



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Administración Pública

Díaz Aldret, Ana

De la participación acotada a la desinformación Equilibrios
difíciles en la puesta en marcha de la línea 12 del Metro

Gestión y política pública, vol. XXVII, Esp., 2018, pp. 177-224

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v27i3.459>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365964005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

De la participación acotada a la desinformación

Equilibrios difíciles en la puesta en marcha de la línea 12 del Metro

From Limited Participation to Disinformation. Difficult Balances in the Execution of Metro Line 12 in Mexico City

Ana Díaz Aldret*

Resumen: Cada vez más los megaproyectos o desarrollos de gran envergadura contribuyen a definir las políticas de desarrollo urbano. Se trata de proyectos asociados a transporte o a la construcción de infraestructura que implican grandes cambios y modificaciones del espacio, y en los que salen a relucir relaciones de poder, intereses divergentes, desigualdades en la distribución de los costos y beneficios involucrados, así como las distintas capacidades de los actores. Suelen ser proyectos poco transparentes pues los agentes promotores (usualmente el gobierno) afrontan con opacidad el riesgo que significa la oposición que generan. Por otra parte, la transformación de la agenda de políticas urbanas avanza por la ruta de formas de gobernanza más horizontales y por la consideración de los impactos medioambientales. En consecuencia, la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública aparece cada vez más como un recurso para la gobernabilidad y la gobernanza urbanas. La construcción de la línea 12 o Línea Dorada del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México es un caso que permite poner a prueba los principales postulados de ambos desarrollos teóricos, tanto el de los megaproyectos, como el de la incorporación de la participación ciudadana como medio para lograr políticas públicas más eficaces, justas y legítimas. En este artículo se examinan los mecanismos activados por el gobierno para consultar a la población, y también las estrategias desplegadas por algunos sectores que se vieron particularmente afectados por las obras o por el proyecto en general. Se corrobora que se trató de un proyecto donde imperaron la desinformación y la falta de comunicación con la población afectada y en el que los mecanismos activados por el gobierno fueron los mínimos para cumplir con la ley. Una vez generados los conflictos, se optó por mesas de diálogo o procesos de negociación en corto que no se corresponden con el tipo de mecanismos que se prescriben desde la teoría de la participación ciudadana cuando ésta se incorpora a la toma de decisiones de política pública.

Palabras clave: participación ciudadana, políticas públicas urbanas, megaproyectos, línea 12.

*Ana Díaz Aldret es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210 Ciudad de México. Tel: 5727 9800, ext. 2751. Correo-e: ana.diaz@cide.edu. ORCID: 0000-0001-5759-7563.

Artículo recibido el 31 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 18 de octubre 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gyp.v27i3.459>

Abstract: Megaprojects contribute increasingly to urban development policies. These are projects associated with transport or infrastructure development that involve major transformations and changes in space. Power relations, divergent interests, inequalities in the distribution of the costs and benefits involved, as well as actors' different capacities become apparent. Megaprojects tend to be non-transparent as promoters (usually the public sector) face with opacity the risk of major opposition. On the other hand, transformation of the urban policy agenda advances towards more horizontal arrangements, collaborative processes and consideration of environmental impacts. Consequently, citizen involvement in policy decision-making increasingly appears to be a resource for urban governance. The execution of the line 12 project of the Mexico City's Underground Transport System is a good case to test the main thesis of both theoretical developments: megaprojects and citizen involvement as a mean to achieve more effective, equal and legitimate policies. This article examines both the mechanisms activated by the local government in order to consult the population and the strategies deployed by some sectors that were particularly affected by the project. It is proved that disinformation and the lack of communication prevailed and minimum mechanisms to engage citizens were activated. Once conflicts became visible, the local government chose dialogue tables with opponents and less visible negotiation processes that do not correspond to the type of mechanisms that favor open and democratic processes of citizen engagement in policy decision making.

Keywords: citizen engagement, megaprojects, urban policy, line 12.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha desarrollado un intenso debate en torno a los cambios profundos experimentados en el terreno de las políticas urbanas. Existe un amplio consenso respecto a que la agenda de transformación se inspira en criterios de sostenibilidad medioambiental, coordinación intergubernamental, cooperación público-privada y en la necesidad incorporar la participación ciudadana en este tipo de políticas (Blanco *et al.*, 2009).

El concepto de participación ciudadana es polisémico y con frecuencia se desarrolla a partir de una fuerte carga normativa; sin embargo, para los fines de este artículo, nos referimos a todas aquellas actividades a través de las cuales los ciudadanos que no ostentan cargos ni funciones públicas buscan influir en los asuntos de carácter público que les afectan (Díaz Aldret, 2017). Un proyecto de la envergadura de la construcción de la línea 12 (L12) del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC-Metro) en el Distrito Federal, abre necesariamente oportunidades de participación que pueden presentarse a través de distintas modalidades de acción. Algunas pueden darse a través de las vías institucionales diseñadas *ex profeso* para incorporar la visión y la colaboración de los ciudadanos que se verán afectados, mientras que otro tipo de acciones directas surgen al margen de esas vías y suelen considerarse como acciones no institucionales, contestarias o no convencionales (PNUD, 2014: 38-39).

Un proceso de participación ciudadana por vías institucionales depende de la estructura de la oferta participativa y estable de leyes, reglamentos, mecanismos e instrumentos contemplados para incorporar a la ciudadanía en la planeación y hechura de las políticas públicas. Se produce cuando un gobierno o una dependencia gubernamental propone un nuevo programa o proyecto y activa los mecanismos institucionales existentes para obtener información, sugerencias o colaboración de los ciudadanos que se verán afectados por la acción propuesta. Los mecanismos que se activan definen a su vez la naturaleza y el alcance que tendrá la participación ciudadana (Díaz Aldret, 2017). Para que ésta sea significativa, el gobierno debe renunciar a interferir, dirigir o controlar los resultados del proceso. En el caso de las formas de participación no institucionalizadas, se trata de acciones organizadas o impulsadas por actores de la sociedad civil que promueven diferentes formas de protesta o movilización social.

En este artículo nos centraremos en las formas que adoptó la participación ciudadana y la relevancia que tuvo durante la puesta en marcha del proyecto de la L12. Se examinan los mecanismos activados por el gobierno, los conflictos que surgieron con algunos grupos ciudadanos y los efectos sustantivos que tuvo la participación ciudadana en general. Para ello se hace una descripción de las principales acciones de participación y de movilización ciudadana que surgieron desde que se conoció el proyecto y a lo largo de las obras para su construcción. Enmarcamos los hechos en el debate sobre el peso que tiene y debería tener la participación ciudadana en la realización de megaproyectos de infraestructura alrededor del mundo. Al final se aportan una serie de reflexiones sobre las cuestiones planteadas.

Para la elaboración del trabajo recurrimos a una revisión hemerográfica del periodo comprendido entre de los años 2007 y 2015. También se revisaron los blogs y los sitios web oficiales de algunas de las organizaciones sociales que se activaron durante el proceso y se consultaron fuentes oficiales como la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Asimismo, se realizaron entrevistas a ex funcionarios de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. A partir de estas fuentes se reconstruyeron los hechos, las prácticas y las reglas que contribuyeron a incrementar el riesgo del proyecto desde la perspectiva de la participación ciudadana. Como se verá, la puesta en marcha y construcción de la L12 del STC-Metro en el Distrito Federal activó distintas modalidades de participación tanto institucionalizadas como no convencionales: asambleas, consultas, firmas masivas de peticiones, cierres de vialidades, plantones, marchas y manifestaciones sociales formaron parte del repertorio de instrumentos y recursos activados. Veremos

cómo la oferta institucional de mecanismos fue muy limitada, mientras que los recursos que fueron activados por la ciudadanía fueron más variados y reactivos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN PROYECTOS DE GRAN ENVERGADURA

En teoría, habría tanto objetivos democráticos como necesidades prácticas para incorporar la participación ciudadana a través de canales institucionales en las políticas públicas en general, y en las políticas urbanas en particular. El concepto de participación es polisémico y está permanentemente disputado debido a que la noción se emplea para muy distintos fines, en situaciones diversas y se equipara con cosas diferentes. Claramente no existe un consenso sobre lo que debe entenderse por participación y es un concepto que suele adjetivarse (pública, comunitaria, social, ciudadana, electoral) para hacer referencia a distintos tipos de involucramiento ciudadano (Day, 1997). Parés, por ejemplo, conceptualiza a la participación ciudadana como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” Parés (2009: 17). Esta conceptualización abre un amplio abanico de maneras en las que la ciudadanía puede implicarse; puede hacerlo desde estrategias autónomas y “no convencionales” o bien a través de canales institucionales (Ziccardi, 1998); puede hacerlo a partir de su propia iniciativa, o de la convocatoria expresa del gobierno.

Es imposible abarcar en este texto la serie de debates y dilemas asociados al concepto de participación, pero lo primero que debemos puntualizar es que nos referimos a un tipo de participación distinta de la participación política, que es la que se realiza a través de los partidos, el sistema electoral y, de manera más concreta, el voto. La participación ciudadana extra-electoral es la que se desarrolla de manera directa con el fin de incidir en la toma de decisiones de política pública (Roberts, 2010). En este artículo se examinan tanto el lado de la demanda —es decir, las actividades a través de las cuales los ciudadanos, los medios de comunicación y otros grupos sociales no gubernamentales buscaron influir en las decisiones de la L12—, como la oferta participativa —es decir, los esfuerzos realizados por el gobierno para involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones— (Yang y Callahan, 2005; Díaz Aldret, 2017). En concreto, se abordan los mecanismos que el gobierno del Distrito Federal activó explícitamente para que los ciudadanos expresaran sus preferencias, demandas, necesidades y expectativas.

Es preciso mencionar también que cuando la participación se vincula específicamente a procesos de toma de decisión de política pública (King *et al.*, 1998),

no se considera que su incorporación equivalga automáticamente a “influencia”, pues el efecto no está de ninguna manera garantizado (Day, 1997: 423). Existen, de hecho, diferentes estilos de gestión y diversos mecanismos que promueven distintos niveles de incidencia (Arnstein, 1969; Díaz Aldret, 2017). Estos niveles van, de manera sintética, desde la información o la consulta hasta grados más amplios de co-decisión y co-gestión que implican una repercusión mayor (Fung y Wright, 2003).

Las aproximaciones empíricas de la participación ciudadana centradas en la gestión pública suelen definirla como “involucramiento”, para distinguirla de concepciones más amplias y normativas o bien de otro tipo de participación política o electoral (Wang y Wan, 2007; Yang y Callahan, 2007; Ebdon, 2000; Yang, 2005; Irvin y Stansbury, 2004; Kweit y Kweit, 1980; Powell y Colin, 2009; Wiley Interscience, 2009; Cooper *et al.*, 2006). Los análisis empíricos centrados en la oferta suelen orientarse a dar cuenta de la manera en la que los gobiernos inician y controlan esfuerzos para incorporar la participación ciudadana con el fin de mejorar y obtener apoyo para las decisiones, programas o servicios (Fung, 2006; Thomas, 1993; Berman, 1997). Cuando la participación se da a través de canales institucionales, se suele distinguir entre aquella en la que el gobierno involucra a los ciudadanos simplemente para dar legitimidad a las decisiones políticas y administrativas; aquella que permite un desempeño eficiente y transparente de las autoridades públicas y aquella en la que el concepto va ligado al fortalecimiento de la esfera pública porque surge de la inquietud ciudadana y de su propia iniciativa (Velásquez y González, 2013). En términos sencillos, se considera que la incorporación de la participación ciudadana a los procesos de toma de decisión y de gestión pública son elementos necesarios para el desarrollo de procesos colaborativos (Cooper *et al.*, 2006) y para la construcción de esquemas de gobernanza en red (Fung, 2006; Arnott, 2008; Stewart, 2009). En entornos que transitaban recientemente a la democracia desde regímenes autoritarios y en los que el clientelismo es moneda de cambio corriente, se pone énfasis en la autonomía de la participación y en la calidad de los instrumentos e instancias en términos de su representatividad (Ziccardi, 1998; Parés, 2009).

En resumen, desde el plano normativo, la participación se valora en sí misma porque promueve la autonomía y la corresponsabilidad entre los ciudadanos, además de que se traduce en una mayor legitimidad de las decisiones públicas. Los gobiernos democráticos deben mantener informada a la ciudadanía de las decisiones que la van a afectar, deben promover debates sobre las implicaciones de los proyectos y programas que planean llevar a cabo y, en consecuencia, auspiciar

instancias de consulta y diálogo para poder conocer e incorporar las demandas, necesidades y aspiraciones de la población en el proceso de hechura de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana permitiría el desarrollo de políticas y proyectos públicos más eficaces al estar más apegados a los intereses y necesidades reales de los ciudadanos (Brugué y Gallego, 2001; Day, 1997). Desde un abordaje empírico, se parte del amplio consenso que existe respecto de la relación entre involucramiento, apoyo ciudadano e implementación de las políticas públicas (Kweit y Kweit, 1984) y se ha buscado analizar el efecto real de la participación en función de la profundidad que alcanza, de su representatividad, de los formatos que adopta y de su carácter —o no vinculante—, es decir, de qué tanto se ven reflejados los productos de la participación en las decisiones finales (Fung, 2006). La transparencia, la rendición de cuentas y la participación constituyen atributos de los gobiernos que buscan identificar con claridad los problemas y las soluciones, las opciones posibles y los puntos más sensibles de acuerdo y desacuerdo.¹ El acceso a la información y la transparencia constituyen, a su vez, un prerrequisito para que la participación ciudadana resulte efectiva y se traduzca en un auténtico apoyo para cubrir déficit de gestión en términos de información, justicia o legitimidad (Fung, 2015).

