencia de actores sociales y políticos del país con posiciones, características e intereses diversos cobra mayor importancia al constituirse como centro político de la nación. Lo que ocurre en la capital del país es en buena parte un reflejo del grado de gobernabilidad política existente en el país en su conjunto.

La participación de organizaciones, grupos de presión e interés en diferentes aspectos del sistema político constituye un factor necesario para comprender el proceso de definición de la agenda política y la definición de problemas públicos. Como hemos dicho, este proceso es complejo, difícil, desigual y supone la capacidad de difundir y argumentar la naturaleza pública de una cuestión dada a mayores círculos de la sociedad civil y política. En gran medida, la dificultad que encuentran los promotores y analistas de determinados asuntos para hacerlos entrar en la agenda de orden sistémica o institucional, y situarlos en sitios prioritarios tiene una estrecha relación con la fuerza y presencia de los actores en el sistema político, con la capacidad de articulación y acción que éstos desarrollan estratégicamente en el marco de oportunidades políticas y dentro de un universo de cultura política dada.

Así pues, en México, y el DF., en específico, es indiscutible la presencia plural de organizaciones y su aporte en los procesos de apertura y democratización de la urbe. La liberalización política iniciada en los años 70, el fortalecimiento del sistema de partidos, el lento y gradual cambio de régimen político en la entidad, así como la conformación de una esfera pública plural y relativamente autónoma, son procesos que explican no sólo la presencia de organizaciones en la definición de agendas (85-90's), sino la actividad de la sociedad civil en la discusión cada

vez más intensa sobre problemas políticos y públicos. La participación política ciudadana constituye un componente fundamental de la gobernabilidad democrática.

No obstante que existen a la actualidad un cúmulo amplio de definiciones, interpretaciones y práctica sobre lo que es y no es la participación, es posible ubicar la noción en razón de la naturaleza propia de la actividad que desarrollan las organizaciones; es decir, que dependiendo del tipo de organización, ámbito societal y posición de poder en el sistema se puede inferir el tipo no sólo de actividad, sino sus estrategias de acción política, social y civil. En la ciudad de México, organizaciones de corte urbano popular (como la *Unión de Vecinos y Damnificados de la colonia Roma, UVyD-19* y el *Frente del Pueblo*) no sólo realizan actividades de protesta radical hacia el gobierno local, sino deliberan sobre asuntos de orden público, participan en actividades culturales, al tiempo que negocian y transan con proyectos urbanos (como la vivienda) que bien son su interés más inmediato.

Finalmente, y con el propósito de sugerir un marco analítico para discutir y profundizar en futuros seminarios, es menester aclarar que la participación remite necesariamente a revisar las bases o fundamentos de funcionamiento de la democracia donde el asunto de la participación social, política y ciudadana son un elemento vital para su revitalización. El tema de la ciudadanía, por ejemplo, exige el reconocimiento de los derechos sociales, así como el respeto de su diversidad.

Por otra parte, la definición de problemas públicos es un componente central en el análisis político y en el proceso de estructuración de la agenda pública y política. Es claro que un análisis objetivo sobre la participación no tiene que reducirse al ámbito propiamente electoral sino, por el contrario, debe tomar en cuenta los mecanismos de relación entre el ámbito de lo político institucional y el espacio netamente social donde la sociedad civil tiene su propia lógica de acción.

De igual forma, en sociedades donde se presenta un alto grado de desigualdad económica

y de escaso debate público y político, la labor de las organizaciones civiles y de los distintos grupos requiere cada vez más reforzar su carácter asociativo, incrementar los medios para sumar e informar al ciudadano no organizado sobre sus derechos y papel en la deliberación de asuntos públicos que le afectan, así como potenciar un cambio cada vez mayor hacia una cultura participativa donde el ciudadano sea el eje y objetivo final de la política pública.