La participación ciudadana en los procesos de decisión de política pública presenta muchos desafíos. El primero y fundamental consiste en traducir las prescripciones normativas en objetivos y procedimientos concretos que además resulten en un mejor diseño de las políticas públicas; un reto nada fácil de resolver (Díaz Aldret, 2017). Se trata de lograr equilibrios difíciles y concretos entre el derecho de los ciudadanos a conocer, cuestionar y controlar las decisiones de las burocracias de gobierno, y la obligación de los gobiernos a informar, abrirse y a arriesgarse a que sus iniciativas sean modificadas, rechazadas o bloqueadas total o parcialmente. En la práctica, es frecuente que se considere que abrir espacios a la participación ciudadana dificulta la implementación de las políticas públicas y de los proyectos gubernamentales, habida cuenta de que en una sociedad compleja es imposible alcanzar consensos (Lowndes, Lawrence y Stoker, 2001a). Por eso los tomadores de decisiones suelen preferir los espacios de participación cerrados, en los que pueden convocar a grupos afines y mantener a raya las opiniones disidentes. Al final, la solución del dilema atraviesa por decidir el grado en el que se involucra a los ciudadanos en las decisiones de política y quiénes son los

¹ La rendición de cuentas se entiende como el diálogo continuo que se establece entre la sociedad y los tomadores de decisiones públicas y también como un asunto de instituciones que se regulan y contienen entre sí.

actores interesados en revisar las propuestas y que cuentan con la capacidad para entenderlas, para formular otras y para emitir una opinión informada.

Si estos dilemas son ciertos para cualquier proyecto o política de gobierno, lo son aún más cuando se trata de proyectos de gran envergadura. La puesta en marcha de un megaproyecto no es una situación que pueda sustentarse exclusivamente en las rutinas organizacionales y en los procesos operativos establecidos. Se trata de una situación que implica grandes cambios y modificaciones del espacio, en la que salen a relucir relaciones de poder, intereses divergentes, desigualdades en la distribución de los costos y beneficios involucrados y distintas capacidades de los actores. En situaciones de este tipo, resulta particularmente relevante el grado en el que las autoridades logran establecer una comunicación positiva con los diferentes grupos y población afectada a pesar de que se mantenga una estructura vertical en la integración del proceso (Graizbord, 1999).

Flyvbjerg y colaboradores (2003) han examinado con detalle cómo los promotores de megaproyectos practican la desinformación para lograr que éstos se aprueben y se lleven a cabo. Los megaproyectos son proyectos de desarrollo e infraestructura de gran escala, que en general se llevan a cabo (o al menos están financiados y supervisados sustancialmente) por el sector público. Se trata de proyectos altamente visibles, costosos y, con frecuencia, controvertidos (Bearfield y Dubnick, 2009: 396). En su mayoría están relacionados con obras de transporte público y grandes proyectos de infraestructura que se caracterizan por involucrar una enorme cantidad de intereses públicos, privados y financieros, así como fuertes relaciones de poder. Implican grandes cantidades de dinero, constituyen fuentes de trabajo muy importantes para muchas personas, suponen invariablemente costos ambientales y sociales considerables y, por lo mismo, suelen producir rechazo y desaprobación entre una parte importante de la población. Es común que los promotores de megaproyectos eviten la transparencia y la participación en buena medida porque son prácticas que pueden estorbar su puesta en marcha. Por esta razón, se suele apartar a los ciudadanos de la toma de decisiones que se concentra en los promotores del mismo: políticos, funcionarios, empresarios y expertos técnicos. Ninguno de ellos representa los intereses de la ciudadanía, aunque indudablemente este tipo de proyectos significan altos costos para ella. En ese sentido, los megaproyectos suelen generar desconfianza; la gente percibe que algunos pagan más que otros los costos y riesgos que conllevan. Por lo mismo, es frecuente observar protestas sociales alrededor de ellos. En resumen, son proyectos que alrededor del mundo se llevan a cabo con un déficit democrático.

Los megaproyectos son por definición proyectos de alto riesgo. En términos generales se observa que tienen un pobre desempeño económico; lo más común es que al final resulten mucho más costosos que lo que se estimó en un principio que costarían y que supongan efectos negativos para la economía de los países o regiones cuando inicialmente fueron promovidos precisamente para estimularla. Los balances contables de las empresas constructoras y las balanzas de pagos de los gobiernos pueden verse afectados durante años tal como sucedió con el Aeropuerto de Hong Kong y con otros proyectos que fueron examinados ampliamente por Flyvbjerg y sus colaboradores. Lo mismo puede decirse de las consecuencias sociales y sobre el medio ambiente; los impactos reales suelen ser mayores que los estimados en un principio. De ahí que estos autores hablen de una “paradoja de los megaproyectos”: para poderlos llevar a cabo, los promotores suelen desestimar el riesgo y menospreciar u ocultar los costos e implicaciones reales con el fin de convencer a los actores involucrados de su realización. Durante su ejecución, es común que se eluda la rendición de cuentas y se oculten las alarmas, problemas y conflictos que se presentan en el camino. Sin embargo, todo ello no hace más que incrementar el riesgo global del proyecto. Por eso, Flyvbjerg y sus colaboradores consideran que al ser tan grandes, complejos y extendidos los riesgos de los malos resultados en la planeación, construcción y operación de los megaproyectos, es necesario introducir diferentes medios de transparencia, rendición de cuentas, control y equilibrio en la planeación y ejecución de los mismos. En resumen, para poder llevarlos a cabo, los promotores actúan de manera opaca pero la falta de información y discusión pública no hace sino incrementar el riesgo de los megaproyectos. Los autores no consideran que el riesgo pueda eliminarse del todo, pero sí que puede ser reconocido de manera mucho más explícita y, por lo tanto, ser gestionado de mejor manera, con mayor responsabilidad y una mejor rendición de cuentas. El debate público redundaría en mejores decisiones sobre los riesgos a asumir, en decisiones mucho más informadas y comprometidas con una clara asignación de responsabilidades (Flyvbjerg *et al.*, 2003).

Lo cierto es que los proyectos de gran envergadura suponen ganadores y perdedores y constituyen un plato apetitoso para los actores sociales y políticos. Abren oportunidades para que los líderes sociales ganen visibilidad —y oponerse siempre ofrece una tribuna—; también para que se movilicen los intereses del juego político, pues el éxito de estos grandes proyectos es tan importante para sus promotores, que los gobiernos o los aspirantes a presidir los gobiernos pueden colapsarse cuando aquellos fracasan. De ahí la necesidad de conciliar el derecho de la ciudadanía a estar informada y la obligación del gobierno a informar con

lo que debe mantenerse en secreto para evitar el naufragio del proyecto y el uso político o especulativo que se pueda hacer de él.

En este artículo veremos cómo el caso de la L12 se ajusta a las características y dilemas descritos para los megaproyectos desde la perspectiva de la participación ciudadana. La descripción de los hechos ilustra la manera en la que el riesgo fue subestimado, y la forma que tomó específicamente este fenómeno en la construcción de la L12. No se trata únicamente de constatar que se dejó de lado a la ciudadanía, sino de examinar cómo esto se llevó a cabo.

LA CONSULTA VERDE, PRINCIPAL VÍA INSTITUCIONAL PARA INVOLUCRAR A LA CIUDADANÍA

Tanto los derechos de los ciudadanos a acceder a la información pública, a proveer retroalimentación a las autoridades gubernamentales, a ser consultada y a participar activamente en las políticas públicas, como la obligación de los gobiernos a responder a estos derechos están fundamentados en diversas leyes y en las normas de operación de las políticas. Sin embargo, la regulación específica sobre participación ciudadana se establece a nivel local. En las leyes estatales en la materia, el Distrito Federal es, junto con Guerrero, la demarcación que más instrumentos de participación ciudadana contempla (véase cuadro 3). Sin embargo, en ningún caso se establece que los resultados de aplicar estos mecanismos deban ser vinculantes. En el momento de la construcción de la línea 12 estaba en vigencia la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC-DF) de 2004.

Antes de anunciar públicamente la construcción de una nueva línea del STC-Metro y para cumplir con la obligación de “establecer las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad en general” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Art. 22), el GDF eligió activar el instrumento de la consulta pública que permite:

someter a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales del Distrito Federal (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Art. 47).

Sin embargo, se preguntó a los habitantes del Distrito Federal sobre la L12 en el marco de una consulta más amplia sobre políticas y proyectos ambientales, es decir, se empleó lo que se conoce como un cuestionario “ómnibus”, que incluye

un conjunto de preguntas más o menos relacionadas que propician también respuestas “ómnibus” similares entre sí (Altman, 2011: 64).

Al emitir la convocatoria de la consulta, el GDF argumentó tres razones que hacían necesaria su realización. La primera fue que las decisiones de política ambiental debían corresponderse con la voluntad de los habitantes del D.F., debido al carácter estratégico y al impacto de largo plazo que tienen tanto para el desarrollo sustentable de la ciudad, como para sus vidas. En segundo lugar, mencionó la necesidad de optar entre diversas políticas y proyectos de alto impacto debido a los recursos limitados con los que contaba para solventar todas las demandas y necesidades de los habitantes. Finalmente, mencionó que era importante llevar a cabo la Consulta Verde para que la Asamblea Legislativa conociera y considerara la opinión de los habitantes con el fin de legislar e impulsar las políticas y proyectos ambientales que la voluntad de los ciudadanos señalara.

Otro aspecto muy importante señalado en las consideraciones para llevar a cabo la Consulta Verde fue el aval y la participación del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM). La convocatoria señala que el 19 de junio de 2007 la Coordinación del OCCM había aprobado por unanimidad, a propuesta del jefe de gobierno, la realización de una consulta que abarcara temas sobre políticas y proyectos ambientales (GDF, 2009). Aunque la Consulta Verde fue impulsada por el GDF estuvo coordinada por el OCCM, un espacio de integración mixta y colegiado que había sido creado apenas tres meses antes —el 27 de febrero— también por iniciativa del propio gobierno para “evaluar y estudiar las políticas de los gobiernos del Distrito Federal”. En el convenio de su creación, se señalaba que el OCCM quedaría integrado por funcionarios del GDF, por la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y El Colegio de México. También que el observatorio desarrollaría sus actividades en torno a tres programas: 1) indicadores estratégicos de evaluación, 2) estudios de la ciudad y 3) monitoreo ciudadano. Este último programa consistía en la presentación de proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil para observar, solicitar información, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos relacionados con las políticas públicas.²

La convocatoria para la Consulta Verde se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de julio de 2007 pero estaba fechada el día 17 anterior y

² cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1465.html

establecía que el ejercicio se llevaría a cabo el domingo 29 del mismo mes. El artículo 50 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC) señala que “la convocatoria para la consulta ciudadana deberá expedirse por lo menos 15 días naturales antes de la fecha de su realización y colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes”. El OCCM integró un grupo de trabajo específico con representantes de las instituciones que lo integraban para supervisar y auditar el proceso; entre otras cosas el observatorio se encargó de sellar y numerar todas las urnas, la UNAM llevó a cabo el conteo de resultados mientras que la UAM recopiló los resultados e informó a la población de los mismos. Por otra parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal no avaló los resultados, pero asesoró a los ejecutantes de la consulta y prestó material para su realización. La consulta contó también con la participación del Colegio de Notarios y de contralores ciudadanos.

Se trató de una convocatoria poco restrictiva, abierta y por autoselección. Es decir, se convocó a todos los que quisieran participar —incluso jóvenes y niños—, siempre y cuando pudieran demostrar su residencia en el Distrito Federal (cuadro 1). Este tipo de convocatoria es atractiva, pero presenta la desventaja de que los que acuden a participar son con frecuencia un grupo no representativo del conjunto de la ciudadanía: normalmente pertenecen a los sectores más educados e informados que no son portadores de intereses muy identificados ni suelen representar a los sectores de opinión más duros y enérgicos (Fiorina, 1999).

En este sentido, el diseño de la Consulta Verde estuvo lejos de tener las características que propician el círculo virtuoso que normalmente se atribuye a la participación ciudadana directa (autonomía-información-participación-corresponsabilidad-políticas públicas más legítimas y eficaces). El cuestionario tipo ómnibus, la convocatoria abierta y la iniciativa gubernamental constituyen una mezcla muchas veces asociada con la búsqueda de legitimación de una decisión que ha sido tomada desde la cúspide del poder ejecutivo en una demarcación y, de manera más cruda, a la búsqueda de una legitimación personal (Altman, 2011: 117-119). Además, este tipo de instrumento y diseño permite que el gobierno elija los temas a tratar y que éstos se presenten sin contexto ni implicaciones, dejando de lado los temas y puntos controvertidos sobre lo que se pregunta.

La consulta abordó diferentes temas relacionados con el medio ambiente y proyectos de servicios como transporte, basura y agua. En relación con la L12 sólo se incluyó una pregunta que ponía a consideración de los ciudadanos el empleo de los recursos públicos destinados al transporte para su construcción y dos opciones de ruta (cuadro 2). Los resultados se dieron a conocer el 7 de agos-

CUADRO 1. Convocatoria de la Consulta Verde

CONVOCATORIA

a los habitantes del Distrito Federal a participar en la

PRIMERA CONSULTA VERDE
Políticas y Proyectos Ambientales para el Distrito Federal
a realizarse el domingo 29 de julio de las 8:00 a las 20 hrs., bajo las siguientes

BASES DE PARTICIPACIÓN

Podrán participar en la consulta:
Todas y todos los ciudadanos del Distrito Federal con credencial de elector vigente;
Todas y todos los jóvenes mayores de 12 años y menores de 18 con credencial escolar; y
Todas y todos los niños hasta los 12 años que deseen participar;

a través de:

- 1500 módulos Verdes de Participación, instalados en bosques, plazas, parques y transporte públicos, así como en las tiendas de la cadena comercial Oxxo
- 20 urnas electrónicas
- Locatel
- Internet en las páginas electrónicas del Gobierno del Distrito Federal e Instituciones participantes

Cada persona podrá participar una sola vez en cualquiera de estos medios.
En los Módulos Verdes de participación existirán boletas especiales para las y los niños que tengan hasta 12 años de edad.
A fin de garantizar la transparencia en el proceso de consulta, se implementarán los siguientes mecanismos:

Para evitar la duplicidad de respuestas de las y los ciudadanos se deberá proporcionar el número que aparece al reverso de la credencial de elector y la edad que aparece en la misma.

Los resultados finales se harán públicos terminando el proceso de captura de las respuestas vía Locatel e Internet conforme avance la jornada de la consulta.

Informes en: www.observatoriociudadanodf.org.mx

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de julio de 2007.

to de 2007. En promedio, 83 por ciento de los participantes en la consulta estuvo de acuerdo con que se destinaran los recursos públicos disponibles para transporte principalmente para la construcción de la L12 del Metro y poco más de la mitad de los participantes (56%) se pronunció a favor de la ruta Iztapalapa-Tláhuac. La consulta se llevó a cabo en 2 886 puntos de consulta que incluyeron 2 650 urnas, Locatel, centros de llamadas y urnas electrónicas disponibles en la página del Observatorio Ciudadano.