BIBLIOGRAFÍA

(OBRAS UTILIZADAS Y CONSULTADAS)

- Álvarez, L., (1997). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.
- Anónimo, (s/a). *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. Un acierto partidario*. Documento mimeografiado de la Organización. México, D.F.
- Baumgartner, F., and Jones, B., (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics* 53, 1044-74 (November). Nueva York, Columbia.
- Baumgartner, F., & Jones., B., (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, USA.
- Cobb, R. W., Ross, J., and Ross, M. H. (1976). Agenda-building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70, 126-138. Cambridge University Press, USA.
- Cobb, R., W., & Elder, C., (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Johns Hopkins University Press, USA.

- Cohen, A. (1976). Radio vs. TV: The effect of the medium. *Journal of Communication*, 26, 29-35. Oxford University Press, England.
- Conway M., (1985). *La participación política en los Estados Unidos*. Ediciones Gernika, México.
- Dahl, R., (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Alianza Editorial/CONACULTA, México.
- Davis, D., (1999). *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo xx*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Dearing, J., and Everett M. R., (1996). *Communications Concepts 6: Agenda-Setting*. Thousand Oaks, California, Sage, USA.
- Duran, V. (1994), (Coord.). *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía*. Siglo XXI Editores/ Instituto Mexicano de Estudios Transnacionales, México D.F.
- Dutton, J. E., (s/a). Understanding Strategic Agenda Building and its Implications for Managing Change. Pondy, L.R; Bowland, T. (Eds.), *Managing Ambiguity and Change*, 127-144. Chichester, England.
- Foweraker, J., and Craig, A., (Eds.) (1990). *Popular Movements and Political Change in Mexico*, London and Boulder, Lynne Rienner, England.
- Foweraker, J., (1989). Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano. *Revista Mexicana de Sociología* (LI, oct-dic), 93-110. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Frente del Pueblo, (1999). *Documentos Básicos del Frente del Pueblo*. Documento mimeografiado de la Organización. México, D.F.
- Frutos, M., (2002). *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal, 1986-1997* (Tesis Maestría en Ciencias Sociales). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D.F.
- García R., (Ed), (1991). *Pequeño Larousse Ilustrado*, Ediciones Larousse, México, D.F.
- González, M., (2001). *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una lucha historia sobre la lucha social y la participación política en la ciudad de México, 1985-1999* (Tesis de Maestría en Ciencia Política). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Ibarra, P., and Tejerina, B., (1998). *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Editorial Trotta, España, Madrid.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown, Boston, USA.
- Lang, G. E., & Lang, K. (1981). Watergate: An exploration of the agenda-building process. En G. C. Wilhoit & H. DeBock (Eds.), *Mass communication review yearbook 2*, 447-468. Sage, Beverly Hills, California, USA.
- Lukmann, T., (1976). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.
- McCarthy, John. McAdam, D., and Mayer N. Zald (1996). *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge University Press, USA.

- McCarthy, J., Smith, J., and Zald M., «El acceso a la agenda pública y a la agenda de gobierno: medios de comunicación y sistema electoral», en McAdam, D., McCarthy, Zald, M., (Eds), 1996. *Comparative perspectives on social movements*, 413-474. Cambridge, University Press, USA.
- McCombs, M., and Shaw, D., (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36, 176-187. Oxford University Press, USA.
- Meny Y and Thoenig, J., (1992). *Las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Meyer, T., (1982). *El Socialismo Democrático 36 Tesis*, Fundación Friedrich Ebert, México.
- Mijares., G., (1997). *El surgimiento de la UVyD-19* (Tesis de Licenciado en Sociología), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Molina, J., *Participación Política*. Consultado el 5 de agosto de 2004. (Dirección: http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm)
- Munck, G., (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 3. (LVIII-julio-septiembre), 17-40. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Nelson, B., (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar, L., (ed). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 105-140. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Padioleau, J. G., (1989). *El Estado en concreto*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Perloff, R.M. (1998). *Political communication: politics, press and public in America*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, USA.
- Pliego, F., (1997). Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación. *Sociedad Civil. Análisis y Debates* 1 (Vol. II), 125-164. Foro de Apoyo Mutuo/Fundación DEMOS/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, México, D.F.
- Ramírez, J., (2003). *Impacto de las organizaciones populares en México: 1980-2002. Working Paper Series 03-17b*. Princeton University Press, USA.
- Riechmann, J., and Fernández., F., (1999). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Editorial Paidós, Barcelona, España.
- Riker, W. (Ed), (1993). *Agenda Formation*. University of Michigan Press, USA.
- Rodríguez P. J., (1987). UVyD-19. *Un movimiento que se construye*. Documento mimeografiado por el autor, México D.F.
- Rogers, E. M., and Dearing, I. W. (1988). Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going? I. A., Anderson (Ed.), *Communication yearbook 11*, 555-594. Sage Press, Newbury Park, USA.
- Salomón, L., H., Anheier. (1997). Toward a common definition" y "Toward a common classification. En Salomón L., and Anheier, H., (Eds), *Defining the non-profit sector; a cross-national analysis*. Manchester University Press, England.
- Sampedro., V., (1996). *Nuevos movimientos sociales, agendas políticas e informativas: el caso de la objeción de conciencia*. Centro

de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March, Madrid, España.

Serna, L., (1997). *¿Quién es quién en el MUP? Descripción de cifras del movimiento urbano de la ciudad de México*. Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre/Unidad Obrera Socialista, México, D.F.

Snow, D., (1992). Master Frames and Cycles of Protest. En Morris, A.D., y McClurg, C., (Eds.), *Frontiers in Social Movements Theory* (1-10), Yale University Press, New Haven, USA.

Tarrow, S., (1997). *El poder en movimiento*. Alianza Editorial, Madrid, España.