CUADRO 2. Preguntas y resultados de la Consulta Verde

Pregunta	Porcentaje si Adolescentes	Porcentaje si Adultos con credencial	Porcentaje si Adultos sin credencial	Porcentaje si Internet	Porcentaje si Locatel	Porcentaje si Centro llamada	Porcentaje si Urna electrónica
1 ¿Estás de acuerdo en que los recursos públicos disponibles para el transporte en la Ciudad se destinen principalmente a la construcción de la línea 12 del metro y a las 10 líneas de metrobús (243 km)? ¿Cuál debe ser el destino de la línea 12 del metro?	83.0	81.6	78.2	78.2	88.9	83.3	87.0
Iztapalapa-Tláhuac	54.8	53.0	47.8	51.0	64.5	53.1	71.0
Iztapalapa-Acoxpa	15.0	18.1	17.4	26.3	24.5	20.4	29.0
2 ¿Estás de acuerdo en que se sustituyan todos los microbuses que circulan en el Distrito Federal por vehículos nuevos antes de 2012?	87.3	90.4	88.0	92.7	95.5	94.7	94.0
3 Los taxis del Distrito Federal que actualmente consumen gasolina, ¿deben ser sustituidos por vehículos que empleen otro tipo de motores más limpios: eléctricos, diésel, híbridos (gas y gasolina)?	87.5	88.6	87.0	91.1	93.0	93.8	93.0
4 ¿El transporte escolar del Distrito Federal debe ser obligatorio para las escuelas particulares?	63.7	65.3	62.4	62.3	67.9	60.1	67.0
5 ¿Para disminuir el tráfico y la contaminación, cada automóvil particular debe dejar de circular un sábado al mes?	73.8	70.2	71.2	65.6	71.2	71.2	70.0
6 ¿Estás de acuerdo en aumentar los espacios verdes en la ciudad y establecer la obligatoriedad de arborizar las azoteas en toda nueva construcción en el Distrito Federal?	84.3	83.7	82.4	86.6	88.4	83.8	87.0
7 Todo transporte de carga debe pasar por la verificación vehicular obligatoria y circular por la ciudad en horario restringido.	90.1	91.9	90.3	92.4	95.5	92.5	95.0
8 ¿Estás de acuerdo en que se construyan 500 pozos de absorción de agua de lluvia, 4 plantas de tratamiento de agua y 2 lagunas de regulación?	92.6	94.6	92.7	96.4	97.9	95.6	96.0
9 ¿Quieres que se castigue con penas más severas la invasión de predios de valor ambiental y la destrucción de bosques?	92.2	93.7	92.0	96.5	97.4	96.0	96.0
10 ¿Estás de acuerdo en que se construya en el Distrito Federal un centro integral para el manejo de la basura?	91.9	92.1	91.1	94.5	93.5	91.3	91.0

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Recursos de Transparencia. Disponible en: www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/RECUR07/RR408_07.pdf [fecha de consulta: 18 de septiembre de 2014].

CUADRO 3. Mecanismos de participación contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que fueron activados para la puesta en marcha de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro

<i>Mecanismo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Activación en la línea 12</i>
Plebiscito	Mecanismo para someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos los actos o decisiones de la autoridad que sean trascendentes para la vida pública	No
Referéndum	Instrumento. La ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes locales	No
Iniciativa popular	Mecanismos. Ciudadanos presentan al poder legislativo local proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes	No
Consulta ciudadana	Instrumento. La ciudadanía es consultada por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento sobre cualquier tema que tenga impacto trascendental	Sí
Colaboración ciudadana	Instrumento para que la ciudadanía colabore con las dependencias de la administración pública en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio público	No
Rendición de cuentas	Instrumentos a partir de los cuales los habitantes reciben de las autoridades informes de su gestión con el fin de evaluar la actuación de los servidores públicos	No
Difusión pública	Promoción y difusión de las acciones y funciones a cargo de las diferentes dependencias del gobierno	Sí
Audiencia pública	Foro amplio de participación y discusión para que los ciudadanos propongan la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; para recibir información por parte de la administración pública, presentar peticiones, propuestas o quejas o evaluar de manera conjunta con las autoridades el cumplimiento de los programas o actos de gobierno	Sí
Recorridos del jefe delegacional	Medio para que la ciudadanía formule de manera verbal o escrita opiniones o propuestas de mejora o solución de problemas de servicios públicos e infraestructura. Las medidas que acuerde el jefe delegacional deben darse a conocer públicamente a los habitantes	No
Asamblea ciudadana	Espacio público y abierto para emitir opiniones, evaluar programas, políticas y servicios públicos	No
Red de contralorías ciudadanas	Instrumento para colaborar de manera honorífica con la APDF para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente del DF participaron 472 mil ciudadanos (aproximadamente 7 por ciento del padrón electoral de las elecciones de 2006). Se formularon diez preguntas a la ciudadanía con opciones cerradas de respuesta sí o no. Las preguntas planteadas a la ciudadanía y el porcentaje de respuestas afirmativas se presentan en el cuadro 2.

Además de la Consulta Verde, sobre todo al inicio de las obras, el GDF llevó a cabo jornadas en las que las autoridades del STC-Metro informaban a la población en las delegaciones sobre las obras que se realizarían (a veces tomaban forma de audiencia pública como sucedió en la delegación Tláhuac y otras eran simples actividades de difusión). Sin embargo, cuando este tipo de acciones siguieron al proceso de planeación, la comunicación entre los funcionarios y los ciudadanos resultó claramente insuficiente o francamente ineficaz a juzgar por los reclamos y las movilizaciones que se sucedieron después de que se llevaran a cabo dichas acciones. En todas las ocasiones en las que la revisión de notas periodísticas da cuenta de la existencia de actividades informativas, se registran posteriormente procesos de oposición ciudadana. Un problema con el mecanismo de “difusión pública” establecido en la LPC es que no establece formas de actuación concretas. En todo caso, las actividades desarrolladas para proporcionar información se llevaron a cabo en contadas ocasiones y casi siempre en el último momento. En consecuencia, abrieron pocas posibilidades de mejorar la comprensión o de facilitar la comunicación con los ciudadanos (cuadro 3).

En el caso de la línea 12, además de que se emplearon sólo dos de los once mecanismos institucionales existentes, se hicieron patentes la vaguedad de las funciones asignadas a cada uno y su formato asambleario. Como ya ha sido señalado en otras investigaciones, estos rasgos tienen pocas posibilidades de producir la legitimidad y la operatividad que se requieren para poder hablar de mecanismos efectivos (Olvera, 2009).

AFECTADOS POR LA LÍNEA 12 DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

Los principales afectados durante la construcción de la L12 fueron los habitantes, locatarios y comerciantes de las colonias ubicadas sobre el trazo, desde Mixcoac hasta Tláhuac. Los conflictos involucraron a la Jefatura de Gobierno, a la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC-M), a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), a la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi), a los funcionarios y jefes delegacionales en Tláhuac e Iztapalapa y al Comisariado Ejidal de San Francisco Tlaltenco (en Tláhuac).

Hablar de población afectada por una obra de la magnitud de una línea del Metro en el Distrito Federal, es referirse a un grupo necesariamente heterogéneo. Los vecinos cuyas propiedades o negocios se ubicaban sobre el trazo de la L12 pertenecen a universos sociales muy diferentes entre sí. A pesar de compartir la afectación y una actitud de oposición a la obra, respondían a circunstancias, problemáticas y motivaciones muy diversas y, por lo mismo, su oposición tuvo también manifestaciones, planteamientos y alcances diferentes. Así, por una parte, estaban los habitantes de San Pedro Tláhuac, San Lorenzo Tezonco, Santiago Zapotitlán y muy especialmente los ejidatarios de San Francisco Tlaltenco, que desde una identidad y una cultura densamente desarrolladas se opusieron a la obra motivados por el rechazo al avance de la mancha urbana sobre terrenos de conservación y de producción agrícola que habían heredado de sus ancestros y trabajado siempre como campesinos. Este grupo sostenía que la obra atentaba contra su patrimonio cultural y económico y también contra los recursos naturales de la ciudad. Por otra parte, algunos habitantes del barrio de Culhuacán se opusieron principalmente a los cambios que la introducción del metro traería a sus tradiciones y estilos de vida, así como al peligro que las obras representaban para los vestigios arqueológicos de la zona. Finalmente, en otro grupo estaban los vecinos de las colonias de clase media en las delegaciones de Iztapalapa, Coyoacán y Benito Juárez que sobre todo se oponían a los efectos secundarios que acarrearían las estaciones de metro, más que a la construcción del metro en sí. Algunos vecinos de las delegaciones Iztapalapa, Coyoacán y Benito Juárez lucharon, en consecuencia, para lograr que se suprimieran estaciones consideradas en el proyecto original o bien por cambiar la ubicación de las entradas a las mismas.

EL CONTEXTO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL CONTRA LA CONSTRUCCIÓN DE LA TERMINAL Y LOS TALLERES DE LA LÍNEA 12 EN TERRENOS EJIDALES DE LA DELEGACIÓN TLÁHUAC

El conflicto con los ejidatarios de San Francisco Tlaltenco se ubica en el marco de la fuerte presión que existe sobre zonas de preservación ecológica y de reserva agrícola de la Ciudad de México debido a que constituyen prácticamente los únicos terrenos que quedan disponibles para la expansión urbana dentro de la demarcación del Distrito Federal. La Sierra de Santa Catarina y la zona de Tláhuac constituyen una de las pocas reservas de agua y de recarga del manto acuífero de la ciudad; además, la mayor parte el territorio de la delegación Tláhuac forma parte también de la reserva agrícola de la ciudad. Una proporción importante de los habitantes de la delegación descende de los pueblos originarios asentados en

el territorio desde tiempos ancestrales y son campesinos o ejidatarios que se dedican fundamentalmente a actividades agrícolas y ganaderas.³ El trazo de la L12 implicaba la expropiación del paraje de Terramotitla que formaba parte del Ejido Tlaltenco. De las 54 hectáreas que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) había previsto expropiar en la delegación, la mitad estaba destinada a la edificación de los talleres y la terminal de la L12 en dicho paraje. Por esta razón, desde el mes de agosto de 2007, cuando el jefe de gobierno y el delegado dieron a conocer a la población de Tláhuac el proyecto L12, una parte de los ejidatarios se empezó a movilizar oponiéndose a su construcción argumentando la lucha por la tierra y la preservación cultural y ecológica de su entorno. Este grupo de ejidatarios fue apoyado por organizaciones como el Frente Rural del Sur en Defensa de la Tierra y la Unión de Pueblos Originarios del Distrito Federal.⁴

Los remanentes del lago de Chalco conforman una zona de humedales que, dependiendo de las condiciones climatológicas, alcanzan entre 400 y 800 hectáreas, un sistema de riego natural constituido por tres canales principales de los que se desprende un conjunto de canales más pequeños y una zona de inundación conocida como Ciénaga de Tláhuac que, en conjunto, constituyen una importante reserva ecológica y el refugio de numerosas especies animales. La vegetación natural de la zona regula los escurrimientos superficiales y protege el suelo de la erosión hídrica y eólica. Se trata, en efecto, de una zona de alto valor para la conservación de la diversidad biológica que presta importantes servicios ambientales a la zona urbana no sólo en términos de la recarga del acuífero, sino para la producción de oxígeno, la regulación climática y la retención de suelo fértil.

El conflicto con el grupo de ejidatarios de Tlaltenco surgió claramente vinculado a la oposición al proyecto de desarrollo urbano plasmado en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU-Tláhuac) y que incluía, entre otras obras de infraestructura, la L12 del metro. El primer testimonio de oposición a esos proyectos se localiza el 28 de febrero de 2007 en un comunicado mediante el cual los pequeños propietarios de la Ciénaga (paraje donde se localiza Terramotitla), Chinampería y pobladores de San Pedro Tláhuac convocan a la población

³ <http://jra.espora.org/index.php/memoria/239.html>

⁴ El ejidatario Héctor Mendoza formaba parte de la organización Frente Rural del Sur en Defensa de la Tierra y fue la cara más visible de la oposición en Tlaltenco. Las únicas referencias de esta organización aparecen vinculadas a Tláhuac. No es posible identificar si tiene relación con El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra que surgió en San Salvador Atenco como parte del movimiento de oposición al Aeropuerto en 2001. La Unión de Pueblos Originarios del Distrito Federal está conformada por pueblos y barrios de las 16 delegaciones del D.F. Luchan por el pleno reconocimiento a su autonomía para decidir sobre sus prioridades de desarrollo y el derecho a la consulta previa, libre e informada ante cualquier acción susceptible de afectarlos.

a participar en un Foro Ecológico, Social y Cultural en el que se les informaría sobre esos proyectos.⁵ Entre el mes de febrero de 2008 que se documentan las primeras inquietudes por parte de algunos habitantes de Tláhuac en relación con la construcción de la L12 y el mes de agosto en que fue presentado públicamente el proyecto en una jornada de fiesta y de verbena popular en la explanada de la delegación, se llevó a cabo la llamada Consulta Verde, que sometió a consideración de los habitantes del Distrito Federal dos opciones de ruta para la L12: *a)* Iztapalapa-Tláhuac y *b)* Iztapalapa-Acoxta. La primera opción convocó a la mayoría de las opiniones a favor (56% en promedio).

En agosto los medios de comunicación difundieron que, además de las instalaciones de la L12 del Metro, el PDDU-Tláhuac contemplaba cambios de uso de suelo para la construcción de una academia de policía, un reclusorio vertical, centros comerciales y un relleno sanitario metropolitano (llamado Centro Integral de Reciclaje y Energía, CIRE) que sustituiría parcialmente el cierre del Bordo Poniente para almacenar, reciclar y reutilizar 12 mil toneladas de basura. Es decir, la construcción de la L12 se inscribía en un plan de urbanización de gran calado para la zona que hasta entonces había sido eminentemente rural y mantenía 66 por ciento de su territorio como suelo de conservación.⁶ El Ejido de Tlaltenco colinda con la zona chinampera, eso significaba el cambio de uso de suelo en áreas dedicadas a la agricultura, aunque también en áreas de parques y bosques y, por lo tanto, la alteración del equilibrio rural y urbano. Además, el PDDU-Tláhuac trazaba un polígono de actuación de 140 hectáreas más que significaban no sólo un cambio dramático en el uso de suelo, sino una inmediata revalorización del mismo. El 9 de septiembre los funcionarios del STC-Metro realizaron pláticas informativas para los habitantes de Tláhuac. Desde ese momento los ejidatarios de Tlaltenco tuvieron la certeza de que el trazo de la línea afectaría sus tierras y los que se negaban a vender o a desocupar sus tierras se convirtieron en los actores más visibles del movimiento opositor en la zona de Tláhuac. Su actuación se planteó como de resistencia a la urbanización de tierras de conservación y de producción agrícola en las faldas de la Sierra de Santa Catarina y, por esa razón, el discurso se cifró en términos de una total oposición a la construcción de la L12 del metro.