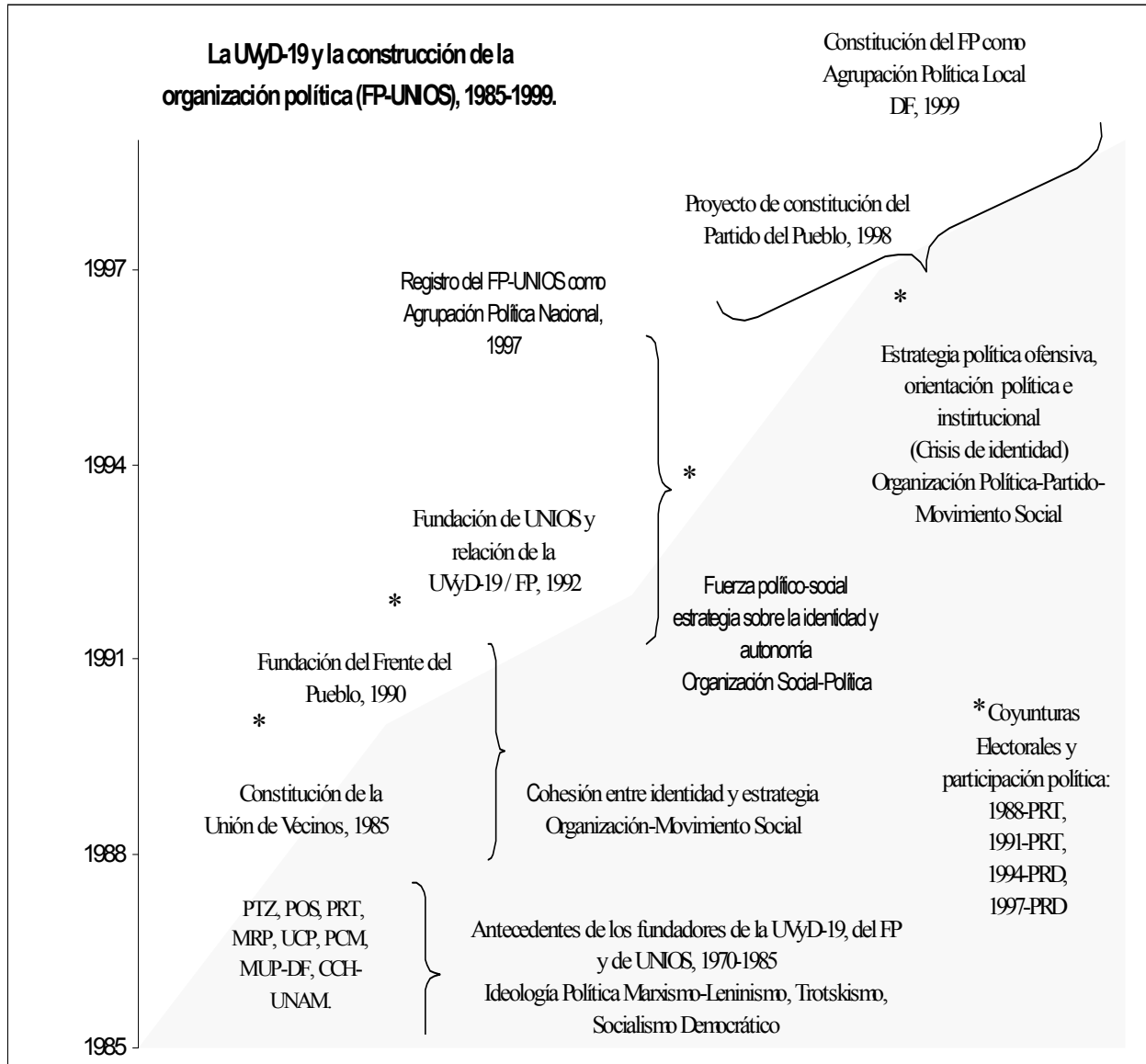
Vara, A. (2001). La influencia de los partidos políticos en la construcción de la agenda mediática y el rol de los periodistas como mediadores sociales. Aproximación teórico-práctica a las teorías de la agenda setting y de la agenda building (Tesis de Doctorado en Comunicación). Universidad de Navarra, Pamplona, España.

Verba, S., Nie, N., and Kim, J., (1978). *Participation and Political Equality*. The University of Chicago Press, USA.

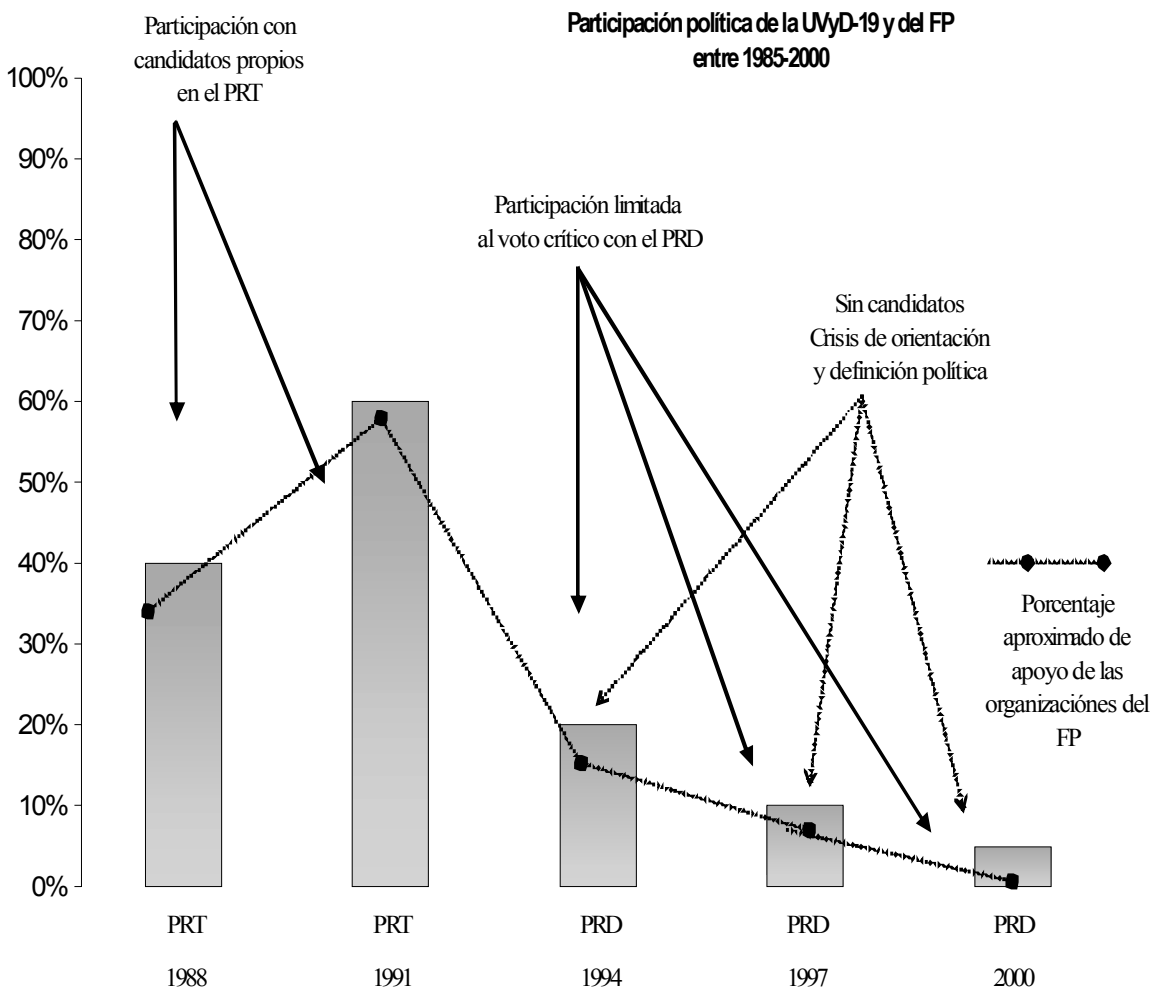
Walker, J. L. (1977). Setting the agenda in the U.S. Senate: A theory of problem selection. *British Journal of Political Science*, 7, 433-445. Cambridge University Press, USA

Zhu, J., (1992). Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting. *Journalism Quarterly*, 69, 825-836. Ohio University Press, USA.