Como es frecuente desde que se llevaron a cabo las reformas al artículo 27 constitucional y las tierras ejidales se incorporaron al mercado de suelo urbano,

⁵ <http://mexico-verde.blogspot.mx/2008/03/desde-tluac-frente-rural-del-sur-en.html>

⁶ Durante el Segundo Foro realizado en defensa de Tláhuac algunos académicos ecologistas calculaban que el impacto de estos cambios afectaría seis mil hectáreas de humedales y once pozos de agua que abastecían aproximadamente a 35 por ciento de la ciudad. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/93948.html>.

el predio de Terramotitla presentaba una situación jurídica irregular en la tenencia de la tierra. Por un lado, estaban los ejidatarios que alegaban tener la legítima posesión de las parcelas y por otro, los propietarios que aparecían como tales en el parcelamiento formal llevado a cabo en el año 2000. Según los ejidatarios opositores, muchos de los que aparecían como propietarios nunca habían tenido la posesión de las tierras ejidales. Para efectos prácticos y de nuestro interés, fue a partir del hecho de que el parcelamiento llevado a cabo en 2000 no había concluido y no era aceptado por el conjunto de los ejidatarios, cuando la Secretaría de la Reforma Agraria extendió los títulos de propiedad que era necesario tener para vender los terrenos y el GDF realizó el padrón de afectados y finalmente negoció de manera individual con cada ejidatario que pudo acreditar la propiedad (de buen grado, a partir de los títulos recién expedidos) la compra de sus tierras. El gobierno no negoció en ningún momento con el grupo de ejidatarios que argumentaba que el proceso de parcelación había sido irregular. El avalúo que realizó el Comité de Patrimonio Inmobiliario tasó el valor del metro cuadrado en 600 pesos. Así, por un lado estaban el entonces presidente del Comisariado Ejidal, Juan Carlos Leyte, que fungió como el principal mediador para la venta de las parcelas y negociaba con el GDF en nombre de los propietarios y, por otro, los ejidatarios que alegaban ser los legítimos poseedores y que no querían vender. Los inconformes argumentaban que quienes estaban vendiendo sus tierras al GDF no eran los auténticos poseedores o los poseedores físicos.⁷ Denunciaban además ser objeto de presiones para vender y una tasación arbitraria del valor de la tierra. La oposición se cifró en términos de la defensa de la tierra y del medio ambiente, pero tuvo fuertes componentes originados en la forma en la que el GDF adquirió y expropió las parcelas.

Por si estos problemas no fueran suficientes, el predio de Terramotitla se encuentra dentro del polígono catalogado por la Unesco como Patrimonio Mundial de la Humanidad.⁸ La terminal, los talleres y los encierros de los convoyes quedaban dentro del polígono que define el área patrimonial de Xochimilco (la poligonal de la zona chinampera cubría la parte de los humedales y las chinampas de Tláhuac). Esto significaba violar el convenio firmado en 2006 entre la UNESCO y el gobierno mexicano para aplicar el Plan Maestro de Rescate de Xochimilco y

⁷ Los números varían: las fuentes de los ejidatarios llegan a hablar hasta de 80 ejidatarios rebeldes, las fuentes del gobierno nunca reconocieron a más de 20.

⁸ La declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad para Xochimilco data de 1987 y la definición del polígono protegido con esta categoría se basa en un decreto oficial del año anterior, 1986, que estableció la Zona de Monumentos Históricos de Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco.

que había sido financiado en parte con recursos internacionales. De hecho, durante la reunión de 2009 del Comité de Patrimonio Mundial, celebrada en Barcelona, México fue abiertamente cuestionado por la invasión de las obras de la línea 12 al suelo de conservación y al polígono establecido como Patrimonio Cultural de la Humanidad.⁹

Para poder iniciar las obras en la delegación Tláhuac, el GDF llevó a cabo una triple estrategia: por una parte, negociaba directamente la compra de terrenos del Ejido San Francisco Tlaltenco con el Comisariado Ejidal, por otro lado, se defendía en los tribunales de las demandas de amparo interpuestas por los ejidatarios renuentes y, finalmente, no hacía pública la información. Los conflictos y la expedición de títulos de propiedad retrasaron un poco el inicio de las obras, aunque desde el mes de enero de 2008 que se publicó la convocatoria para la licitación y entró maquinaria al predio de Terramotitla para realizar los estudios de mecánica de suelos.

MOVILIZACIONES Y OTRAS ACCIONES DE OPOSICIÓN

Las manifestaciones de oposición vecinal a la L12 fueron creciendo durante el año 2008 a lo largo del trazo y conforme avanzaban las obras: los habitantes de Av. Tláhuac, del barrio de Culhuacán, de las delegaciones de Coyoacán e Iztapalapa y finalmente de la Benito Juárez se fueron sumando a las voces de reclamo. Sin embargo, en ninguno de esos casos se expresó una oposición total a la construcción de la L12, las voces opositoras se limitaban a denunciar la falta de información, de consulta o de atención a sus preocupaciones que se orientaban las más de las veces a los efectos secundarios. Se llevaron a cabo numerosas marchas, cierres de vialidades y plantones. La presión se intensificó en buena medida porque al mismo tiempo que se iniciaban las obras, el GDF adquiría o expropiaba los terrenos necesarios y los vecinos y comerciantes veían cómo empezaban las obras sin tener claro el trazo, la localización de las estaciones o los predios que resultarían afectados. Todo sucedía de manera simultánea: las máquinas empezaban a trabajar, la empresa constructora identificaba los predios y realizaba los estudios técnicos correspondientes, la Secretaría de la Reforma Agraria expedía títulos de

⁹ El 19 de marzo de 2008 la entonces secretaria de Medio Ambiente del GDF, Martha Delgado Peralta, envió una carta al titular de la Seduvi, Arturo Aispuro, en la que expuso que la edificación de la terminal de la Línea 12 en el predio Terramotitla traería “consecuencias sociales y políticas” que era preciso tomar en cuenta en el proyecto, dado que se trataba de un terreno catalogado por la UNESCO. Sugería que únicamente se cambiara el uso de suelo a equipamiento rural (ER) y no a habitacional mixto (HM) como propone el presidente del Comisariado Ejidal, Juan Carlos Leyte y que el predio se destinara al desarrollo del parque lacustre que había prometido el jefe de gobierno para la delegación Tláhuac. Disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2008/360564.html

propiedad, el GDF levantaba el padrón de afectados y negociaba con los dueños la compra-venta de sus terrenos y la Asamblea Legislativa (ALDF) discutía la aprobación de los planes delegacionales que fundamentaban los cambios de uso de suelo que se requerían para la construcción de la L12. En la otra trinchera, los vecinos exigían cambios en la ruta o cancelación de estaciones, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) hacía estudios sobre la afectación a vestigios prehispánicos, se libraban batallas en los tribunales, se decidían cambios al trazo original. Todo esto ocurrió a lo largo de 2008.

Desde la segunda mitad del año 2007 los vecinos de la colonia El Prado, Paseos de Taxqueña y Campestre Churubusco en las delegaciones Iztapalapa y Coyoacán se empezaron a movilizar para que se cancelaran las estaciones Sur 69 y Vía Láctea. En enero de 2008, debido a la fuerte presión vecinal, se anunció la cancelación de la estación Sur 69. Vecinos de las colonias Prado Churubusco, Campestre Churubusco y Paseos de Taxqueña continuaron denunciando que no se habían llevado a cabo las consultas públicas que la ley ambiental ordenaba para cualquier proyecto de este tipo y que la Consulta Verde no bastaba. Pedían que se suprimiera la estación de Vía Láctea amparándose en la Ley de Medio Ambiente y argumentando que el camellón que sería afectado para la construcción de dicha estación formaba parte del corredor ecológico integrado al canal nacional y promovieron que fuera declarado área de valor ecológico para poder presionar el cambio de localización de la estación. En estas movilizaciones se hicieron visibles organizaciones como Familias Unidas en Participación Ciudadana.¹⁰ Los medios que emplearon estos vecinos, además del cierre de vías, fueron la firma de cartas y las solicitudes de información por transparencia. Más adelante los vecinos de Benito Juárez se manifestarían por los accesos planeados para algunas estaciones con el argumento de que generarían problemas de inseguridad, ambulanteo, paraderos y afectaciones al entorno social. El Consejo Ciudadano de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) se pronunció por atender las quejas, pues los planes de desarrollo delegacionales no contemplaban la protección de áreas verdes o los problemas de abasto de agua.

Por su parte, el grupo opositor de ejidatarios de Tlaltenco interpuso un amparo contra el cambio de uso de suelo el 5 de marzo. Para abril era clara la división entre este grupo y los ejidatarios dispuestos a vender que actuaban del lado del Comisariado Ejidal. Las primeras compras de tierra coincidieron con el inicio de las obras, el 4 de julio de 2008, después de que se diera a conocer el consorcio

¹⁰ Aparentemente creada únicamente con este fin, pues no fue posible encontrar referencias adicionales de ella.

ganador. Casi de inmediato, personal del mismo inició los trabajos cuando aún el GDF no tenía la propiedad de todos los terrenos. Los ejidatarios hablaban de que en ese momento el GDF sólo había adquirido 15 000 metros cuadrados (aproximadamente 3 por ciento de las tierras que se necesitaban) y Francisco Bojórquez reconoció que se tenían listos 39 de los 180 títulos de propiedad que se requerían.

Como hecho curioso, una de las primeras marchas registradas (el 29 de mayo de 2008) fue organizada por el propio jefe delegacional de Tláhuac, que acudió junto con dos mil vecinos de Tláhuac a la ALDF para apoyar a la construcción de la línea 12. En esos días el PDDU-Tláhuac estaba en discusión por los assembleístas para su aprobación. Las crónicas hablaron de que esa primera manifestación realizada fuera de los confines de la delegación estaba integrada fundamentalmente por empleados de la propia delegación y por miembros de la Sección 10 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Los ejidatarios opositores se arroparon en organizaciones amplias como el Frente Rural del Sur en Defensa de la Tierra, la Unión de Pueblos Originarios del Distrito Federal y ampliaron su abanico de estrategias de lucha: además de promover el amparo contra el cambio de uso de suelo de los terrenos en los que se preveía la construcción de la terminal y los talleres de la L12, presentaron quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) aduciendo la falta de información y actos de intimidación por parte de las autoridades del GDF (en mayo de 2008). Como respuesta a la demanda de amparo, los funcionarios del GDF negaron la existencia del acto reclamado (el cambio de uso de suelo) pues, argumentaron, no existía todavía proyecto. Sin embargo, el PDDU-Tláhuac ya se estaba discutiendo en la ALDF, la licitación internacional había sido anunciada públicamente por el jefe de gobierno el 21 de enero y él mismo había anunciado la construcción de la L12 ante la población de Tláhuac en agosto de 2007.

Al no contar con el apoyo ni del delegado de Tláhuac, ni del Comisariado Ejidal, los ejidatarios opositores de San Francisco Tlaltenco ampliaron sus estrategias de expresión y presión a través de los medios de comunicación, escritos y la realización de foros que buscaban ampliar el apoyo a su causa. Al repertorio entraron estrategias que más que enfocarse a ser escuchados por las autoridades, iban dirigidas a sensibilizar a otros grupos y a legitimar su movimiento entre universitarios, académicos, ambientalistas y otros sectores sociales. En mayo de 2008 se realizó el Primer Foro “Taller de alternativas para Tláhuac” en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y en ese mismo año, en el mes de julio, el segundo.

Finalmente, el 18 de agosto de 2008 fue aprobado el PDDU-Tláhuac con los cambios de uso de suelo de conservación necesarios para la construcción de las estaciones Olivos, Nopalera y Zapotitlán, la estación Tlaltenco, la terminal y los talleres de la L12. En septiembre se sumaron a la oposición a la L12 otras voces como la de la Red en Defensa de la Ciudad. En este caso, al igual que sucedía en Tlaltenco, la oposición a la construcción de la línea era total pues esta red se opone a los megaproyectos de vialidad y transporte y busca la reorientación en la política del gobierno del Distrito Federal con relación a la movilidad urbana.¹¹ Esta red promovió caravanas de observación de los territorios en riesgo y sus miembros participaron en algunas de las marchas desarrolladas entre el Hemisclero a Juárez y el Zócalo.

A principios del mes de septiembre de 2008 la resistencia se amplió en la delegación Iztapalapa, cuando el día 17 se hizo pública y oficial la modificación del trazo de ruta en el tramo Ermita Iztapalapa hacia el poniente, pero no el trazo final sobre los terrenos de la delegación. La Unión de Pueblos Originarios del DF denunció la falta de información del proyecto L12 y solicitó que se diera a conocer en las plazas públicas de Tláhuac. Ya autorizada la obra y los cambios de uso de suelo, los vecinos localizados a lo largo de la Av. Tláhuac no sabían si resultarían o no afectados.¹² El día 11 de ese mismo mes se anunció oficialmente la cancelación de las estaciones Vía Láctea y Ganaderos. A pesar de que la presión vecinal había sido una constante en el caso de la primera, el GDF argumentó que dicha cancelación supondría un ahorro de 530 millones de pesos. El jefe de gobierno declaró a la prensa que no se daría a conocer el proyecto final sino hasta que se iniciaran las obras en esa zona.

En el mes de octubre propietarios de predios ubicados sobre la avenida Tláhuac, fueron llamados por separado para platicar con personal de la Secretaría de Obras del Distrito Federal en la sede la misma. Sin embargo, los vecinos decidieron acudir juntos a la reunión. Ahí se les informó que les iban a comprar los terrenos para construir la estación Zapotitlán. Aproximadamente unos treinta propietarios no deseaban vender debido a que sus familias habían vivido ahí por varias generaciones y no se mostraban dispuestos a negociar ninguna oferta. A través de la organización Todas las Voces,¹³ este grupo de vecinos no sólo organizó marchas

¹¹ Se opusieron a la L12, a la Supervía y a los deprimidos de la Av. Palmas.

¹² En la delegación Tláhuac el cambio en el trazo fue del Eje 3 Oriente Arneses a la Av. Tláhuac.

¹³ Asociación civil que lucha por el derecho de acceso a la información pública "como herramienta para acceder a otros derechos" según su blogspot: <http://todaslasvocesorg.blogspot.mx> y que también ha luchado contra el relleno sanitario que se planeaba construir en la delegación Tláhuac.

y bloqueos a las obras, sino que se propusieron estudiar el proyecto de la línea 12 para analizar las acciones legales que podrían emprender para evitar la venta o la expropiación de sus predios. Para conocer el proyecto ingresaron alrededor de 600 solicitudes de información a la Secretaría de Obras y al STC-Metro, por medio del Instituto de Acceso a la Información Pública del DF (InfoDF). A decir de estos vecinos, a pesar de que la mayoría de sus solicitudes fueron rechazadas, la poca información que recibieron indicaba que los predios que el GDF quería comprarles no estaban considerados en el proyecto original, argumento que emplearon para defenderse y evitar la compra o la expropiación de los mismos. Como consecuencia de estas acciones, se canceló la ubicación de la estación Zapotitlán sobre sus terrenos. Dicha estación se reubicó unos metros más adelante, en dos predios que el GDF pudo comprar y otro más que expropió. Además de la reubicación de la estación, este grupo de vecinos logró que se realizara un estudio de mecánica de suelos más riguroso, el apoyo a 1926 comerciantes de la zona afectados por las obras, la reconstrucción de la secundaria 126 y la entrega de censos notariales a 40 casas dañadas por las obras.

Los cambios en el trazo y la cancelación de estaciones en lugares con una fuerte oposición modificaron necesariamente los estudios de impacto ambiental, pero éstos tampoco fueron informados con claridad y anticipación a los vecinos. En el marco de esta incertidumbre surgieron nuevas movilizaciones. Los vecinos de las colonias que rodean el Cerro de la Estrella en la delegación Iztapalapa empezaron a manifestarse porque hasta entonces habían entendido de que la línea sería subterránea y no afectaría propiedades, así se lo habían hecho saber en asambleas informativas convocadas por funcionarios del STC-Metro. Cuando cambió el trazo y se supo que varios kilómetros del proyecto se realizarían elevados, la información dejó de fluir a la población de esta demarcación. De hecho, el delegado se llegó a lamentar públicamente por no conocer el proyecto y no poder informar a la población de la ubicación de las estaciones y del tramo elevado (Martínez, 2008c).

La autorización para construir cuatro estaciones, así como los talleres y la terminal en los terrenos de Terramotitla fueron publicados el 25 de septiembre en la *Gaceta Oficial*. Una vez oficializada la autorización para el cambio de uso de suelo, la delegación anunció en noviembre un programa de apoyo para los ejidatarios afectados que consistía en la entrega de un único apoyo económico para contribuir con los gastos derivados de la mudanza de sus actividades agrícolas a otros lugares. Como aún no se había adquirido la totalidad de los predios necesarios, el GDF anunció que compraría fragmentos de las parcelas a los ejidatarios

de San Francisco Tlaltenco para poder avanzar en la realización de la obra. Por su parte, el titular del STC-Metro declaró que de los 24 ejidatarios que se resistían a vender sólo 15 se mantenían en esa posición.

El primer semestre de 2009 se caracterizó por intentos para capitalizar políticamente el conflicto del GDF con los habitantes de Tláhuac, por la inquietud de los vecinos de la avenida Tláhuac y de los culhuacanes que denunciaban la falta de información respecto a la modificación del trazo original y sobre los predios que serían afectados. En abril el diputado panista Ezequiel Rétiz advirtió que faltaba transparencia en la obra y promovió un exhorto para suspender los trabajos hasta que el GDF explicara y justificara las modificaciones al trazo original. Argumentó que los cambios en el trazo original iban a afectar a miles de ciudadanos.¹⁴ El exhorto fue aprobado por unanimidad y turnado a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos pero, al no ser vinculante, fue ignorado. Por su parte la también diputada panista Elvira Murillo encabezó las demandas de un grupo de 15 ejidatarios de San Francisco Tlaltenco que habían vendido ya sus terrenos al GDF y que denunciaban que los cheques con los que se les pagaba carecían de fondos.¹⁵ La falta de información sobre el proyecto de la L12 fue denunciada a lo largo del primer semestre del año por diputados del PAN en la ALDF.

Abril fue el mes en el que la confrontación con los ejidatarios rebeldes de Tlaltenco llegó a su cúspide; desde el día 3 el ejido fue resguardado por granaderos y el día 4 vecinos que se resistían a abandonar sus predios fueron desalojados por la fuerza; 19 personas fueron detenidas esa noche. El hecho desencadenó nuevas manifestaciones y denuncias ante la CDHDF. Integrantes del Frente de Pueblos del Anáhuac denunciaron haber recibido amenazas de muerte y enfrenar fuertes presiones intimidatorias e intentos de división.

El 6 de agosto el GDF tomó posesión de las parcelas de los polígonos 1 y 2 del Ejido de San Francisco Tlaltenco. El Tribunal Federal Agrario había fallado a su favor. Había adquirido 38 de las 44 parcelas y las seis restantes le habían sido otorgadas como derecho de vía. En esa ocasión fueron detenidas tres personas por resistirse a la orden judicial que otorgaba la propiedad de la parcela al GDF. Los ejidatarios que se resistieron argumentaban que aunque la sentencia era favorable al GDF, tenía que ejecutarla en 15 días. Representantes del gobierno declararon que esos ejidatarios querían 5 000 pesos por metro cuadrado en lugar de los 600

¹⁴ <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2009/04/02/pide-aldf-suspender-obras-linea-12-metro>

¹⁵ El GDF hizo un pago inicial de 30 por ciento del valor del predio a cada ejidatario y acordó con ellos pagar el resto por medio de cheques mensuales.

pesos en los que fue tasado su valor. El día 15 de agosto se llevó a cabo una marcha del Frente de los Pueblos del Anáhuac y de la Asamblea del Pueblo de Tlaltenco del Hemiciclo a Juárez al Zócalo en protesta por el despojo de tierras.

Mientras estos hechos sucedían en relación con el predio de Terramotitla, a partir del mes de abril nuevos focos de inconformidad surgieron entre los aproximadamente 25 000 vecinos y 5 000 comerciantes de la Av. Tláhuac que se vieron afectados por las obras. Pedían la instalación de mesas de trabajo con autoridades capitalinas y con la presencia de representantes de cada grupo parlamentario de la ALDF y de la CDHDF. En principio demandaban que se respetara el trazo original. Organizaciones como Todas las Voces aparecieron para demandar el apoyo económico para resarcir las pérdidas que causaba el cierre de la avenida a los comerciantes, que se elevara de uno a tres salarios mínimos. El GDF respondió que no se podía aumentar el presupuesto aprobado. En el mes de octubre el GDF precisó que serían 760 negocios los apoyados y abrió tres módulos de atención además de las oficinas de la Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental en San Andrés Tomatlán, Iztapalapa, y en las comunidades de Zapotitlán y Miravalle en Tláhuac.

En mayo de 2009 se informó que el tramo de Luis Delgado a Manuel M. López quedaría cerrado a la circulación al menos ocho meses, por lo que la dirección del Proyecto del Metro exhortó a los automovilistas a tratar de evitar en la medida de lo posible pasar por la zona de obra de Tláhuac y se propusieron alternativas como El Camino Viejo a Tlaltenco, Guillermo Prieto y San Rafael Atlixco. Sin embargo, de la revisión hemerográfica realizada se desprende que lo común a lo largo del trazo de la L12 fue que la información a los habitantes del Distrito Federal fluyera de manera tardía y que los automovilistas se encontraran de pronto con las vialidades cerradas por las obras.

Hacia finales del año 2009 las manifestaciones y movilizaciones se trasladaron a la delegación Benito Juárez (alrededor de las estaciones Ermita, Miravalle y Félix Cuevas). En este caso el representante de los vecinos declaraba que desde el mes de febrero habían iniciado el diálogo con las autoridades y habían solicitado copia del proyecto original, así como información sobre la reubicación de entradas y salidas de las estaciones y que no habían obtenido respuesta. Las principales preocupaciones de los vecinos de esta zona eran las afectaciones en materia de seguridad, salubridad y comercio irregular, así como las fugas de agua ocasionadas por las obras.

Otros vecinos de la delegación Benito Juárez llegaron a bloquear vialidades como la Calzada de Tlalpan por la falta de atención de las autoridades. En este

caso pedían la reubicación de las salidas de las estaciones Ermita y Eje Central a la altura de la Av. Plutarco Elías Calles. Aunque se habían instalado mesas de negociación, los vecinos denunciaban que a ellas no acudían funcionarios con capacidad de decisión y que, al final, sus demandas no eran tomadas en cuenta. También denunciaban que no se les había dado a conocer el estudio de impacto ambiental. Por su parte, aunque los comerciantes de esta delegación no se oponían a la construcción de la L12, sí denunciaban no haber recibido apoyo alguno. En el mes de mayo se había dado a conocer que el programa de apoyo para los comerciantes afectados sería solo para los ubicados en el tramo de Ermita a Tláhuac (GDF, 2009).

Durante el mes de noviembre se presentaron las primeras quejas por fisuras y hundimientos en viviendas de la delegación Tláhuac. Varias casas tuvieron que ser desalojadas debido a los daños y las familias fueron reubicadas a través del programa del Instituto de la Vivienda del DF. El jefe delegacional solicitó a diputados locales la creación de un fondo para mitigar esos problemas.

A principios del año 2010, el 27 de febrero, los ejidatarios opositores de Tlaltenco informaron que obtuvieron un amparo directo contra la venta de sus tierras en noviembre de 2009, fundamentado en las irregularidades asociadas a la conversión en propiedad privada de la propiedad ejidal. Aunque la construcción de la terminal y los talleres de la L12 ya estaba muy avanzada, solicitaban que se repusiera el proceso para determinar la situación jurídica que guardaba la parcela en controversia y se dejara insubsistente la sentencia favorable al GDF emitida el mes de agosto anterior. Argumentaban que el proceso de parcelamiento iniciado en 2000 continuaba inconcluso y solicitaban la remoción del Comisariado Ejidal. Por su parte, la Procuraduría Agraria del DF declaraba que no existía un padrón actualizado. Todo esto dio lugar a que se alegara un despojo ilegal de las tierras y un registro arbitrario de la compra-venta en el Registro Nacional Agrario con el argumento de que se habían comprado las parcelas a propietarios, no a posesionarios. También que las autoridades habían solicitado el paso de servidumbre (es decir, el permiso para circular sobre la tierra pero no para construir) y no el derecho de vía (que implica que se pueda edificar). En este momento declararon estar abiertos a la venta, pero que era necesario que primero se les restituyera su propiedad. Se mencionó que se estaban promoviendo amparos para alrededor de 56 parcelas.

En agosto de 2010 los ejidatarios de San Francisco Tlaltenco obtuvieron, por la vía de demandas de transparencia, el padrón a partir del cual STC-Metro entregó a los ejidatarios indemnizaciones por la parcela 441 del polígono III. A partir

de la información obtenida, los ejidatarios Leonardo Jiménez y Héctor Mendoza denunciaron que en 2008 el GDF había expropiado las parcelas con base en un mapeo apócrifo. De acuerdo con su versión, el entonces presidente del Comisariado Ejidal, Juan Carlos Leyte, había redistribuido las tierras a su conveniencia, con la venia del gobierno. Entre otras cosas, había cambiado la ubicación real de las parcelas con base en el nuevo mapeo, para facilitar la negociación de las tierras y poderlas vender al GDF por un monto de 1 409 244 pesos. También pudieron constatar que se habían recibido indemnizaciones por parcelas que no estaban dentro del trazo de la Línea Dorada y que, por lo tanto, no formaban parte del decreto de expropiación. Entre otras anomalías encontradas, también se detectaron casos de personas que habían vendido más de un terreno, o que no habían presentado los correspondientes certificados agrarios. Con base en lo anterior, los ejidatarios denunciaron penalmente al entonces comisario Juan Carlos Leyte, por modificar las parcelas sin la previa aprobación de la asamblea ejidal.¹⁶ Aparentemente, el GDF reconoció el error y se realizó un recorrido ubicando físicamente a los ejidatarios y posesionarios reales, pero no pagó ya más indemnizaciones. Los ejidatarios opositores denunciaron entonces que el GDF habría aprovechado la confusión en el ordenamiento y en el parcelamiento para no pagar a los verdaderos propietarios de las parcelas.

A lo largo del año 2011 las noticias en torno a la L12 ya no dan cuenta de manifestaciones o movilizaciones sociales en oposición a la misma. Es en el momento en que se suspende el servicio y se abre la investigación en 2014 cuando se puede actualizar la información en torno a estos conflictos. Por lo que respecta a los estudios de impacto ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente otorgó una autorización condicionada para que se retiraran 1 615 árboles a lo largo de los 24.5 kilómetros de la obra de la L12. En compensación, el STC-Metro y la constructora ICA deberían restituir 4 679 árboles y pagar 85 millones de pesos como compensación al daño ambiental. El resolutivo de la manifestación de impacto ambiental detalla que 65 millones de pesos del monto total se destinarían a la creación de un área verde y una laguna artificial que serían una “zona de amortiguamiento”, otros 5.5 millones de pesos se emplearían para la realización de estudios para un sistema de captación de agua pluvial y filtración al acuífero de la ciudad a través de pozos; cuatro millones serían para restitución del arbolado; 7.5 millones para la aportación al Fondo Ambiental Público por vigilancia y seguimiento, y tres millones para acciones de supervisión y difusión ambiental.

¹⁶ <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/528891.html>

No se sabe si se restituyeron los árboles, pero el 5 de febrero de 2015 el Comisariado Ejidal de San Francisco Tlaltenco para el periodo 2013-2016 envió una carta al presidente de la Comisión de Investigación de la L12 del Metro, Marco Antonio Calzada, en la que manifestaba que a esa fecha los ejidatarios no habían cobrado la indemnización por el decreto de expropiación de las parcelas del Predio Terramotitla equivalente a aproximadamente 450 millones de pesos porque por lo menos 140 millones habían sido pagados a personas que no eran ejidatarios¹⁷ y que tampoco habían sido pagados los 85 millones previstos por el resolutive de impacto ambiental para resarcir los daños ecológicos.¹⁸

Hasta 2015 el conflicto con los ejidatarios de San Francisco Tlaltenco no había concluido, pues éstos continuaban reclamando al GDF el pago de los derechos agrarios de posesión de sus parcelas expropiadas y la violación de la suspensión otorgada en 2009 por la juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal para que no se les despojara de sus tierras. Por otra parte, de las 23 estaciones originales de la L12, cinco fueron canceladas o reubicadas y en tres de esos casos la oposición vecinal jugó un papel muy directo (las estaciones Sur 69, Vía Láctea y Zapotitlán). Aunque la estación Ganaderos fue suspendida por recomendación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la movilización social jugó también un papel indirecto al denunciar el peligro que las obras representaban para el patrimonio arqueológico. La cancelación de la estación de Axomulco fue la única que se hizo por razones exclusivamente técnicas.

Una vez que la L12 empezó a dar servicio el 30 de octubre de 2012, el GDF encargó a académicos de la UNAM la realización de una encuesta de satisfacción a los usuarios, misma que se llevó a cabo entre el 15 y el 17 de noviembre de ese mismo año, apenas a dos semanas de iniciado el servicio. El cuestionario estaba dirigido a conocer algunas características de los usuarios de la línea y también incluía un apartado de apreciaciones sobre el servicio. Poco más de 90 por ciento de los entrevistados respondió que había disminuido el tiempo de sus recorridos, mientras que 80 por ciento percibía una disminución en sus gastos de transporte. En una escala de 1 a 10, los entrevistados otorgaron 9.35 al servicio y 9.28 a las instalaciones; 97.8 por ciento de las personas que respondieron al cuestionario consideraron que fue “muy bueno” o “bueno” haberla construido (Perló y Murillo, 2014).

¹⁷ Seguramente esta afirmación está relacionada con el conflicto derivado de la parcelación del predio. Lo curioso es que, en esta ocasión, el Comisariado Ejidal denuncia lo que el Comisariado de 2008 avaló.

¹⁸ http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/mar/L12_CartaEjido_SFT-20150303.pdf

REFLEXIONES EN TORNO A BUENAS PRÁCTICAS DE INCORPORACIÓN

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PUESTA EN MARCHA DE MEGAPROYECTOS

Al parecer, la “administración cuidadosa” de la información, que suele ser el común denominador de los megaproyectos en general, llegó a convertirse por momentos —en el caso de la L12—, en un franco ocultamiento de la misma. Este extremo no parece haber favorecido en nada al proceso. Más aun, es posible que haya generado más costos políticos y de imagen para el GDF, que los beneficios que suelen buscarse cuando se apuesta por la opacidad. Finalmente, no era fácil rebatir la información técnica que poseía el gobierno, por lo que haber abierto algunos espacios de diálogo y participación podía haberse capitalizado en los momentos de mayor tensión política que, por cierto, tampoco obstaculizaron su construcción, aunque sí lograron aplazar un poco su inicio.

Dicho de otra manera, si bien es previsible que en los megaproyectos las opciones más fáciles sean la administración cuidadosa de la información y una limitada apertura al diálogo y a la participación, en el proyecto de la L12 se llegó a extremos de aislamiento y opacidad. Sin duda, este comportamiento sólo se explica por las presiones de tiempo que existían para llevar a cabo el proyecto y terminarlo en los tiempos convenientes para el gobierno en turno.

Existen experiencias en las que la información y la participación de los habitantes han contribuido a reducir las tensiones con el gobierno. En la propia Ciudad de México existe el antecedente de la construcción de la Torre Mayor en Paseo de la Reforma, a la que antecedió un proceso amplio y cuidado de concertación social con los vecinos de la colonia Cuauhtémoc. A nivel internacional, existen casos de éxito en los que la inclusión de la ciudadanía ha favorecido la gestión de importantes proyectos de desarrollo urbano.

Uno de los casos más exitosos de la inclusión de la participación ciudadana en megaproyectos es la Arteria Central/Túnel (CA/T) de Boston, mejor conocido como *Big Dig*.¹⁹ Al igual que su predecesor, el corredor de Boston se caracteriza por haber vinculado fuertemente a la ciudadanía desde los procesos de planeación y diseño con un enfoque inclusivo. Para ello se desarrollaron distintas estrategias que fueron abonando a una transparencia casi total desde la fase de planeación y que incluyó tanto el proceso de presupuestación, como el ejercicio

¹⁹ Se trata de un megaproyecto concebido en la década de 1970 y que inició su construcción a mediados de la década de 1980. La obra transformaría el paisaje físico y estético de Boston, pero era necesaria para paliar el tráfico congestionado que abrumaba a la ciudad y buscaba eliminar también las huellas dejadas en el “Hub” de la ciudad por décadas de funcionamiento de un sistema de transporte mal concebido desde su inicio. Las obras concluyeron en 2006 (Bearfield y Dubnick, 2009: 293).

de los recursos. Una de las características más notables fue el empleo de distintos mecanismos de participación, sobre todo en la fase de presupuestación y de elección de alternativas: se emplearon encuestas ciudadanas, se conformaron comités de asesores, se llevaron a cabo asambleas públicas, grupos de enfoque y paneles ciudadanos; también se emplearon mecanismos de participación directa, tales como el referéndum y la consulta pública, que servían para someter a votación las distintas propuestas (Crewe, 2001; Bearfield y Dubnick, 2009). Desde la perspectiva de la oferta participativa, la mezcla de distintos mecanismos que permitan combinar y potenciar las cualidades de cada uno es algo que se recomienda. No existe el mecanismo perfecto o que sirva para resolver todos los déficit de gestión (Díaz Aldret, 2017). El empleo de numerosas estrategias desde las primeras etapas del proyecto, favoreció una mayor legitimidad del mismo. Se debe mencionar que se trataba de una obra que enfrentaba una fuerte oposición política y también por parte de la ciudadanía.

En Nueva Zelanda, la Autopista Estatal 1 de Puhoi a Wellsford, es otro ejemplo de un megaproyecto que se enriqueció con la participación ciudadana desde sus etapas más incipientes. Al igual que en el caso del *Big Dig*, se tomó en cuenta a la ciudadanía para las fases de planeación y diseño. En este caso, destaca el hecho de que la comunicación entre los tomadores de decisiones y los actores locales fue constante y directa (Rehn, 2013).

Otra cuestión importante es que, en ambos casos, no se transgredieron los tiempos necesarios para llevar a cabo los proyectos. En el caso del *Big Dig*, las obras tomaron veinte años. La concertación con la ciudadanía fue prioritaria y así se logró vencer la oposición y se previno y limitó el riesgo de demandas legales y costosas. Tratándose de proyectos relacionados con políticas de transporte de gran envergadura, resulta pertinente tomarlos como casos de contraste con el desarrollo de la L12 del Metro. En ambos, la inclusión de la participación ciudadana desde las primeras etapas resultó crucial para reducir riesgos y para generar legitimidad. En ambos, también, se desarrolló un aparato desde el gobierno encargado de establecer las bases para la vinculación con la ciudadanía.

Una reflexión adicional consiste en el desarrollo de marcos regulatorios que exigen la participación ciudadana en megaproyectos. La legislación federal estadounidense surgida en la década de 1990, mandata la vinculación de los ciudadanos en proyectos de transporte, por ejemplo. Ciertamente, los desarrolladores y las empresas constructoras suelen considerar que la participación ciudadana no sólo es innecesaria, sino que puede afectar el desarrollo de los proyectos (Bearfield y Dubnick, 2009). El debate se centra en el grado en el que, dejar de incorporarla

representa un riesgo mayor que hacerlo (Flyvbjerg *et al.*, 2003). Las políticas públicas con un alto contenido técnico requieren la incorporación de actores no gubernamentales que sean capaces de entender los razonamientos altamente especializados (consejos consultivos), en los que es necesario cuidar la representatividad y credibilidad para después pasar al empleo de herramientas más inclusivas o que permitan una participación informada.

El contraste resulta especialmente significativo en la delegación Tláhuac, donde a lo largo del desarrollo del proyecto de la L12 se prefirieron las negociaciones en corto más que la discusión pública. También se recurrió a la promoción y al aprovechamiento de la división entre los ejidatarios. La retórica constante por parte de las autoridades durante todo el periodo que duró la resistencia fue de “negociación”; los funcionarios declaraban constantemente que las negociaciones con los propietarios avanzaban y que se alcanzaban acuerdos. Evidentemente, se referían únicamente al sector que estaba dispuesto a vender sus terrenos. Los habitantes de Tláhuac denunciaron la intimidación mediante la interrupción de servicios como el agua y la luz; las propias autoridades reconocieron y existen testimonios gráficos de la presencia de granaderos en la zona en los momentos de mayor presión. Sin duda, los contextos son diferentes y los impactos también, pero es notable cómo se omitieron por completo el examen de alternativas y cómo, tanto el gobierno como el sector opositor de los ejidatarios, entendieron el proceso como un juego de suma cero.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se ha mencionado a lo largo de este artículo, los megaproyectos son empresas de muy alto riesgo, que implican fuertes costos económicos, sociales y políticos, que convocan muchos intereses, y que usualmente generan oposición y movilización social. Además, por su alta visibilidad siempre pueden poner en vilo a sus promotores. Por ello, el nivel de involucramiento de la ciudadanía que se promueve desde el gobierno suele estar muy calculado. Lo más común es que resulten proyectos opacos a pesar de que la desinformación, la falta de comunicación con la población que será afectada y el déficit en la rendición de cuentas no hacen más que incrementar los riesgos que, tan sólo por su magnitud, enfrentan.

La principal característica en términos de la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de planeación y ejecución de las obras de la L12 fue la ausencia de un plan estructurado para incorporarla a través de canales institucionales y la inexistencia de una política de información y de sensibilización previa

al inicio de las obras. Las constantes fueron una comunicación ineficaz y las quejas permanentes por parte de los ciudadanos que se movilizaron —e incluso también de algunas autoridades delegacionales— por la inexistencia o la insuficiencia de información. El GDF informó poco a los vecinos sobre las afectaciones de predios, las modificaciones que sufrió el proyecto original o sobre los cortes a la circulación. También fue común que todos los afectados que se manifestaron y movilizaron en contra del proyecto o de las obras adujeran que habían intentado hablar con las autoridades pero que no habían sido escuchados o que sus demandas no habían sido tomadas en cuenta. Por momentos, las propias autoridades delegacionales se quejaron por tener que enterarse de los detalles de las obras o de los cambios al proyecto a través de la prensa, hecho que les dificultó la tarea de tranquilizar a la población que acudía a ellos para obtener información. En definitiva, la población nunca fue informada de los impactos reales en términos ecológicos, económicos, sociales o sobre el patrimonio cultural, ni tampoco fue suficientemente advertida sobre las interferencias que las obras ocasionarían a las vías e instalaciones públicas.

Las escasas vías de participación institucional activadas fueron de baja calidad y mostraron sus limitaciones en términos de representatividad, legitimidad y de la promoción de una participación ciudadana que resultara útil al propio desarrollo del proyecto. Al parecer, se buscó cumplir con lo mínimo que exige la ley: el desarrollo de una consulta sin que mediara ninguna consideración en términos de lograr la aceptación del proyecto. La simulación de procesos participativos suele abonar al descrédito de las instituciones y al desarrollo de estrategias más radicales de movilización. Desde la perspectiva de los megaproyectos y de las políticas públicas en general, estas simulaciones abonan al riesgo y quedan lejos de los postulados que prescriben la relación entre participación, aceptación ciudadana y políticas públicas más eficaces. Más aún, contribuyen a abrir más la brecha que existe entre las distintas expectativas y prejuicios con las que los actores gubernamentales y la ciudadanía se acercan a la participación. Suelen reforzar la idea de que la participación que existe por las vías institucionales no sirve para nada, cuando lo que no sirve es la manera en la que se implementa.

Los mecanismos activados en la construcción de la L12 del Metro no fueron útiles para encauzar el descontento o las inquietudes de los sectores que se oponían a ella, ni a reducir los déficit de gestión que se enfrentaron. La activación de mecanismos de democracia directa como la Consulta Verde no significa que éstos operen automáticamente como mecanismos de control ciudadano o que sirvan para legitimar realmente las decisiones. Es evidente que los mecanismos

activados desde arriba resultaron del todo insuficientes para hacer frente a las demandas e inquietudes de los ciudadanos. Entre una buena parte de los afectados privó un sentimiento de despojo y la ausencia de atención por parte de las autoridades.

Tampoco las instancias formales y que existían al margen del proyecto resultaron útiles para encauzar la participación. En particular, los campesinos y ejidatarios afectados en Tláhuac insistieron en que el gobierno debía crear un órgano consultivo en donde pudieran atenderse sus exigencias y los problemas relacionados con las zonas ejidales y la reserva ecológica. Aunque el espacio existía (el Consejo Consultivo Agrario Ejidal), los afectados no pudieron llevar sus posiciones ahí pues los representantes ante el Consejo son los Comisariados Ejidales.²⁰ Tanto los mecanismos activados, como las instancias institucionales existentes deben reflexionar sobre el estado que guarda la oferta de participación institucionalizada en el país. El caso de la L12 del Metro en la Ciudad de México puede ser un ejemplo extremo debido a la envergadura del proyecto y las consecuencias del mismo, pero el esquema se repite en múltiples espacios y proyectos, como aquellos que requieren la realización de evaluaciones de impacto o consultas previas y en los que cada vez con mayor frecuencia se enfrentan amparos que obstruyen o dilatan su ejecución y no se traducen, al final, en una distribución más justa de cargas y beneficios. Se requiere pasar de una visión meramente ritualista y funcional de la participación ciudadana, a una más técnica que obligue a la consideración de las distintas dimensiones involucradas en el diseño de mecanismos e instrumentos para dejar de alimentar el círculo vicioso en el que se encuentra entrampada. Recordemos que es justamente en los espacios locales, donde la participación ciudadana directa cobra sentido para impulsar políticas, programas y procesos participativos que abonen a una mayor calidad de las políticas públicas y a que la participación contribuya verdaderamente a cubrir déficit de gestión.

El mal cálculo de iniciar demasiado tarde el proyecto de acuerdo con el calendario político del gobierno generó no sólo costos en su imagen y la ausencia de un diálogo con los grupos ciudadanos, sino que fue al parecer el factor determinante de los errores técnicos de diseño e ingeniería del proyecto en su conjunto. Otra recomendación de acuerdo con la experiencia internacional de los megaproyectos, es el correcto manejo del *timing*. Dada su alta complejidad, es preciso

²⁰ En el caso de Tláhuac son siete núcleos agrarios los que integran el cca: Tulyehualco, Telcelco, San Francisco Tlaltenco, Mixquic, Sata Catarina, San Francisco Tecoxpa y Tecómitl.

tener un margen de acción y, si es necesario, incluso postergar la finalización de los mismos antes de incurrir en excesivos riesgos de operación, puesta en marcha y finalización de las obras. 🏗️

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, David (2011), *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Arnott, Margaret A. (2008), “Public Policy, Governance and Participation in the UK: A Space for Children?”, *International Journal of Children's Rights*, 16(3), pp. 355-367.
- Arnstein, Sherry R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) (1994) (última reforma: 2014), Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) (2004), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/leypartcdf.pdf> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Bearfield, Dominic A. y Merlvil J. Dubnick (2009), “All Mega-Projects are Local? Citizen Participation Lesson from de Big Dig”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 21(3), pp. 393-426.
- Berman, Evan M. (1997) “Dealing with Cynical Citizens”, *Public Administration Review*, 57(2), pp. 105-112.
- Blanco, Ismael, Marc Martí-Costa, Jordi Bonet y Marc Parés (2009), “Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana”, en Marc Parés (ed.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel.
- Brugué, Joaquim y Raquel Gallego (2001), “¿Una administración pública democrática?”, en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones políticas*, Barcelona: Ariel, pp. 44-52.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer y Jack W. Meek (2006), “Citizen-Centered Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, 66, Special Issue: Collaborative Public Management, pp. 76-88.
- Crewe, Katherine (2001), “The Quality of Participatory Design: The Effects of Citizen Input on the Design of the Boston Southwest Corridor”, *Journal of the American Planning Association*, 67(4), pp. 437-455.
- Day, Diane (1997), “Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?”, *Journal of Planning Literature*, 11(3), pp. 421-434.
- Díaz Aldret, Ana (2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 342-379.

- Ebdon, Carol (2000), "The Relationship between Citizen Involvement in the Budget Process and City Structure and Culture", *Public Productivity & Management Review*, 23(3), pp. 383-393.
- Fiorina, Morris P. (1999), "A Dark Side of Civic Engagement", en Theda Skocpol y Morris Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius y Werner Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, Archon (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future", *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 66-75.
- Fung, Archon (2015), "Putting the Public Back Into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522.
- Fung, Archon y Erik O. Wright (2003), "En torno al gobierno participativo con poder de decisión", en Archon Fung y Erik O. Wright, *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 19-88.
- Graizbord, Boris (1999), "Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social", *Economía, Sociedad y Territorio*, II(5), pp. 149-161.
- Irvin, Renee A. y John Stansbury (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.
- King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey y Bridget O'Neill. (1998), "The Question of Participation: Toward Authentic Participation in Public Administration", *Public Administration Review*, 58(4), pp. 317-326.
- Kweit, Robert W. y Mary G. Kweit (1980), "Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation", *Polity*, 12(4), pp. 647-666.
- Kweit, Robert W. y Mary G. Kweit (1984), "The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking", *Review of Policy Research*, 3(2), pp. 234-245.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2001a), "Trends in Public Participation: Part 1: Local Government Perspectives", *Public Administration*, 79(2), pp. 205-222.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2001b), "Trends in Public Participation: Part 2: Citizen Perspectives", *Public Administration*, 79(2), pp. 445-455.
- Olvera, Alberto (2009), *Las leyes de participación ciudadana en México: Proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, disponible en: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/>

- OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- Parés, Marc (2009), “Introducción: Participación y evaluación de la participación”, en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática*, Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 15-26.
- Perló, Manuel y Sandra Murillo (2014), *¿Qué opinan los usuarios de la nueva línea 12 del Metro? Elementos para la evaluación de una política pública de transporte en el Distrito Federal*, Ciudad de México: UNAM.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Powell, Maria C. y Mathilde Colin (2009), “Participatory Paradoxes: Facilitating Citizen Engagement in Science and Technology From the Top-Down?”, *Bulletin of Science Technology & Society*, 29(4), pp. 325-342.
- Rehn, Matilda (2013), “Do the Citizens Matter? A Study of Citizen Participation During the Planning Process of the Extension of State Highway 1: Puhoi to Wellsford, Auckland, New Zealand”, *Arbetsrapporter*, 838, Uppsala Universitet- Kulturgeografiska Institutionen.
- Roberts, Nancy (ed.) (2010), *The Age of Citizen Direct Participation*, Nueva York: Routledge, ASPA Classics Volume.
- Stewart, Jenny (2009), *Dilemmas of Engagement: The Role of Consultation in Governance*, Canberra: ANUE Press/ANZOG, disponible en: <http://press.anu.edu.au/?p=102721> [fecha de consulta: 17 de marzo de 2015].
- Thomas, John C. (1993), “Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers”, *Administration & Society*, 24, pp. 444-446.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2013), “La institucionalización de la participación ciudadana: Notas para un balance de la experiencia colombiana”, ponencia, Novena Conferencia Regional ISTR LAC, “Participación y representación: Nuevos paradigmas para la sociedad civil latinoamericana”, Universidad de los Lagos, Santiago de Chile, 28-30 de agosto.
- Wang, XiaoHu y Montgomery Wan W. (2007), “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions”, *Public Administration Review*, 67(2), pp. 265-278.
- Wiley Interscience (2009), “The New Laboratories of Democracy. Part Two: Beyond the Public Hearing”, *National Civic Review*, 98, pp. 9-14.
- Yang, Kaifeng (2005), “Public Administrators’ Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts”, *Public Administration Review*, 65(3), pp. 273-285.

- Yang, Kaifeng y Kathe Callahan (2005), "Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments", *Public Performance & Management Review*, 29(2), pp. 191-216.
- Yang, Kaifeng y Kathe Callahan (2007), "Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality", *Public Administration Review*, 67(2), pp. 249-264.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Ciudad de México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Alcocer Miranda, Jennifer (2011), "Vecinos de Prados Churubusco se quejan por la Línea 12 del Metro", *Crónica*, sección Ciudad, 14 de abril, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/572691.html> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Amador, Génesis (2009), "Denuncian despojo de tierras por línea 12", *El Universal*, sección Metrópoli, 15 de agosto, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/96970.html> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- Apanco, Jorge Alejandro (2007), "La Línea 12 del metro será Dorada", *DFinitivo*, sección Metro y Metrobuses, 9 de agosto, disponible en: <http://dfinitivo.com/2007/08/09/la-linea-12-del-metro-sera-dorada/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Archundia, Mónica (2009), "Piden en Tláhuac datos de línea 12", *El Universal*, sección Metrópoli, 3 de febrero, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/93948.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Archundia, Mónica (2010), "Vecinos exigen pago de daños por L-12", *El Universal*, sección Metrópoli, 23 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/101328.html> [fecha de consulta: 30 de marzo de 2015].
- Bolaños, Ángel y Josefina Quintero (2008), "Vecinos bloquean accesos a predios: El GDF evitará choques con ejidatarios por línea 12", *La Jornada*, sección Capital, 5 de julio, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/05/index.php?section=capital&article=033n2capen> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Bolaños, Claudia (2010), "Proyecto vial y la línea 12 son opacos: ombudsman", *El Universal*, sección Metrópoli, 29 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/102712.html> [fecha de consulta: 3 de mayo de 2015].
- Cabrera del Ángel, Olivia (2009), "Ensástiga sale de la ALDF a huevazos", *Excelsior*, sección Comunidad, p. 3, 27 de febrero.
- Canabal Cristiani, Beatriz y Diana Rebeca Villarreal (2010), "Entre chinampas, humedales y la Línea Dorada del metro", *La Jornada*, suplemento La Jornada Ecológica, 28 de mayo, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/28/eco-j.html> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].

- Castro Bibriesca, Adrián (2010), “La línea 12 del Metro en la ciudad de México: Un proyecto en la neblina”, *Desinformémonos*, sección Reportajes, 1 de julio, disponible en: <http://desinformemonos.org.mx/la-linea-12-del-metro-en-la-ciudad-de-mexico-un-proyecto-en-la-neblina/> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- CIIN (2009), “Represión en Culhuacán en la manifestación pacífica de no al metro L-12”, *La voz del pueblo*, 27 de febrero, disponible en: <http://lavozdelpueblociin.blogspot.mx/2009/02/represionenculhuacanenla.html> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- Comisaria Ejidal San Francisco Tlaltenco Tláhuac (2015), Carta dirigida al diputado Marco A. Calzada Arroyo de la Comisión de Investigación de la Línea 12 del Metro, disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/mar/L12_CartaEjido_SFT-20150303.pdf [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Cruz Flores, Alejandro (2007), “Apoyan habitantes de Tláhuac línea 12 del Metro: Ensástiga”, *La Jornada*, sección Capital, 11 de junio, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/11/index.php?section=capital&article=041n3cap> [fecha de consulta: 11 de agosto de 2015].
- Cruz González, René (2009), “Paleros de Ensástiga arman fiesta afuera de la ALDF”, *Crónica*, p. 17, 27 de febrero.
- Cruz, Abigail (2009), “Debe Tláhuac solucionar conflicto por línea 12”, *El Sol de México*, sección A, p. 6, 27 de febrero.
- Cuenca, Alberto (2008a), “Advierte GDF que ninguna minoría impedirá línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 13 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/555242.html> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Cuenca, Alberto (2008b), “Habla Ebrard sobre conflicto con ejidatarios por Línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 4 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/520124.html> [fecha de consulta: 12 de junio de 2015].
- Cuenca, Alberto (2009a), “Afectados de línea 12 acusan olvido”, *El Universal*, sección Metrópoli, 31 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/95635.html> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].
- Cuenca, Alberto (2009b), “GDF entrega primeros apoyos por afectaciones de la línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 8 de octubre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/97917.html> [fecha de consulta: 30 de marzo de 2015].
- EFE y Reuters (2010), “Tesoros aztecas en la línea 12 son estudiados por el INAH”, *El Universal*, sección Metrópoli, 19 de agosto, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/103009.html> [fecha de consulta: 20 de febrero de 2015].
- El Universal* (2008a), “Bloquean ejidatarios avenida Santa Ana”, *El Universal*, sección Metrópoli, 11 de junio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/513922.html> [fecha de consulta: 4 de junio de 2015].

- El Universal* (2008b), “Bloquean vecinos Churubusco y Ermita-Iztapalapa”, *El Universal*, sección Metrópoli, 4 de junio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/512137.html> [fecha de consulta: 27 de mayo de 2015].
- El Universal* (2008c), “Se manifiestan vecinos de Tláhuac en el Zócalo”, *El Universal*, sección Metrópoli, 29 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/510628.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- El Universal* (2010), “Vecinos bloquean avenida Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 10 de noviembre, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/722539.html> [fecha de consulta: 30 de marzo de 2015].
- Farah, Eduardo (2009), “Emerge la Red en Defensa de la Ciudad de México”, *Espejo Red*, sección Urbanismo, 10 de marzo, disponible en: <http://espejored.com/urbanismo/32%C2%ADemerge%C2%ADla%C2%ADred%C2%ADen%C2%ADdefensa%C2%ADde%C2%ADla%C2%ADciudad%C2%ADde%C2%ADMexico.html> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- Frecuencia Laboral (2009), “Página solidaria: En apoyo a los habitantes de Culhuacán que defienden su vivienda publicamos textualmente”, *Frecuencia Laboral*, 3(177), 14-20 de marzo, disponible en: <http://www.frecuencialaboral.com/culhuacanes.html> [fecha de consulta: 14 de agosto de 2015].
- Frente Rural del Sur en Defensa de la Tierra (2008), 6 de marzo, Ciudad de México Verde [Blog], disponible en: <http://mexico-verde.blogspot.mx/2008/03/desde-tlhuac-frenterural-del-sur-en.html> [fecha de consulta: 8 de mayo de 2015].
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2007), “Convocatoria a la primer Consulta Verde”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio, disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2007/julio07/19julio07.pdf> [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2008), “Decreto que contiene el programa delegacional de desarrollo urbano para la delegación Tláhuac”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 25 de septiembre, disponible en: http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/PDDU_Gacetas/2015/PDDU-TL%C3%81HUAC.pdf [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2009), “Acuerdo por el que se crea el Programa de Apoyo para las Personas Afectadas Directamente por las Obras de Construcción de la Línea 12 del Metro ‘Línea Dorada’”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de mayo, disponible en: <http://www.infomexdf.org.mx/infomex/docto/archivo/2009/pdf/HCB-DF.pdf> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].
- Gómez Flores, Laura (2015a), “Afectados por la línea 12 harán una huelga de hambre”, *La Jornada*, sección Capital, 23 de febrero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/23/index.php?section=capital&article=038n2cap&partner=rss> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].

- Gómez Flores, Laura (2015b), “Afectados por línea 12 pedirán a Mancera el pago de sus tierras”, *La Jornada*, sección Capital, 9 de febrero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/09/capital/035n2cap> [fecha de consulta: 20 de febrero de 2015].
- Gómez, Laura, Ángel Bolaños, Mirna Servín y Alejandro Cruz (2008), “Expropiación predio para la línea 12 del Metro; opositores bloquean vía”, *La Jornada*, sección Capital, 13 de noviembre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/13/index.php?section=capital&article=041n1cap> [fecha de consulta: 27 de mayo de 2015].
- González, Mauricio (2009), “Acarrean a personal delegacional para apoyar a Gilberto Ensástiga”, *Rumbo de México*, sección D.F., p. 10, 27 de febrero.
- Grajeda, Ella (2008), “Rechaza ALDF planta de reciclaje en Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 26 de agosto, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91622.html> [fecha de consulta: 15 de junio de 2015].
- Grajeda, Ella (2009a), “Ejidatarios: paga GDF con cheques sin fondos”, *El Universal*, sección Metrópoli, 16 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/94980.html> [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Grajeda, Ella (2009b), “Ensástiga, entre porras y abucheos”, *El Universal*, sección C, p. 4, 27 de febrero.
- Grajeda, Ella (2009c), “Un logro que el proyecto de línea 12 cambiara: Iztapalapa”, *El Universal*, sección Metrópoli, 7 de febrero, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/94013.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Huerta, Josué (2008a), “Gilberto Ensástiga lleva acarreados para apoyar la línea 12 del Metro”, *Crónica*, sección Ciudad, 30 de mayo, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2008/364576.html> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- Huerta, Josué (2008b), “Martha Delgado se opone a construir la terminal del Metro en Terramotitla”, *Crónica*, sección Ciudad, 7 de mayo, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2008/360564.html [fecha de consulta: 27 de mayo de 2015].
- Info DF (2007), Recurso de revisión recurrente del ente público Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, expediente: RR.408/2007, disponible en: www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/RECUR07/RR408_07.pdf [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Jiménez, Horacio (2010), “IFAI ordena abrir datos sobre línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 8 de marzo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/100656.html> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Jóvenes en Resistencia Alternativa (2009a), “Marchan los pueblos de Tlaltenco, Zapotitlán, San Pedro y Mixquic en contra de la línea 12 del metro”, *Centro Independiente de Noticias*, sección Denuncias, 13 de octubre, disponible: <https://cinoticias.wordpress.com/2009/10/13/marchan-los-pueblos-de-tlaltenco-zapotitlan-san-pedro-y-mixquic-en-contra-de-la-linea-12-del-metro/> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].

- Jóvenes en Resistencia Alternativa (2009b), “Tláhuac: La lucha de los pueblos contra la urbe. Los últimos campesinos”, en *JRA*, agosto, disponible en: <http://jra.espora.org/index.php/memoria/239-conoce-las-razones-de-los-opositores-a-la-linea-12-del-metro.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- KéHuelga* (2011), “La línea 12 es nuestra pesadilla, San Francisco Tlaltenco, Tláhuac”, 10 de junio, disponible en: <http://kehuelga.net/spip.php?article707> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Ledesma, Darío (2015), “Tláhuac, en el olvido del desarrollo social y de la protección ambiental”, *CNN México*, sección ADN Político, 5 de mayo, disponible en: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/05/05/tlahuac-en-el-olvido-del-desarrollo-social-y-de-la-proteccion-ambiental> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- Martínez, Edith (2008a), “Cierran ejidatarios vialidad en Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 25 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/541420.html> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Martínez, Edith (2008b), “Urbanización daña ambiente, lamentan”, *El Universal*, sección Metrópoli, 15 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90159.html> [fecha de consulta: 3 de junio de 2015].
- Martínez, Edith (2008c), “Acusa delegado GDF de no informar sobre la línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 15 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/538554.html> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Martínez, Edith y Claudia Bolaños (2009), “Desalojo violento en Tláhuac, por línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 4 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/94793.html> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2015].
- Mendoza, Elva (2014), “Línea 12 del Metro: 48 expropiaciones, 31 hectáreas afectadas”, *Contralínea*, 6 de abril, disponible en: <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2014/04/06/linea-12-del-metro-48-expropiaciones-31-hectareas-afectadas/> [fecha de consulta: 27 de mayo de 2015].
- Norma, Rafael (2009), “La ALDF aprobó el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Tláhuac, 2008”, *Foros México*, sección Foro Libre, 7 de enero, disponible en: <http://foro.forosmexico.com/showthread.php?t=4761> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Notimex (2008a), “Bloquean vecinos avenidas Tláhuac y Taxqueña”, *El Universal*, sección Metrópoli, 27 de octubre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/550395.html> [fecha de consulta: 24 de junio de 2015].
- Notimex (2008b), “Modifican ruta de Línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 17 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/539261.html> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- Notimex (2008c), “Tiene GDF sólo 70% de terrenos para Línea 12”, *El Universal*, sección

- Metrópolis, 23 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/540783.html> [fecha de consulta: 19 de junio de 2015].
- Notimex (2009), “Vecinos se manifiestan contra obras de línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 1 de diciembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/643414.html> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Osorio, Ernesto (2009a), “Esquiva delegado huevazos”, *Metro*, sección Ciudad, p. 4, 27 de febrero.
- Osorio, Ernesto (2009b), “Avientan huevos a titular de Tláhuac”, *Reforma*, sección Ciudad, p. 2.
- Palacios, Daniela (2010), “GDF apoya con dinero a afectados por línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 11 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/104028.html> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2015].
- Pantoja, Sara (2008a), “Alertan urbanización en zonas rurales con la línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 20 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/540007.html> [fecha de consulta: 23 de junio de 2015].
- Pantoja, Sara (2008b), “Ejidatarios cierran paso a línea Dorada”, *El Universal*, sección Metrópoli, 9 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/92661.html> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2015].
- Pantoja, Sara (2008c), “Levanta Iztapalapa censo ante inicio de obras de Línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 10 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/537387.html> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- Pantoja, Sara (2008d), “Piden saber si cancelarán Vía Láctea”, *El Universal*, sección Metrópoli, 13 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91863.html> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015].
- Pantoja, Sara (2008e), “Plan urbano de GDF va contra ecología, acusan”, *El Universal*, sección Metrópoli, 13 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91015.html> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].
- Pantoja, Sara (2008f), “Rechazan estación del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 15 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90160.html> [fecha de consulta: 13 de marzo de 2015].
- Pantoja, Sara (2008g), “Rechazan vecinos construcción de estación de línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 14 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/506736.html> [fecha de consulta: 11 de agosto de 2015].
- Pantoja, Sara (2008h), “Tláhuac busca frenar quejas por la línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 30 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90364.html>
- Pantoja, Sara (2009i), “Al Metro aún le falta comprar 30 parcelas”, *El Universal*, sección Metrópoli, 18 de diciembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/99302.html>
- Pantoja, Sara (2009j), “Gobierno olvida ayuda por línea 12: vecinos de B. Juárez”, *El Uni-*

- versal*, sección Metrópoli, 21 de octubre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/98141.html> [fecha de consulta: 30 de mayo de 2015].
- Pantoja, Sara y Alberto Cuenca (2008), “Vecinos defienden zona ecológica”, *El Universal*, sección Metrópoli, 14 de junio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90563.html> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Pantoja, Sara y Johana Robles (2008), “Crece rechazo vecinal a lo largo del trayecto”, *El Universal*, sección Metrópoli, 4 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91744.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Ramírez de Aguilar, Fernando (2014), “Suman 83 quejas ciudadanas ante derechos humanos por la Línea 12”, *El Financiero*, sección Sociedad, 23 de junio, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/suman-83-quejas-ciudadanas-ante-derechos-humanos-por-la-linea-12.html> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- RDS (2009), “Pide ALDF suspender obras de la Línea 12 del Metro”, *El Economista*, sección Distrito Federal, 2 de abril, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2009/04/02/pide-aldf-suspender-obras-linea-12-metro> [fecha de consulta: 30 de mayo de 2015].
- Reyes, Luis Fernando (2011), “Otorgan amparo a ejidatarios de San Francisco Tlaltenco en Tláhuac contra de Línea 12 del Metro”, *Tlapan. Info*, 17 de enero, disponible en: <http://tlapan.info/2011/01/17/otorgan-amparo-a-ejidatarios-de-san-francisco/> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2008a), “Acusan ejidatarios de Tlaltenco al GDF de doble discurso”, *El Universal*, sección Metrópoli, 27 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/502372.html> [fecha de consulta: 4 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2008b), “Ejidatarios de Tláhuac se ampararán contra obras”, *El Universal*, sección Metrópoli, 27 de octubre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/92440.html> [fecha de consulta: 4 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2008c), “GDF negocia predios en Tláhuac, dicen ejidatarios”, *El Universal*, sección Metrópoli, 28 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/89919.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2008d), “Mantienen ejidatarios plantón por Línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 7 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/520699.html> [fecha de consulta: 18 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2008e), “Oficializan megacentro de reciclaje en Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 26 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/92015.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Johana (2008f), “Piden agilizar trámites de uso de suelo para la Línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 12 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/514542.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].

- Robles, Johana (2008g), “Presentan apoyo para ejidatarios afectados por línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 10 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/554159.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2008h), “Publican autorización para cuatro estaciones de Línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 25 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/541437.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2008i), “Realizan foro para analizar desarrollo urbano en Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 6 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/504713.html> [fecha de consulta: 15 de abril de 2015].
- Robles, Johana (2008j), “Se dividen ejidatarios de Tláhuac sobre la línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 8 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90936.html> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Robles, Johana (2008k), “Suspenden pago de predios para línea 12 de Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 3 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/519773.html> [fecha de consulta: 4 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2008l), “Tiradero arrasará Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 23 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91137.html> [fecha de consulta: 10 de abril de 2015].
- Robles, Johana (2009a), “Apoyos por línea 12, sólo entre Tláhuac y Ermita”, *El Universal*, sección Metrópoli, 25 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/95542.html> [fecha de consulta: 24 de junio de 2015].
- Robles, Johana (2009b), “Ayuda no es suficiente, dicen los comerciantes”, *El Universal*, sección Metrópoli, 24 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/96603.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2009c), “Diputado lamenta falta de información sobre plan de línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 23 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/593077.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2009d), “GDF toma terrenos en Tláhuac para la línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 6 de agosto, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/96828.html> [fecha de consulta: 6 de junio de 2015].
- Robles, Johana (2009e), “Mantienen oposición en Culhuacanes”, *El Universal*, sección Metrópoli, 26 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/95123.html> [fecha de consulta: 6 de junio de 2015].
- Robles, Johana (2009f), “Publica *Gaceta Oficial* apoyos a afectados por Metro Línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 11 de febrero, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/576091.html> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2009g), “Trabajos en línea 12 borran área ecológica”, *El Universal*, sección

- Metrópolis, 26 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/100031.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2009h), “Vecinos de Tláhuac lamentan uso político a oposición a Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 21 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/592555.html> [fecha de consulta: 16 de abril de 2015].
- Robles, Johana (2010a), “Ejidatarios obtienen amparo contra línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 22 de febrero, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/100448.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2010b), “El GDF ya adquirió 60% de los predios”, *El Universal*, sección Metrópoli, 16 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/101248.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Johana (2010c), “Expropiación 2 predios para la Línea Dorada”, *El Universal*, sección Metrópoli, 15 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/101239.html> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].
- Robles, Johana (2010d), “GDF abre paso al Metro con 12 expropiaciones”, *El Universal*, sección Metrópoli, 14 de junio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/102077.html> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Robles, Johana (2010e), “Línea 12 continúa con problemas por ejidos”, *El Universal*, sección Metrópoli, 1 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/670115.html> [fecha de consulta: 11 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2010f), “Línea Dorada, de la que más piden información”, *El Universal*, sección Metrópoli, 23 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/682526.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2010g), “Piden auditorías de obras”, *El Universal*, sección Metrópoli, 2 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/102335.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2010h), “SRC perdió juicio, dicen ejidatarios”, *El Universal*, sección Metrópoli, 22 de marzo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/100885.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana (2010i), “Vecinos de Tláhuac retienen máquinas de línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 12 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/672267.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Robles, Johana y Edith Martínez (2009), “Ejidatarios, amenazados y en incertidumbre, acusan”, *El Universal*, sección Metrópoli, 23 de abril, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/95080.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Johana y Mariana León Medina (2009), “Aparecen grietas por la línea 12”, *El Uni-*

- versal*, sección Metrópoli, 24 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/98760.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Johana y Sara Pantoja (2008a), “Levantán cerca contra línea dorada en Tláhuac”, *El Universal*, sección Metrópoli, 7 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/90922.html> [fecha de consulta: 4 de mayo de 2015].
- Robles, Johana y Sara Pantoja (2008b), “Problemas técnicos complican línea 12”, *El Universal*, sección Metrópoli, 4 de septiembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91740.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Romero Sánchez, Gabriela y Raúl Llanos Samanego (2009), “Delegado de Tláhuac se escuda con acarreados”, *La Jornada*, p. 39, 27 de febrero.
- Sánchez, Araceli (2009), “Solapan diputados obras irregulares de Ensástiga”, *Rumbo de México*, sección D.F., p. 1, 27 de febrero.
- Sánchez, Julián (2010), “Expropiaron ejido para Línea 12 del Metro”, *El Universal*, sección Metrópoli, 10 de diciembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/729508.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Tlaltenco2008 (2009), “Se amparan contra Línea 12 ejidatarios de San Francisco Tlaltenco rechazan vender sus terrenos”, *Salvemos Tláhuac*, 12 de julio, disponible en: <http://salvemosatlahuac.blogspot.mx/2009/07/noticias-de-ultima-hora-se-amparan.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Todas las Voces, Asociación Civil por el Derecho de Acceso a la Información Pública como herramienta para acceder a otros derechos, Todas las Voces [Blog], disponible en: <http://todaslasvocesorg.blogspot.mx/> [fecha de consulta: 4 de mayo de 2015].
- Valdés, Ana Lydia (2012), “La Línea 12 dejará un rastro de problemas en Tláhuac”, *Obras Web*, sección Construcción, 30 de octubre, disponible en: <http://www.obrasweb.mx/construccion/2012/10/30/la-linea-12-dejara-un-rastro-de-problemas-en-tlahuac> [fecha de consulta: 25 de abril de 2015].
- Velázquez, Luis (2009), “Conato de bronca: agraden a huevazos a Ensástiga por Línea 12”, *Milenio*, p. 12, 27 de febrero.
- Velázquez, Magnolia (2008), “Rechazan ejidatarios de Tláhuac construcción de Línea Dorada”, *El Universal*, sección Metrópoli, 17 de marzo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/490591.html> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].
- Villanueva, Jonathan (2010), “Líder ejidal de Tláhuac hace gran negocio al cambiar mapa de predios”, *Crónica*, sección Ciudad, 30 de agosto, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2010/528891.html [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].

Ana Díaz Aldret es profesora-investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigadora nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Destacan sus investigaciones sobre incorporación de la participación ciudadana en políticas públicas, gobiernos locales y gobernanza metropolitana, temas sobre los que ha escrito artículos, capítulos y coordinado libros, además de participar en proyectos de investigación financiados por convocatorias públicas. Se ha desempeñado como consultora en estos temas en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en ONU-Hábitat.