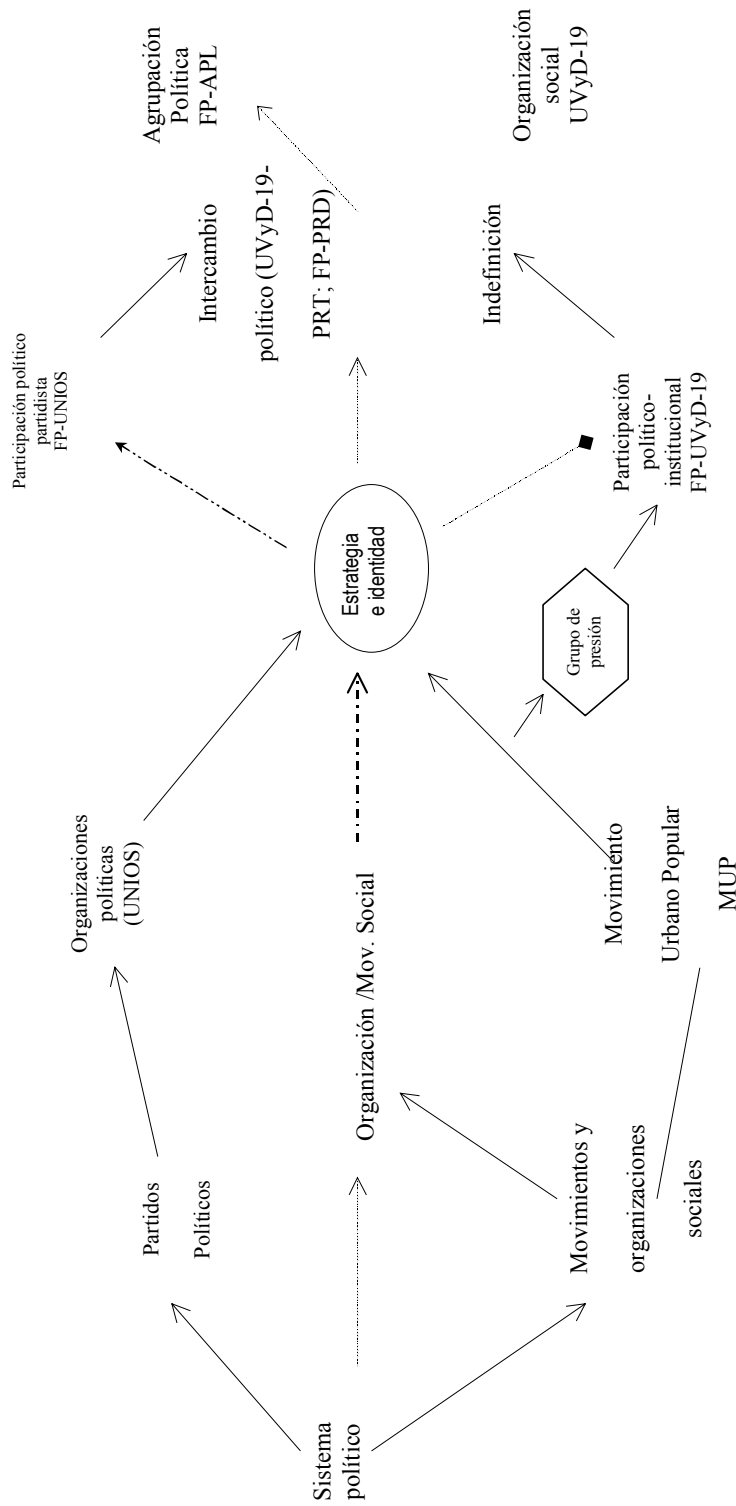
ANEXO 1



ANEXO 2

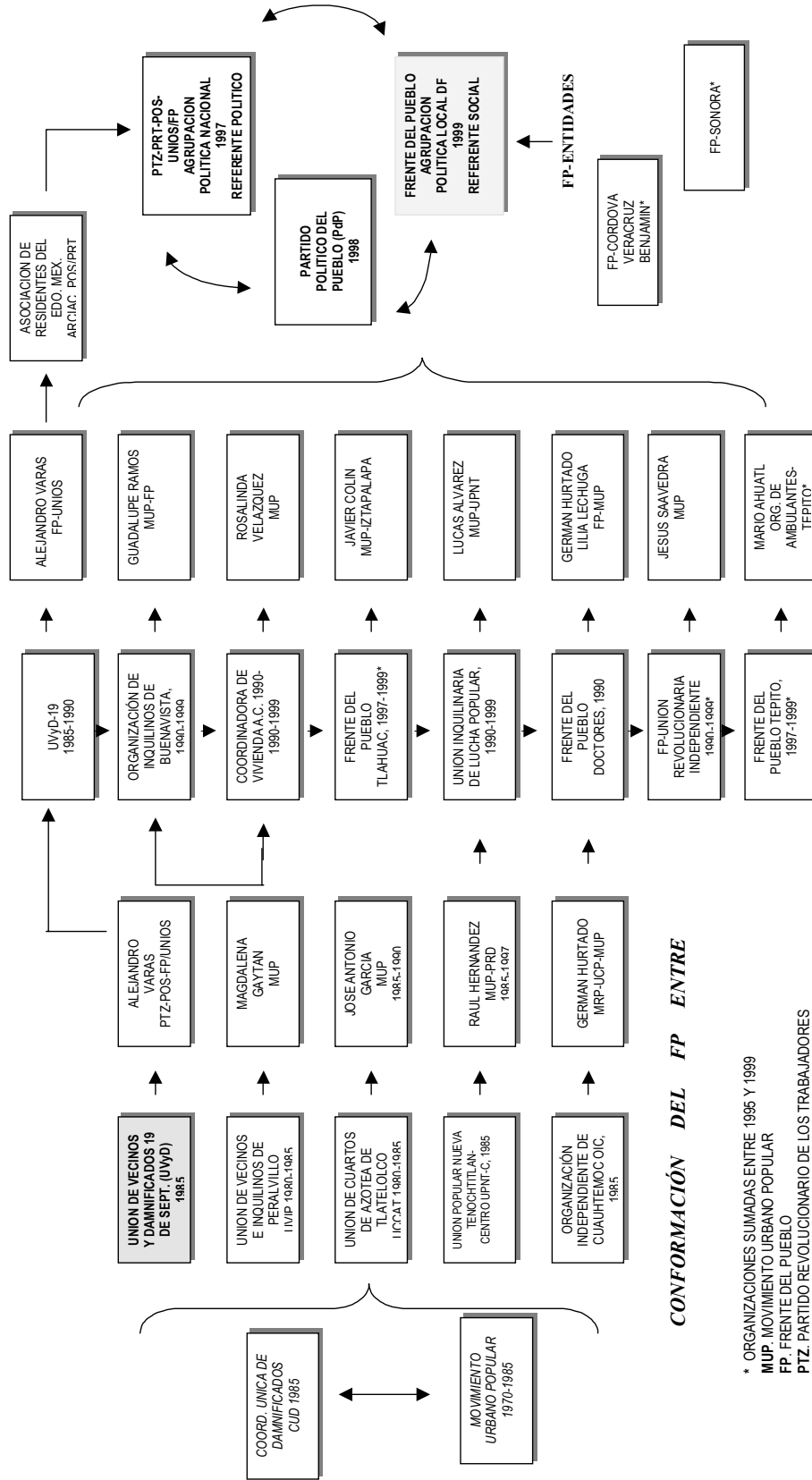


ANEXO 3
ESQUEMA DE TRABAJO EN LA RELACION UVyD-19-FRENTE DEL PUEBLO-UNIOS, 1985-1999



- Relación de intercambio político entre partidos políticos, agrupaciones políticas, organizaciones sociales y movimientos en el sistema político.
- ⋯→ Acción colectiva (reivindicativa, política), UVyD-19—Organizaciones sociales populares
- ⋯→ Organización-Movimiento social (reivindicativos, políticos, clase) Frente del Pueblo—Movimiento Urbano Popular.
- ⋯→ Orientación político-partidista, UVyD-19—Frente del Pueblo/UNIOS, Agrupación Política Local y Nacional; Organización social subordinada a la Agrupación Política (estrategia sobre identidad)
- ◆ Orientación político-institucional; Frente del Pueblo/UNIOS—Unión de Vecinos y Damificados 19 de Septiembre; Intercambio y vínculo entre Agrupación política y Organización Social (estrategia ofensiva-defensiva).

ANEXO 4
UVyD-19 - FRENTE DEL PUEBLO, 1985-1999



CONFORMACION DEL FP ENTRE 1995 Y 1999

CONFORMACION DEL FP ENTRE

- * ORGANIZACIONES SUMADAS ENTRE 1985 Y 1999
- MUP: MOVIMIENTO URBANO POPULAR
- FP: FRENTE DEL PUEBLO
- PTZ: PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES
- POS: PARTIDO OBRERO SOCIALISTA
- PRT: PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES
- UNIOS: UNIDAD OBRERA Y SOCIALISTA
- PRD: PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA