

Espacio público y participación ciudadana

El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México

Alicia Ziccardi*

En este trabajo se analizan las relaciones que existen entre desigualdad, pobreza y periferias urbanas, espacios habitados masivamente por los sectores populares cuya capacidad organizativa les ha permitido contrarrestar los efectos más desfavorables que generan los procesos de segregación territorial y marginación social. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (2007-2010) constituye una masiva e innovadora acción social que se desarrolla en el marco de las políticas urbanas de inclusión social y de reconocimiento de los derechos ciudadanos. Este Programa promueve la creación de espacios públicos como lugares de encuentro para el fortalecimiento de la vida comunitaria, enfrenta el difícil tránsito hacia la creación de una nueva institucionalidad basada en relaciones de proximidad y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía y se sustenta en la organización social de los sectores populares, así como en la asesoría que realizan organizaciones sociales y civiles y académicos de diferentes universidades.

Palabras clave: pobreza, vida comunitaria y organización, condiciones urbanas, política social.

Public Space and Citizens Participation: The Case of the Community Programme for Improvement of Neighborhoods of Mexico City

This paper studies the relationships between inequality, poverty and urban peripheries in areas heavily inhabited by the low income sectors whose organizational capacity has allowed them to compensate the unfavorable effects generated by the processes of

* Alicia Ziccardi es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la misma institución. Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, D. F. Tel: 55 22 19 57. Correo-e: ziccardi@unam.mx.

Este artículo se inscribe en el proyecto de investigación "Pobreza urbana, exclusión y políticas sociales urbanas en la ciudad de México" realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM; cuya contraparte internacional es el equipo del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, coordinado por Joan Subirats.

Artículo recibido el 26 de abril de 2011 y aceptado para su publicación el 15 de diciembre de 2011.

territorial segregation and social marginalization. The study case is the Community Programme for Improvement of Neighborhoods of Mexico City (2007-2010), which is a massive and innovative social action that takes place within the framework of urban policies of social inclusion and recognition of the rights of citizens. This Programme promotes the creation of public spaces as meeting places to strengthen of community life, involves the difficult transition into a new institutional framework based on relations of proximity and shared responsibility between the government and citizens, and is based on the social organization of the low income sectors, as well as in the assistance offered by social and civil organizations and academics from various universities.

Keywords: poverty and homelessness, community life and organization, urban conditions, social policy.

INTRODUCCIÓN

En México, en las últimas décadas la naturaleza de las relaciones economía-sociedad-territorio se ha modificado sustancialmente en las ciudades; sin embargo, el principal problema estructural continúa siendo la pobreza urbana que afecta a sectores mayoritarios de la población que habita en condiciones paupérrimas, en periferias o en barrios centrales degradados. Asimismo, se advierten nuevas formas de segregación territorial que, a diferencia del pasado, no son expresión de la producción social de viviendas precarias, sino producto de viviendas localizadas sobre suelo barato, con financiamiento y subsidio de instituciones gubernamentales. De esta forma, se reproduce un patrón de urbanización popular periférico en el que tener acceso a una vivienda mínima no garantiza la disponibilidad de bienes y servicios públicos. Por el contrario, en estos barrios populares prevalecen graves carencias y un débil tejido social que se ve amenazado por actividades delictivas relacionadas principalmente con la distribución y consumo de drogas.

La construcción o recuperación de los espacios públicos en los barrios populares constituye una responsabilidad gubernamental para generar condiciones materiales básicas que permitan desarrollar actividades sociales, deportivas, culturales y recreativas, como una forma de hacer efectivo el derecho a la ciudad y contribuir a desarrollar una me-

Por eso, en este trabajo interesa recuperar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del gobierno de la ciudad de México, mismo que constituye una masiva acción pública realizada en barrios, colonias y pueblos del Distrito Federal que presentan altos grados de marginación, y que tiene como principal propósito construir o mejorar espacios públicos de calidad, generando nuevas condiciones para la integración y la organización social de los sectores populares que allí habitan. Se trata de una intensa actuación pública que, sustentada en la organización de la ciudadanía, crea nuevos espacios o recupera aquellos abandonados o deteriorados y que se localizan en barrios o colonias que se constituyeron a través de procesos de producción social de vivienda, protagonizados por sectores populares durante las tres últimas décadas del siglo xx. Ante esta situación, el gobierno de la ciudad de México ha decidido recuperar y revalorizar las diferentes formas de organización social que desarrollaron los habitantes de estos espacios, a través de las cuales demandaban a las instituciones gubernamentales la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos, vialidades y transporte público. Estos barrios y colonias —que se hallan ya integrados a la estructura urbana de la gran metrópoli— han mejorado su calidad de vida notablemente, sobre todo sus condiciones habitacionales, gracias al trabajo comunitario y a la capacidad de lucha y gestión de sus organizaciones. Sin embargo, en los mismos persisten graves problemas sociales y urbanos, y resalta la situación de degradación que prevalece en los espacios públicos, componentes fundamentales de la vida urbana, lugares de encuentro y de recreación, de construcción de identidad y de integración social.

Los principales ejes de análisis de este trabajo responden a la convocatoria realizada por Joan Subirats, Sonia Fleury e Ismael Blanco para generar una reflexión colectiva entre académicos de México y España sobre los impactos de la globalización en las periferias urbanas y sobre los procesos de transformación comunitaria impulsados por los propios actores locales, procesos que representan estrategias originales de inclusión

social y de fomento de la ciudadanía activa. Así, la principal idea que organiza este análisis es que el PCMB de la ciudad de México ha generado procesos de innovación y democratización de la gestión local, al crear espacios e instrumentos de participación ciudadana que permiten incluir a la ciudadanía en decisiones públicas para hacer efectivos los derechos ciudadanos.¹ En este artículo se analiza, en primer lugar, la dimensión espacial de la pobreza urbana, la desigualdad social y los procesos de segregación residencial. En segundo lugar, se exponen las principales características del Programa de Mejoramiento Barrial poniendo especial énfasis en las nuevas relaciones de proximidad y corresponsabilidad que se generan entre el gobierno y la ciudadanía, las cuales representan avances en el difícil camino de construir una nueva institucionalidad. Finalmente, se realiza un primer balance sobre los alcances y retos que enfrentan estas nuevas formas de gestión urbana local cuando se intenta lograr mayor eficacia en el uso de los recursos públicos y, al mismo tiempo, avanzar en la democratización de la gestión local.

PERIFERIAS URBANAS: POBREZA, DESIGUALDAD Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

El estudio de las periferias urbanas habitadas por sectores populares ha sido uno de los temas privilegiados de la sociología urbana, la antropología y las ciencias políticas latinoamericanas, desde la década de 1960. Estos barrios populares fueron el observatorio privilegiado del polémico concepto de cultura de la pobreza de Oscar Lewis (1959 y 1961), de los debates sobre la teoría de la marginalidad que desataron inicialmente José Nun (1969) y Fernando Henrique Cardoso (1971), del potencial político que Gino Germani (1967 y 1971) le atribuía a estos habitantes urbanos pobres en sus estudios sobre el populismo, así como de los trabajos pioneros de Manuel Castells (1974b) y Jordi Borja (1975) sobre

¹ En otros trabajos hemos definido con mayor profundidad la noción de participación ciudadana, así como sus relaciones de complementariedad y diferencias con la participación política. Véase Ziccardi (2006 y 2009a).

los movimientos sociales urbanos como nuevos actores sociales transformadores de la ciudad y la sociedad.²

Las periferias urbanas de aquel entonces eran las favelas, villas miseria, callampas, poblaciones o colonias populares, nombres acuñados en las diferentes ciudades latinoamericanas para designar a estos barrios populares, los cuales eran auténticos enclaves urbanos construidos al margen de los mecanismos tradicionales del mercado; muchas veces producto de invasiones o de procesos tolerados por los partidos gobernantes, como ocurrió con el caso de las ciudades mexicanas durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, lo común en todas estas experiencias es que fueron procesos protagonizados por trabajadores provenientes del medio rural quienes llegaban a la ciudad en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida para sus familias. Por esta razón para Gino Germani (1967), destacado sociólogo de la época, la ciudad constituía un mecanismo de integración social en dos sentidos: *a)* la integración geográfica a la sociedad, y *b)* la integración social vinculada a la participación, la movilización y la marginalidad, entendida esta última desde una visión ecológica y psicosocial. Pero lo importante es que para este autor la ciudad era un espacio que, frente a la desorganización, proporcionaba mecanismos de integración, tales como la educación o la presencia de medios de comunicación. Debe señalarse, sin embargo, que estos procesos eran posibles porque estos migrantes aceptaban integrarse de manera informal al mercado de trabajo aceptando bajas remuneraciones y sin seguridad social, y viviendo en precarias habitaciones en barrios populares periféricos. Pero si bien los habitantes de estos barrios populares no lograban insertarse plenamente en el sistema productivo (Nun, 1969; Cardoso, 1971) y en consecuencia participar en las organizaciones sindicales que adquirirían un creciente peso social y político, supieron desarrollar otro tipo de organizaciones

²Para una revisión crítica del concepto de cultura de la pobreza, véase el conjunto de artículos publicados por el Programa de Cultura Urbana del Departamento de Antropología de la UAM-I en la revista *Alteridades*, 4 (7), UAM-I, México, 1994. Sobre los contenidos y alcances de las diferentes teorías de la marginalidad de los años sesenta, véase Ziccardi (2008b).

sociales que les permitieron mejorar sus precarias viviendas y acceder a equipamientos y servicios básicos. Además, en algunos casos, como ocurrió en las favelas cariocas o las villas miseria de Buenos Aires, se vincularon a movimientos sociales más amplios o a partidos políticos y fueron un espacio propicio para el surgimiento de nuevos liderazgos sociales (Ziccardi, 1983 y 1984).

En el caso de la ciudad de México, este proceso se inició más tarde y con rasgos particulares; fue en la década de 1980 cuando se creó y se desarrolló un importante movimiento popular urbano del cual surgieron líderes que más tarde se incorporaron a los partidos de izquierda, principalmente al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y al Partido del Trabajo (PT). En la actualidad muchos de estos barrios populares, principalmente localizados en la periferia del oriente de la ciudad, han sido asimilados por la ciudad, se encuentran en los límites políticos administrativos de la capital, y aunque mejoraron en términos de condiciones habitacionales, han accedido a infraestructuras y equipamientos básicos, y cuentan con mejores condiciones de movilidad y transporte público, su entorno ambiental y social continúa siendo problemático. Los principales factores que contribuyen para que persista el deterioro y precariedad son: la tenencia legal confusa, la falta de inversión pública y privada, los limitados ingresos de estos trabajadores, las condiciones orográficas adversas, su misma localización periférica, la mala calidad de bienes vitales como el agua, los equipamientos o los espacios públicos.

Frente a esta situación, los espacios públicos pasan a ser componentes de la estructura urbana valorados por su potencial para generar procesos de socialización que contrarresten las fuertes tendencias disgregadoras que existen en la sociedad. Es por ello que los procesos de creación o recuperación de diferentes tipos de espacios públicos de la ciudad (plazas, jardines, calles, zonas culturales y deportivos), realizados con participación comunitaria, constituyen el centro de la reflexión de este trabajo porque los mismos pueden activar el sentido de identidad y de pertenencia y contribuir a revalorar la vida comunitaria en las periferias urbanas de nuestras ciudades.

En este sentido, debe considerarse que la ciudad es un bien que posee un alto valor social y colectivo; pero es también un espacio en el que el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos está atravesado por profundas desigualdades. Asimismo, la ciudad es una aglomeración de población y actividades que teóricamente ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, con cierta independencia de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado.³ Por ello la ciudad es generadora de las capacidades que requieren los individuos para su funcionamiento económico y social (educación, salud), para expresarlo en términos de Sen (2001).

Pero en las ciudades latinoamericanas estos procesos lejos de ser equitativos están históricamente acotados por las graves condiciones de pobreza urbana y desigualdad social que prevalecen. Además, entre los efectos espaciales que generan las políticas económicas neoliberales aplicadas en las últimas décadas se observa el hecho de que las ciudades se hallan divididas, fragmentadas, segmentadas (Fainstein *et al.*, 1992; Jacobs, 1992), aun cuando estos son rasgos que las ciudades latinoamericanas siempre han tenido y que en todo caso se acentúan cada vez más (Ziccardi, 2009b). Por otra parte, recientemente algunos estudiosos de las ciudades de la región consideran que los fuertes cambios que se advierten en la morfología y el espacio urbano —los cuales dejarán la huella de esta nueva época de la sociedad de la información— son producto de una combinatoria de factores endógenos, estructurales, culturales e históricos y exógenos, propios de un mundo globalizado (Castells, 1998; De Mattos *et al.*, 2002; Borja, 2003; Ziccardi, 2009c). Los mismos tienden a homogeneizar el paisaje urbano con sus nuevas formas de organizar la producción y el consumo; con originales diseños en los edificios de negocios y grandes centros comerciales que constituyen formas de apropiación privada del espacio público. Pero al mismo tiempo, en esta era de la desigualdad,

³ En los años setenta, alrededor de la temática de los bienes de consumo colectivo, de su definición y del papel del Estado en la provisión de los mismos, se desató una interesante polémica, principalmente entre Manuel Castells (1974a) y Jean Lojkine (1972), quienes desde una concepción marxista de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo.

las nuevas ciudades son en sí mismas productoras de nuevas desigualdades territoriales y urbanas (Reygadas y Ziccardi, 2010).

Esto obliga a regresar a la noción de pobreza, no sólo como un fenómeno económico sino como un fenómeno complejo y multidimensional, un proceso de privación y escasez de recursos sociales, culturales, institucionales, territoriales y políticos que afectan a los sectores populares. Una pobreza que está asociada, principalmente, pero no exclusivamente, a las condiciones de inserción que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral, desempleo. Una pobreza urbana que, según Townsend (1970 y 2003), es una *pobreza relativa*, ya que en las ciudades existe un nivel de vida histórica y socialmente aceptado, y es a partir del mismo que debe evaluarse la distribución de los recursos y no sólo de los ingresos. Es decir, para participar en el mercado y en la sociedad, los individuos no sólo requieren un mínimo para alimentarse, acceder a la salud y la educación y poseer capacidades, sino también bienes patrimoniales y servicios (vivienda, vestimenta, acceso a los medios de comunicación y de transporte) que garanticen su funcionamiento en el mercado y en la sociedad a la que pertenecen.⁴

Por otra parte, en las ciudades no existe una distribución funcional de estos bienes, recursos y capacidades, sino que los mismos se distribuyen de manera muy desigual. Pero también es cierto que en un contexto modernizador no existe una tendencia única en relación con la desigualdad (Pipitone, 2004) y que esto se puede corroborar en el caso de la ciudad de México, donde se registran procesos alentadores propios de una ciudad de derechos en la que se crean condiciones de mayor igualdad o equidad social, creciente empoderamiento de las mujeres, mayor visibilidad y atención de las demandas de los pueblos indígenas, presencia de nuevas organizaciones de personas con capacidades o preferencias

⁴ Acerca de la noción de *pobreza relativa* existe un interesante debate entre Sen (2003) y Townsend, (2003); en este artículo asumimos la propuesta de este último autor por considerar que la misma recupera los principales componentes de la pobreza urbana, noción que reconceptualizamos para el contexto de las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 2009b).

sexuales diferentes, jóvenes que reivindican espacios para la cultura y la recreación, mejores condiciones de vida para los adultos.⁵ Pero al mismo tiempo existen nuevas dinámicas económicas y sociales que mantienen o agravan las viejas desigualdades, se entrelazan con las nuevas y son fuentes de desigualdad y exclusión, entre las cuales interesa resaltar aquí las diferentes formas de precarización del trabajo, la aparición de nuevas prácticas de exclusión social, el incremento de la violencia y la inseguridad, la fuerte presencia de la economía del delito y la fragilidad de una democracia local que avanza lentamente en la construcción de una dinámica social capaz de neutralizar la actual polarización social (Reygadas y Ziccardi, 2010). Los efectos que genera la extrema desigualdad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios colectivos urbanos intensifican o agravan la fragmentación económico-social.⁶ Por ello, habitar en una colonia o barrio popular de la periferia no sólo implica acceder a los bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo o a la escuela, sino que estos procesos de segregación territorial son generadores de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e integración social de las familias que allí habitan.

Ahora bien, en el caso de las periferias urbanas creadas en muchas ciudades de México en la última década, se trata de procesos de apropiación y uso del suelo barato localizado en las afueras de las ciudades, en los que participan activamente un conjunto de actores económicos, sociales y gubernamentales que son portadores de intereses y lógicas extremadamente opuestas. En lo fundamental, el conflicto se dirige en las demandas de suelo barato como bien necesario para la vivienda de los

⁵ Véase el amplio conjunto de leyes sociales aprobadas entre 1997 y 2011 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales promueven la igualdad y el reconocimiento de las diferencias de género, edad, origen étnico, lugar de residencia; el respeto a las preferencias sexuales, existiendo la posibilidad de contraer matrimonio las personas del mismo sexo, la decisión de las mujeres a decidir la continuidad o interrupción de un embarazo hasta la doceava semana; de igual forma, se reconocen los derechos de diferentes colectivos sociales que se encuentran en diferentes situaciones de desventaja social.

⁶ La desigualdad, a diferencia de la pobreza, es un concepto relacional que alude a diferencias de ingresos, a la dispersión de una distribución, sea del ingreso, del consumo o de cualquier otro indicador social que se considere (véase Solimano, 2000).

sectores populares, para lo cual se transforman los usos rurales, o de conservación, en usos urbanos. Con ello se generan procesos de segregación residencial que expresan nuevas formas de urbanización del territorio que reproducen el patrón tradicional de ciudad extendida.

Así, si por un lado, en la ciudad de México y en otras ciudades del país existen desde hace muchas décadas barrios populares periféricos *autoproducidos*, los cuales ya se han consolidado, mientras se desarrollan nuevas periferias, barrios o colonias de reciente creación en zonas cada vez más lejanas de la ciudad central. Estas urbanizaciones son producto de las nuevas políticas de producción, financiamiento y subsidio para adquirir viviendas de interés social y distantes de la concentración de bienes que ofrece la ciudad, lo cual obliga a sus habitantes a asumir grandes costos económicos y sociales para su movilidad. Además, muchas veces comprometen el medio ambiente natural al ubicarse en suelo de conservación y los servicios públicos (recolección de basura, transporte público) son francamente deficientes. La creación de estos barrios populares tiene un doble propósito; por un lado, abatir cuantitativamente el déficit de vivienda movilizandando recursos financieros disponibles en las instituciones de vivienda de la seguridad social de los trabajadores asalariados y de la banca, y por otro, facilitar la actuación de promotores inmobiliarios y constructores que persiguen la obtención de un máximo de ganancia para lo cual frecuentemente construyen masivamente vivienda sin ciudad.⁷ Lo importante es insistir en que estas nuevas periferias que son producto de diferentes procesos segregadores, procesos de insularización del territorio, como los ha denominado Soldano (2008), crecen y se expanden actualmente en las ciudades. En concordancia, en lugar de desarrollarse una ciudadanía portadora de una concepción de ciudad de derechos, de ciudad con lugares de encuentro, de socialización y convivencia urbana, la ciudada-

⁷ A estos procesos de urbanización popular se suman otras formas urbanas de autosegregación de viviendas de los sectores de más alto ingreso, creándose nuevas periferias urbanas, suburbios de baja densidad que ofrecen privacidad, exclusividad, medio ambiente saludable, seguridad privada y una vida social confinada a estos enclaves urbanos. Todo esto contribuye a generar ciudades dispersas, lo cual genera elevados costos de urbanización.

nía se repliega en su privacidad, lo cual crea un escenario propicio para el desarrollo de la violencia e inseguridad urbanas. Por lo tanto, es importante recuperar la experiencia que se analizará a continuación porque en la misma se apela a valorizar la vida comunitaria, la existencia y el uso colectivo del espacio público en los barrios, colonias y pueblos de la ciudad, al otorgar particular importancia a los nuevos procesos y formas de participación ciudadana en el marco de programas de inclusión social del gobierno local que contrarrestan las tendencias disgregadoras de la ciudad del siglo XXI.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Para analizar las posibilidades de transformación social y comunitaria a través de mecanismos de innovación social y nuevas formas de participación ciudadana, así como las posibilidades de crear una nueva institucionalidad basada en la capacidad organizativa de la ciudadanía, en este trabajo se analiza el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del gobierno de la ciudad de México a partir de tres ejes: 1) el marco de la política y los programas sociales y urbanos del gobierno de la ciudad de México;⁸ 2) el significado del espacio público en las nuevas políticas sociales urbanas de las ciudades del siglo XXI, y 3) las principales características, acciones y resultados del mencionado programa, con particular énfasis en las formas de participación ciudadana en que se sustenta y en el tránsito que genera hacia una nueva institucionalidad.

EL MARCO DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES Y URBANOS

Cuando la reforma política de 1996 se extendió al gobierno de la ciudad de México, la ciudadanía de la capital de la república recuperó el más elemental derecho político: elegir a su jefe de gobierno y un año después

⁸ En este trabajo se usa indistintamente Distrito Federal o ciudad de México, tal como se enuncia en la Constitución de la república, porque aunque se trata de una compleja realidad metropolitana, este análisis se centra en un programa social y urbano realizado en el territorio de este gobierno local (1997-2011).

triunfó en las elecciones el candidato del PRD, un partido de base popular que participó en alianza con otros pequeños partidos de izquierda.⁹ Los nuevos gobernantes expresaron desde el inicio la intención de modificar el estilo de relación subordinado, autoritario y clientelar, que caracterizó la relación gobierno-ciudadanía durante más de 70 años, asumiendo el compromiso de crear, de diferentes maneras, nuevas formas de inclusión social en los procesos decisorios a fin de contribuir a democratizar el gobierno local. Puede decirse que esta intencionalidad se tradujo en un amplio número de acciones y programas sociales y urbanos que son producto de un proceso de acumulación de experiencias protagonizadas por los sectores populares con el apoyo de organizaciones sociales y civiles, de académicos y profesionistas comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Se trata de un valioso banco de experiencias de trabajo colectivo que adquirieron escala y continuidad al refrendarse, tres veces consecutivamente, el triunfo de este partido en la capital del país.

Las diferentes políticas y programas sociales urbanos que se pusieron en práctica, aunque tuvieron marcadas diferencias, tienen en común: 1) el haber adquirido centralidad en el interior de las políticas públicas del ámbito local;¹⁰ 2) el sustentarse en un marco legal local basado en el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), el cual ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que ha colocado a la ciudad de México como una ciudad de vanguardia internacional en el reconoci-

⁹ Debe señalarse que las primeras reformas al gobierno del Distrito Federal se realizaron en 1988 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y posteriormente, en 1993, cuando este órgano de representación política se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyos miembros son representantes de los partidos políticos electos por la ciudadanía. El primer jefe de gobierno electo fue Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), quien renunció antes de finalizar su mandato para contender por la presidencia de la república, asumiendo el cargo la secretaria de gobierno Rosario Robles. El segundo fue Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), quien también renunció meses antes de finalizar su mandato para contender por la Presidencia de la República dejando en el cargo a Alejandro Encinas. El actual jefe de gobierno es Marcelo Ebrard, electo para gobernar en el periodo 2006-2012.

¹⁰ En otros trabajos hemos analizado las particularidades de estas políticas sociales urbanas para cada uno de los periodos de gobierno del PRD en la capital, véase Ziccardi (1995, 1999, 2006 y 2009a).

miento de los derechos individuales y colectivos; 3) la aplicación de criterios de universalidad, los cuales se combinan con criterios territoriales de localización de las viviendas en colonias y barrios populares y en pueblos originarios en los que se registran condiciones de marginación social y urbana,¹¹ y 4) la reestructuración del presupuesto local mediante la transferencia de importantes recursos al gasto social, particularmente a partir del año 2000, lo cual es un claro indicador de la intención de crear las bases de una nueva institucionalidad para las políticas sociales y urbanas.

NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES URBANAS Y REVALORACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

En las últimas décadas, en la ciudad de México ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica y el equipamiento urbano, así como en las condiciones de habitabilidad de las clases populares, tanto en la calidad de las viviendas como en la provisión de los equipamientos urbanos. Pero es mucho lo que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas para todos, haciéndose efectivo el *derecho a la ciudad*, compromiso asumido por el gobierno local ante una iniciativa ciudadana promovida por amplios sectores de la sociedad local en el año 2010.¹² Es decir, se transita hacia la construcción y ampliación de la ciudadanía, logrando que todos los habitantes de la ciudad sean ciudadanos que ejerzan plenamente los derechos cívicos, sociales, urbanos, ambientales, culturales y políticos vigentes en la legislación local.

Sin embargo, junto con cientos de experiencias comunitarias que logran alcanzar efectivas mejoras en los barrios populares —y en un contexto nacional en el que las desigualdades y la pobreza no ceden terreno sino que tienden a acrecentarse— es difícil avanzar en la democratización de la gestión urbana local ya que persisten condiciones materiales y

¹¹ El principal programa social, en términos de recursos, es el destinado a otorgar una pensión universal a todas y todos los adultos mayores de 68 años, que tengan más de tres años de residencia en el Distrito Federal.

¹² Véase Habitat International Coalition (www.hic.org.mx).

culturales que facilitan la reproducción de prácticas clientelares y restan confiabilidad a una acción social gubernamental que pretende instalarse sobre nuevas bases. En este sentido, debe recordarse que las relaciones que se construyeron entre gobernantes y gobernados durante muchas décadas han estado caracterizadas por la confrontación cuando se trataba de movimientos populares autónomos o por la subordinación cuando se trataba de organizaciones de sectores populares incorporadas formal o informalmente al entonces partido hegemónico. Pero en ambos casos, en la acción gubernamental, la lógica de la política se apoderó de la lógica social propia del ejercicio de los derechos ciudadanos, por lo que se puede observar que en las experiencias de democracia local los procesos de alternancia y pluralismo no necesariamente han estado acompañados de profundos y generalizados cambios en el diseño e implementación de las políticas sociales urbanas, aun cuando se registran algunas experiencias innovadoras de programas sociales en diferentes estados y ciudades de la república, como la aquí analizada.¹³

En el poder ejecutivo de la ciudad de México existen experiencias de nuevas políticas sociales urbanas que son políticas públicas, producto de ideas, propuestas, formas de operación y evaluación de diferentes actores gubernamentales y sociales; así como de organizaciones sociales y civiles, académicos, miembros de movimientos sociales y representantes de agrupaciones profesionales. Son políticas y programas sociales y urbanos que persiguen mejorar la calidad de vida, operando con criterios de equidad y calidad en el acceso a estos bienes urbanos. De esta forma, se crean nuevas actuaciones gubernamentales en las que se privilegia una lógica público-social y se promueve la inclusión de la ciudadanía no sólo en la etapa de implementación, sino en el diseño de las políticas sociales

¹³ Un esfuerzo por sistematizar, evaluar y difundir buenas experiencias del ámbito local es el Premio Gobierno y Gestión Local que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), conjuntamente con otras instituciones académicas como el Colegio de la Frontera Norte (Colef) y la Universidad de Guadalajara. Por otra parte, desde mediados de los años noventa un grupo de investigadores de diferentes instituciones académicas y disciplinas, que constituyeron la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), han publicado un amplio número de libros y artículos que registran muchas de estas experiencias (véase www.iglom.org.mx).

urbanas. En cierto sentido esta acción social y urbana del gobierno de la ciudad de México se corresponde con los planteamientos de Brugué y Gomà (1998) y Brugué *et al.* (2002), quienes en pioneros trabajos sobre estas temáticas han expresado que el principal desafío de las políticas sociales urbanas es contrarrestar la desigualdad, en particular la discriminación en tanto procesos que generan estigmas sociales de unos sectores hacia otros; es decir, en las ciudades se trata de políticas de inclusión social más que de atención a la pobreza. Esto supone la necesidad de elaborar una agenda compleja en la que la promoción económica local, el bienestar social y el desarrollo urbano se entretujan, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, aplicando nuevos instrumentos de participación comunitaria que actúan en el territorio. Por ello, estas nuevas políticas sociales urbanas, en un contexto de profundización de la democracia local, deben desencadenar procesos que lleven a la construcción de una nueva institucionalidad aunque, en los hechos, como se analiza en este trabajo, se combinan factores de diferente signo que condicionan su logro.

En el contexto de una sociedad globalizada se ha revalorizado el papel que pueden desempeñar los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas, a fin de neutralizar los efectos de la marcada segmentación social que generan los procesos económicos (véase Castells, 1998). Los enunciados conceptuales sobre construir o ampliar ciudadanía, fortalecer el capital social y/o sentar las bases para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, a los que se suma la intención explícita de promover la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, constituyen nuevas fórmulas de gobernanza que han adoptado, en mayor o menor medida, muchos gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas que buscan la democratización de la gestión urbana y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Ahora bien, un rasgo de las actuales políticas públicas de la ciudad de México es la centralidad que han adquirido las políticas sociales en el interior de la agenda gubernamental. Centralidad en un doble sentido,

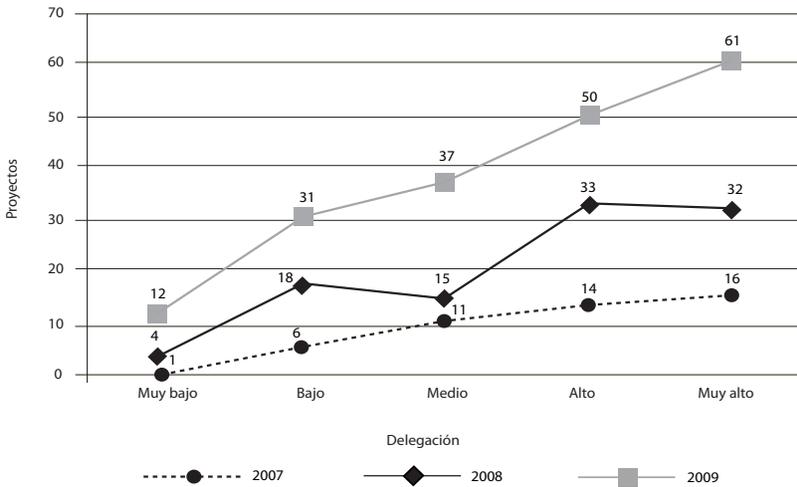
por un lado, en el conjunto de las políticas públicas y, por el otro, en el hecho de que los recursos se manejan desde las secretarías del gobierno del Distrito Federal que atienden la cuestión social, principalmente la Secretaría de Desarrollo Social y de Salud. Son políticas sociales que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad, así como promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2009a). Asimismo, son políticas y programas sociales sustancialmente diferentes a los implementados actualmente por el gobierno federal, ya que surgen de diseños participativos y requieren de nuevas formas de gestión urbana y de una “nueva institucionalidad, orientada a la promoción de procesos de transformación de la cotidianidad comunitaria”, lo cual es uno de los ejes de análisis propuesto por Blanco, Fleury y Subirats, para reflexionar colectivamente.

La escala del PCMB, que se analiza a continuación, es el barrio, la colonia o el pueblo en los que se presentan muy alto, alto o medio grados de marginación. Como se aprecia en la gráfica 1, el programa tiende a asignar cada vez mayores recursos a los barrios más pobres de la ciudad, aunque también se atiende de manera excepcional propuestas de barrios populares aunque ofrecen mejores condiciones de vida.

Las acciones que se ponen en marcha requieren de la actuación de diferentes secretarías del gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos delegacionales. Esto implica desplegar una acción en red y un tratamiento de los asuntos públicos que el programa delega en la ciudadanía, tales como la responsabilidad de la ejecución de una obra pública y el manejo de los recursos; un mecanismo que apuesta a fortalecer la capacidad organizativa de la comunidad y genera condiciones de empoderamiento de estos sectores populares.

Uno de los principales objetivos de este Programa es la creación o mejoramiento de espacios públicos localizados en unidades territoriales consideradas en situación de marginación, las cuales en su mayoría se ubican en la periferia de la ciudad capital. Esta acción pretende crear una base material para promover o fortalecer la organización de la vida comunitaria y desarrollar una acción social que permita contrarrestar los

GRÁFICA 1. Grado de marginación de las colonias, barrios y pueblos participantes en el PCMB (2007-2009)



Fuente: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF, 2010.

efectos de la segregación urbana y exclusión social de que son objeto las clases populares. Para ello el gobierno local apoya las más diversas iniciativas comunitarias de construcción o renovación de diferentes tipos de espacios públicos (centros culturales y deportivos, espacios abiertos de uso colectivo, andadores, fachadas, aulas)¹⁴ para crear entornos urbanos seguros y favorables que fortalezcan la convivencia comunitaria y la cohesión social. Se trata de crear espacios públicos que recobren el valor de lugar para estar, de lugar de encuentro, de construcción de una identidad local y de una cultura democrática (Borja, 2003, Ramírez, 2008).

En este sentido, el Programa considera la dimensión relativa de la pobreza urbana y se dirige a la construcción o mejoramiento de un componente central de la estructura urbana: los espacios públicos que es donde

¹⁴ Las únicas iniciativas que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial no apoya es la compra de terrenos o acciones sobre suelo irregular o de conservación.

se ponen más claramente en evidencia las grandes desigualdades que existen en la ciudad. Se trata de crear espacios de uso colectivo los cuales son inexistentes o se encuentran en franco deterioro físico, espacios donde en lugar de realizarse actividades deportivas, culturales o comunitarias para los que fueron creados, han sido apropiados por la delincuencia para realizar actividades que ponen en peligro la vida de los niños y las niñas, de los y las jóvenes que son los principales usuarios de los mismos.

En el programa se recupera un principio básico: las ciudades deben generar y disponer de espacios públicos urbanos de calidad, de uso libre y cotidiano donde esté garantizada una convivencia respetuosa, donde participen todos los grupos sociales sin discriminación. Pero además estas obras se construyen cumpliendo requisitos en materia de protección ambiental, ahorro de energía, reutilización de materiales, recuperación de áreas en estado de abandono, de preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico de la ciudad y estos nuevos espacios públicos deben ser producidos y custodiados por las organizaciones vecinales según lo establecen las reglas de operación.

Por ello interesa analizar las características de las nuevas relaciones gobierno-ciudadanía que se generan a partir de esta importante acción social y urbana a la que convoca anualmente el gobierno del Distrito Federal mediante un concurso que se publica en los periódicos de circulación nacional.

HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD CON NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹⁵

El PCMB constituye una acción social gubernamental innovadora que no sólo pretende mejorar o crear espacios públicos en barrios populares, sino también disminuir las fuertes desigualdades territoriales y urbanas que existen en la ciudad de México, las cuales son generadoras de dife-

¹⁵ Este análisis se sustenta en la sistematización y análisis de la información documental disponible sobre este programa, así como de la participación de la autora en proyectos asesorados por la UNAM y otras instituciones académicas de nivel superior. Para un análisis cualitativo de casos de estudio de este programa, véase Mier y Terán *et al.* (2011).

rentes prácticas de exclusión social. Entre las muchas acciones y programas que conforman las políticas sociales y las urbanas, en este trabajo se analiza el caso del PCMB, el cual se caracteriza por la originalidad de un diseño que involucra a diferentes actores gubernamentales y sociales. Se trata de una inversión pública que se realiza con procedimientos diferentes a los convencionales, ya que consiste en traspasar recursos a la ciudadanía promoviendo nuevas formas de organización comunitaria o barrial, como componentes fundamentales de la corresponsabilidad.

Este programa tiene sus principales antecedentes en otros tres programas realizados con anterioridad por el gobiernos del Distrito Federal: 1) el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Propio, 2) el Programa de Mejoramiento de Pueblos Originarios de la Ciudad, y 3) el Programa de Mejoramiento de Conjuntos Habitacionales. Los tres son acciones gubernamentales que permitieron poner a prueba diferentes formas de incorporar a la ciudadanía en la resolución de sus problemas urbanos. En cierta forma, el PCMB complementa o amplía la acción desarrollada por estos tres programas y es de suma importancia para la vida colectiva de la ciudad, porque constituye una respuesta para recuperar el sentido original de la existencia de espacios públicos en el ámbito local.

Este programa constituye un amplio universo de acciones afirmativas para mejorar las condiciones de vida de los barrios populares. Al mismo tiempo, pretende contrarrestar las prácticas de discriminación que existen en el uso del espacio público a través de proyectos que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para los ciudadanos, en particular el derecho pleno de grupos y personas que se encuentran en condiciones sociales y económicamente desventajosas.

Puede decirse, entonces, que este Programa es una importante iniciativa inserta en las llamadas políticas sociales urbanas (Ziccardi, 2009b), que son políticas públicas en las que se introduce una fuerte dimensión social a la concepción físico-espacial que ha prevalecido en el tratamiento de los problemas urbanos. Por ello, aunque el programa podía pertenecer a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde su creación pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social, donde existió interés por con-

cretar las propuestas que hicieron diferentes actores sociales para la recuperación de los espacios públicos en los barrios populares de la ciudad.

El diseño, las acciones y el tránsito hacia la nueva institucionalidad

El PCMB constituye una actuación pública, una intervención urbana que se realiza en los barrios, colonias y pueblos habitados por los sectores populares y que promueve una gestión democrática basada en el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar, de manera directa y representativa, en políticas públicas y en procesos decisorios vinculados directamente con su calidad de vida.

Este programa fue puesto en marcha por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal en 2007, lleva ya cinco convocatorias y constituye una forma de actuación pública que pretende modificar una compleja y heterogénea realidad social y espacial, para lo cual se propone desarrollar acciones cualitativamente diferentes a las que han estado sometidos históricamente los sectores populares para tener acceso a los recursos públicos de la ciudad. Trata de modificar prácticas clientelares instaladas en la burocracia y en la sociedad para atender problemas o demandas de bienes básicos de los sectores populares, pero es claro que superar esta cuestión no depende exclusivamente de adoptar originales diseños participativos, sino de modificar valores y conductas, lo cual supera los alcances de un programa social y urbano. Sin embargo, al existir la posibilidad de mayor proximidad entre el gobierno y la ciudadanía se da un primer paso para transitar hacia la construcción de una nueva institucionalidad.

Para ello el programa genera prácticas más cercanas entre funcionarios y ciudadanía, valorando la autonomía de las representaciones vecinales y la participación de otros actores sociales que, con sus conocimientos técnicos y compromiso social, pueden contribuir a esta necesaria transformación democratizadora de la gestión urbana (miembros de organizaciones civiles, académicos, asesores técnicos-sociales). Este componente ha sido un reaseguro para que el gobierno local comparta

la responsabilidad de transferir recursos a los ciudadanos y que sean ellos mismos quienes decidan la prioridad de una obra y adjudiquen o administren su realización. La idea es producir una fuerte intervención pública para generar una mejora material de beneficio colectivo que favorezca la calidad de vida de un barrio popular, pero que al mismo tiempo contribuya a fortalecer o crear una identidad comunitaria y avanzar en la construcción de una cultura democrática en los procesos de gestión urbana. Se trata de crear nuevos ámbitos de confianza y credibilidad entre los diferentes actores que participan, los cuales deben enfrentar cotidianamente un cúmulo de obstáculos burocráticos, sociales y políticos cuando existe la intención de crear una nueva institucionalidad para hacer efectivas estas políticas y programas sociales de inclusión social de la ciudad de México. Entre los planteamientos más generales del PCMB pueden mencionarse: 1) hacer efectivos los derechos ciudadanos mejorando la calidad de vida material y social en los barrios, pueblos y colonias populares; 2) superar los límites que impone a la innovación una estructura como la del gobierno del Distrito Federal, que está organizada para actuar de manera centralizada y sectorial, y 3) delegar en la ciudadanía, en su calidad de vecino(a) y también de asesor(a) social, la conducción del proceso de transformación o creación del espacio público local, estableciendo una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, condición básica para avanzar en la construcción de una gobernanza democrática.

Las Reglas de Operación de este Programa se revisan anualmente y se publican en la *Gaceta del GDF* junto con la convocatoria. En las mismas se establecen los criterios de elegibilidad para que los barrios, colonias y pueblos puedan participar en el concurso con proyectos creativos e innovadores, sustentados de manera técnica, social y administrativamente, para ser aplicados en un determinado espacio urbano en el que prevalezcan condiciones de marginación social y urbana. En este sentido, una de las cuestiones centrales es que el territorio de actuación es definido por la propia comunidad con base en los componentes que fundan su identidad local. Es decir, no son barrios, colonias, zonas, unidades territoriales

o polígonos definidos previamente por funcionarios o técnicos gubernamentales a partir de seleccionar variables e indicadores cuantitativos o utilizando sofisticadas metodologías digitalizadas. En este programa se opta porque la delimitación territorial sea autodefinida por los ciudadanos que habitan en estos barrios, pueblos o colonias, en función de los elementos territoriales, culturales, ambientales, geográficos, en los que se sustenta históricamente la identidad de sus comunidades.

Los proyectos deben ser aprobados en el barrio en una asamblea vecinal, la cual es realizada con el apoyo de los representantes en la delegación regional de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad y deben ser registrados previamente en la convocatoria de concurso público que la Secretaría de Desarrollo Social del GDF publica en los diarios. Los mismos son revisados y analizados por un comité técnico formado por representantes del gobierno de la ciudad, representantes de organizaciones sociales y civiles, académicos y grupos de profesionales (por ejemplo del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México). Este ámbito mixto realiza una evaluación de cada uno de los proyectos presentados y selecciona los mejores para otorgarles el apoyo solicitado o una cantidad que garantice la gestión del proyecto por un año. Los montos han variado dependiendo de la disponibilidad de recursos y el número de proyectos, habiéndose otorgado, de 2007 a 2009, entre uno y 5 millones de pesos (aproximadamente de 60 mil a 300 mil euros) a cada uno, con un máximo de tres años consecutivos. Este monto permitía garantizar la realización de obras de importancia y con calidad. Sin embargo, en las siguientes convocatorias se presentó un mayor número de proyectos que eran evaluados positivamente y no se logró que se incrementaran los recursos del presupuesto del gobierno del Distrito Federal asignados a este programa, por el contrario, éstos disminuyeron drásticamente, por lo que el comité técnico optó por bajar los montos destinados a cada proyecto a fin de apoyar un número mayor de iniciativas comunitarias.

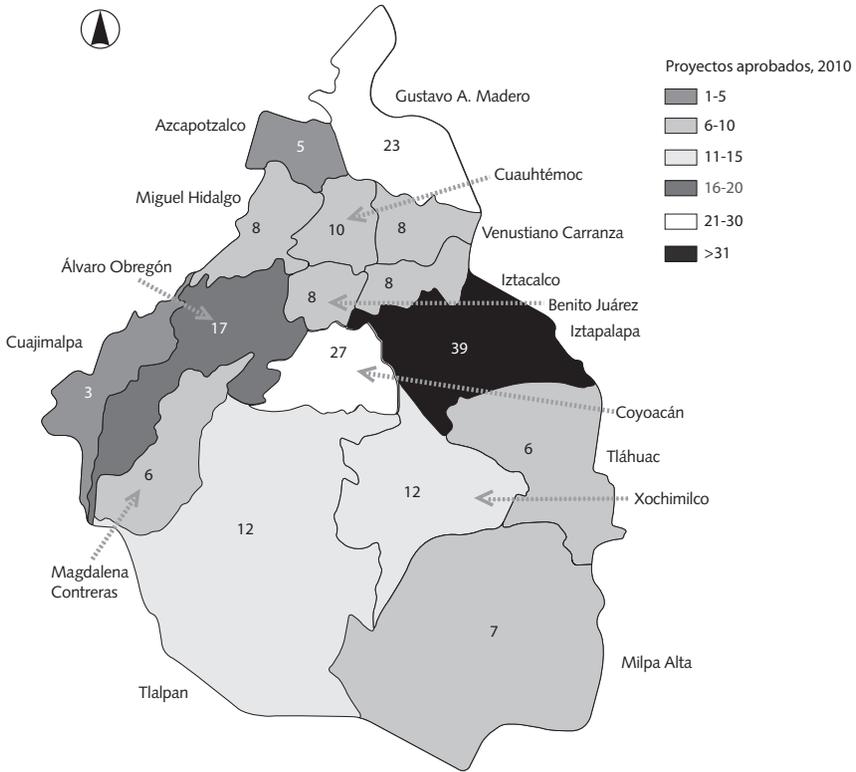
Entre 2007 y 2010 el Programa de Mejoramiento Barrial apoyó la realización de 541 obras, por un monto total superior a los 500 millones

Cuadro 1. Número de proyectos registrados, aprobados y monto del pcmb (2007-2010)

	2007			2008			2009			2010		
	Proyectos registrados	Proyectos aprobados	Presupuesto									
1 Álvaro Obregón	9	4	7 060 000	18	7	10 000 000	54	17	18 150 000	87	17	7 350 000
2 Azcapotzalco	3	1	1 800 000	7	1	1 000 000	8	1	500 000	15	5	2 500 000
3 Benito Juárez	5	1	1 000 000	5	3	4 000 000	21	10	9 750 000	19	8	3 350 000
4 Coyoacán	15	7	8 850 000	40	21	21 100 000	71	38	37 000 000	107	27	11 950 000
5 Cuauhtémoc	3	1	1 000 000	16	4	4 700 000	30	9	9 000 000	25	10	4 850 000
6 Cuajimalpa	1	1	1 000 000	3	1	1 200 000	11	1	1 000 000	6	3	1 450 000
7 Gustavo A. Madero	9	2	4 149 000	8	1	2 500 000	30	12	13 677 700	76	23	12 000 000
8 Iztacalco	5	3	4 480 000	9	5	6 250 000	16	6	6 800 000	25	8	3 600 000
9 Iztapalapa	24	14	25 523 000	96	29	35 000 000	171	49	52 213 000	204	39	18 900 000
10 Miguel Hidalgo	3	1	1 000 000	3	0	1 000 000	3	2	2 100 000	20	8	3 650 000
11 Milpa Alta	4	1	2 250 000	7	3	6 000 000	6	4	4 000 000	19	7	3 550 000
12 M. Contreras	2	1	1 200 000	4	1	1 000 000	22	7	7 350 000	28	6	2 850 000
13 Tlalpan	39	5	11 900 000	20	10	12 550 000	42	13	13 550 000	46	12	6 250 000
14 Tláhuac	7	3	5 300 000	8	5	7 900 000	19	5	6 500 000	20	6	2 850 000
15 Venustiano Carranza	5	2	4 500 000	7	6	8 300 000	12	5	5 400 000	19	8	3 950 000
16 Xochimilco	5	2	2 985 000	16	5	8 500 000	33	12	13 000 000	36	12	5 950 000
Total	139	49	83 997 000	267	102	130 000 000	549	191	199 990 700	752	199	95 000 000

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal, 2010.

MAPA 1. Número de proyectos aprobados del PCMB, por delegación del Distrito Federal (2010)



PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL
Proyectos y presupuestos 2010

Delegación	Presupuesto asignado	Delegación	Presupuesto asignado
Álvaro Obregón	7 350 000	Miguel Hidalgo	3 650 000
Azacapozalco	2 500 000	Milpa Alta	3 550 000
Benito Juárez	3 350 000	Magdalena Contreras	2 850 000
Coyoacán	11 950 000	Tlalpan	6 250 000
Cuauhtémoc	4 850 000	Tláhuac	2 850 000
Cuajimalpa	1 450 000	Venustiano Carranza	3 950 000
Gustavo A. Madero	12 000 000	Xochimilco	5 950 000
Iztacalco	3 600 000	Total	95 000 000
Iztapalapa	18 900 000		

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF, 2010.

de pesos, y las cuales se localizaron en diferentes unidades territoriales¹⁶ de las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal (véase el cuadro 1). La cantidad de proyectos registrados se incrementa notablemente año con año; a medida que el Programa tiene más visibilidad social, existe mayor confianza en la ciudadanía en las reglas del concurso y la asignación de los recursos, y las vecinas y vecinos adquieren más experiencia en la elaboración de proyectos bien sustentados, contando para ello con el apoyo de los asesores. Así, mientras que en 2007 se presentaron 139 proyectos, de los cuales se aprobaron 49 por un monto total de poco menos de 84 millones de pesos, en 2008 estas cifras tienden a duplicarse al registrarse 267 proyectos y aprobarse 102 por un monto total de 130 millones de pesos; en 2009 ocurre algo similar, ya que se registraron 549 proyectos y 191 fueron aprobados por un monto total de poco menos de 200 millones de pesos. Para 2010, aun cuando el número de proyectos registrados se incrementó marcadamente 752, de estos fueron aprobados 199 por un monto de 95 millones de pesos (cuadro 1).

Esta fuerte reducción del presupuesto del Programa de Mejoramiento Barrial en 2010, a menos de la mitad de los recursos del año anterior, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de fundamentos administrativos, ya que se trata de un programa que en diferentes evaluaciones es considerado innovador, exitoso y socialmente relevante. Cabe mencionar que este programa y algunos proyectos desarrollados en el marco del mismo han recibido ya tres reconocimientos internacionales. Una distinción como buena práctica en participación ciudadana fue otorgada por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa; otro fue otorgado por Urban Age y el Deutsche Bank a tres proyectos de este programa, dos en la delegación Iztapalapa y uno en la zona del pueblo de Santa Fe, en la delegación Cuajimalpa.

¹⁶ Un barrio, colonia o pueblo puede tener más de una unidad territorial, puesto que ésta es una delimitación creada por el gobierno del Distrito Federal con finalidades de planeación territorial. El Programa de Mejoramiento Barrial, en cambio, recupera la autodelimitación de la colonia, barrio o pueblo que realizan los mismos habitantes, y establece un criterio por el cual no se aprueba más de un proyecto anual a cada uno. Esto obliga a los habitantes de estos barrios a ponerse de acuerdo previamente para la presentación de un proyecto que pueda concursar, lo cual suele ser un proceso difícil para la comunidad.

Pero el más importante reconocimiento se recibió el 3 de octubre de 2011 al celebrarse el Día Internacional del Hábitat en la ciudad de Aguascalientes. En esta ocasión el PCMB recibió el Premio Hábitat 2011 que otorga la Fundación para la Construcción de Vivienda Social de Londres, habiendo sido seleccionado como la mejor experiencia entre más de 250 postulaciones de 82 países del mundo. No parece convincente atribuir a la situación económica de mínimo crecimiento y de crisis internacional esta fuerte reducción de los recursos del programa.¹⁷ La misma pareciera responder más a las disputas políticas que existen al interior del PRD que le impiden a este partido privilegiar una lógica de acción social del estado exitoso que refrenda su compromiso con los sectores populares y avanza hacia un cambio institucional en el interior del aparato de gobierno.

El mayor número de proyectos registrados y aprobados se concentra en la delegación Iztapalapa, al oriente de la ciudad, la cual es una de las cuatro delegaciones que presenta los más altos índices de pobreza urbana. No obstante haberse incrementado exponencialmente el número de propuestas registradas por organizaciones vecinales de esta delegación, las cuales pasaron de 24 en 2007 a 204 en 2010, el número de proyectos aprobados no creció a ese ritmo, ya que pasó de 14 a 39 en los mismos años (cuadro 1 y mapa 1) y de un monto total de 25 523 000 a 18 900 000 pesos en esos mismos años, lo cual indica que el monto asignado a cada proyecto disminuyó; esto, como se dijo, responde a que los recursos destinados al PCMB tuvieron una drástica reducción de recursos entre 2009 y 2010. Pero cabe mencionar que éste es un territorio que se ha caracterizado por haber desarrollado, desde hace varias décadas, un importante número de organizaciones comunitarias, sociales y políticas, así como por haber sido el principal espacio de actuación del Movimiento Urbano Popular de la década de los ochenta y el bastión electoral de los partidos de izquierda (PRD y PT) a partir de que la ciudadanía del Distrito Federal elige a sus gobernantes locales. Muchos de los

¹⁷ Este argumento se sostiene en la evaluación realizada sobre este programa por Bazzaco y Sepúlveda (2010).

líderes sociales de estas colonias populares se han incorporado para cumplir funciones de gobierno, tanto en el ámbito central como de las delegaciones y han ocupado cargos de representación política en la Cámara de Diputados y en la de Senadores y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lo importante para los fines de este trabajo es destacar que estas organizaciones sociales que participaron activamente en el diseño y la aplicación del programa poseen una gran experiencia en procesos comunitarios de mejoramiento de vivienda y barrios, y han sabido construir vínculos positivos con asesores técnicos y sociales provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) o de las universidades; asimismo, han demostrado tener una gran capacidad de gestión presentando un amplio número de proyectos técnica y socialmente bien sustentados. Por otra parte, estos procesos explican el menor número de proyectos promovidos por otras delegaciones como Milpa Alta, donde si bien vive un porcentaje mucho menor de la población, se registran elevados niveles de pobreza y es una de las cuatro más pobres de la capital. Así puede observarse en el cuadro 1 que en esta delegación se han registrado en 2007 un total de cuatro proyectos, de los cuales se aprobó sólo uno, por un monto de 2 250 000 pesos; y en 2010 se presentaron 19 de los cuales se aprobaron siete, por un monto total de 3 550 000 pesos.

En cuanto al tipo de obras realizadas en las 16 delegaciones, el mayor número corresponde a la construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples o casas de cultura; es decir, espacios públicos cerrados, los cuales pasaron de ser 16 proyectos aprobados en 2008 a un total de 47 en 2009. Esto indica que para estos sectores populares su prioridad es tener un lugar dónde desarrollar actividades comunitarias, sociales o deportivas más que disfrutar de espacios abiertos. Le siguen en importancia obras relacionadas con el mejoramiento de la imagen urbana y la seguridad pública, tales como luminarias, mobiliario urbano, arreglo de fachadas, colocación de zaguanes y, en tercer lugar, la rehabilitación de áreas comunes, áreas verdes, parques y jardines, áreas de juegos y de canchas deportivas.

Los nuevos espacios de participación ciudadana

En la ciudad se advierte una marcada ruptura del tejido social comunitario, y el espacio público y privado está marcado por el predominio de valores y prácticas sociales que exaltan el individualismo y la competencia en lugar de la cooperación y la solidaridad, debilitando la confianza y provocando comportamientos y prácticas ajenas a la formación y desarrollo de capital social. Pero la situación suele ser aún más difícil en los espacios públicos porque éstos se encuentran cotidianamente amenazados por la incertidumbre y el temor que generan en la ciudadanía la violencia, la inseguridad y las actividades delictivas que se desarrollan en los mismos. Por ello, el PCMB apoya a los sectores populares para que mejoren no sólo la calidad de sus viviendas, participando en el Programa de Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio, sino también para que recuperen o propicien espacios públicos, entornos que permitan crear o reeditar formas de socialización comunitaria que son potencialmente generadoras de mayor cohesión social.

A partir de este programa se han creado nuevas formas de organización social y territorial protagonizadas por diferentes colectivos sociales: mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes y pertenecientes a diversos grupos étnicos, comerciantes informales, que en su calidad de vecinos logran contrarrestar la polarización y la fuerte atomización de la vida social que se observa en la ciudad. Estas experiencias pretenden democratizar la gestión urbana del gobierno local para lo cual se estimulan nuevas formas de participación ciudadana que promueven la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía en la creación del espacio público.

Fortalecer la cohesión social es un objetivo a largo plazo, dado que es difícil que desde un solo programa social se transformen las prácticas de tipo clientelar arraigadas en las relaciones gobierno-ciudadanía, las cuales siguen condicionando la realización de los proyectos. Sin embargo, la concreción de estas obras comunitarias genera nuevas conductas sociales que aumentan la credibilidad en las acciones de gobierno, movilizan a los ciudadanos, aparecen nuevos liderazgos; crean un efecto demostrati-

vo que hace que los vecinos mejoren sus casas y atiendan el cuidado de los nuevos espacios recuperados; contribuyen a generar formas de control social sobre estos lugares (antes inseguros); se construyen espacios de reunión y de actividades para niños y jóvenes y se motivan iniciativas comunitarias en el barrio.

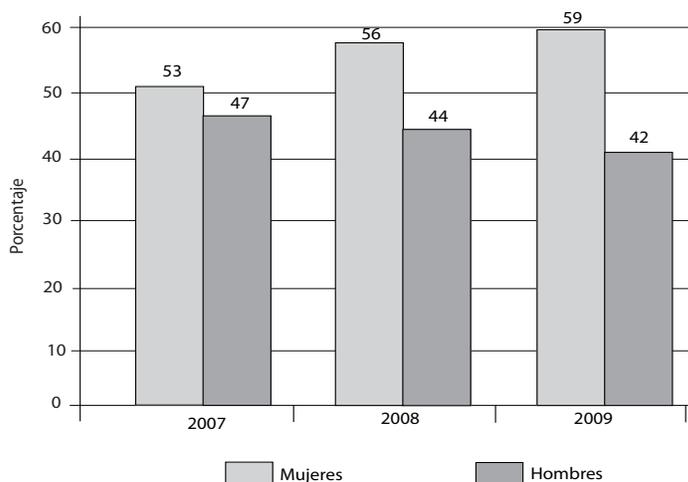
Los vecinos deben hacer explícito su interés y compromiso en construir espacios en los que prevalezcan comportamientos propios de una cultura democrática. Es decir, se trata de promover prácticas basadas en el respeto a la diferencia y a la pluralidad en las opiniones, en la creencia de que se debe emprender un trabajo comunitario para obtener lo que se acuerda y se pacta colectivamente. Es decir, más que otorgarle un carácter instrumental a la participación, se trata de otorgar un valor pedagógico en la construcción de una cultura democrática.

Desde el PCMB se convoca públicamente a la ciudadanía a proponer proyectos de mejoramiento o construcción de espacios públicos, pero este programa sustenta su eficacia en la creación de diferentes espacios de participación ciudadana: en las colonias y barrios son los comités de administración y supervisión de cada proyecto aprobado y el comité de mejoramiento barrial y, en otros ámbitos, el comité técnico de selección de proyectos y el consejo asesor del programa.

Los comités de administración y supervisión de cada proyecto

Los vecinos administran directamente los proyectos seleccionados, para lo cual se debe elegir en asamblea comunitaria un comité de administración y un comité de supervisión, constituido cada uno por tres miembros. Es interesante observar la composición de los comités vecinales ya que en total se constituyeron, entre 2007 y 2009, 682 comités de administración y otros tantos de supervisión, en los cuales la proporción entre mujeres y hombres es bastante equitativa. Sin embargo, la participación de las mujeres tiende a crecer y en algunos proyectos se advierte una fuerte presencia femenina que ha sido clave para dar continuidad a los proyectos (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 2. Participación de mujeres y hombres en comités de administración y supervisión del PMBC, 2007-2009



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del GDF. Evaluación Interna del Programa de Mejoramiento Barrial, 2010.

La participación inicial exige a los miembros de los barrios, pueblos y colonias que exista un(a) promotor(a) del proyecto, quien lo presenta al concurso en representación de un grupo de vecinos(as) que esté interesado en la realización de una obra de mejoramiento para su entorno. En este proceso es necesario que los vecinos(as) se conecten con un asesor social —profesionistas, académicos, organizaciones sociales y civiles— para la elaboración del proyecto, de acuerdo con lo establecido en la convocatoria, ya que se requiere incluir información precisa sobre las características, montos y tiempos de la obra que se concursa. Cuanto más desarrollado técnicamente y mejor fundamentado socialmente esté un proyecto, mayores son las posibilidades de que sea aprobado. Por otra parte, estos nuevos espacios de participación ciudadana exigen que sus miembros sean capacitados, para lo cual se imparte un curso sobre conocimientos básicos de contabilidad y gestión de proyectos requeridos para cumplir con las funciones que les competen. También en esta

tarea es importante el papel que cumplen los (las) asesores(as), ya que pueden contribuir para que las vecinas y vecinos cumplan con los requisitos que exige la comprobación estricta del uso de los recursos, en materia de transparencia y documentación, de lo cual depende el suministro de las asignaciones de recursos para el proyecto.

Los promotores suelen ser vecinos o vecinas con experiencia en la elaboración de propuestas e inclusive en el manejo de recursos públicos a los que siguen grupos de hombres y mujeres con los que ya han trabajado en tareas comunitarias. En evaluaciones colectivas promovidas por los responsables del programa y los comités técnicos y asesor, en algunos barrios se advierte una relativa baja participación de los vecinos en los momentos iniciales.¹⁸ Pero esta participación comunitaria se incrementa de manera notable cuando culmina uno de los proyectos realizados por el programa, principalmente porque es entonces cuando se propician actividades colectivas, sociales y culturales y, en menor medida, por actividades educativas y deportivas a las cuales se integra un más amplio número de vecinos y vecinas. En otros casos, la participación inicial fue relativamente considerable, sin embargo, a medida que el proyecto avanza y se van definiendo cargos de representación en los comités, los cuales son responsables del avance del proyecto y del manejo de los recursos, aparecen conflictos, los cuales tienen muchas veces su origen en viejas rivalidades que existían entre vecinos y que tienden a alejar a aquellos que sólo les interesa este proyecto.¹⁹ Sin embargo, es el uso del nuevo espacio lo que puede movilizar ampliamente a la ciudadanía. Por otra parte, los problemas tienden a resolverse gracias al acompañamiento que realiza la Secretaría de Desarrollo Social en los procesos de conciliación, lo cual, si bien contribuye a superar los conflictos, pone en evidencia las propias limitaciones que existen en el espacio local para resolverlos de manera autónoma.

¹⁸ Anualmente la Secretaría de Desarrollo Social del GDF convoca a vecinos y vecinas, así como a los asesores que participan en el programa, a una autoevaluación, las cuales fueron proporcionadas para la realización de este trabajo.

¹⁹ Esta situación se presentó particularmente en el caso del Centro Social y Deportivo "La Hormiga", el cual fue el primer proyecto del Plan de Mejoramiento del Pueblo de Tizapán, elaborado por la ciudadanía y un equipo asesor de la UNAM y la Universidad Iberoamericana.

El Comité Técnico Mixto

El Comité Técnico Mixto del PCMB es una instancia en la que participan representantes de las dependencias de gobierno responsables del Programa de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, el Instituto de Vivienda y especialistas en temas de desarrollo urbano y social que trabajan en la ciudad desde hace varias décadas, apoyando los procesos de poblamiento popular. La función de este ámbito es la de diseñar las Reglas de Operación del programa que se publican en la *Gaceta del Gobierno del Distrito Federal* al abrirse anualmente la convocatoria; así como analizar, seleccionar y aprobar aquellos proyectos que van a ser financiados por el programa. Año con año, el Comité se renueva, entre otras razones, porque el trabajo que gratuitamente desarrollan sus miembros es muy intenso y exige disponer de un elevado número de horas para evaluar cada proyecto y para decidir colectivamente cuales serán seleccionados. Sin embargo, lo fundamental en este ámbito es la legitimidad social que poseen los representantes externos al gobierno de la ciudad que forman parte de este consejo, cuya trayectoria profesional y ética garantiza la aplicación de criterios, normas y procedimientos en el proceso de selección.²⁰

Los asesores técnico-sociales

La participación de los llamados asesores externos del programa son los miembros de las organizaciones sociales y civiles, académicos y profesionistas —particularmente arquitectos y sociólogos y, en menor medida, ingenieros— que cumplen un papel muy importante al garantizar la calidad de las obras que se realizan, así como al apoyar la promoción so-

²⁰ Entre los académicos que han participado en este comité pueden mencionarse a las doctoras Cristina Sánchez Mejorada, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y Lucía Álvarez, del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades de la UNAM, así como los arquitectos Gustavo Romero, Lourdes García y Alejandro Suárez Pareyón, profesores de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, todos ellos con una destacada trayectoria académica y un gran compromiso social.

cial del proyecto, la organización de las asambleas y los procesos de elección de los comités.

Debe decirse que una de las principales encrucijadas que deben resolver correctamente los asesores técnicos es realizar propuestas con criterios de calidad y de austeridad, ya que son principios que están presentes en el programa. Sin embargo, los vecinos, al participar y estar comprometidos con el proceso de producción de la obra, suelen expresar claramente su preocupación e interés en lograr espacios de alta calidad constructiva y arquitectónica. La responsabilidad de los asesores, a quienes se les asigna 5 por ciento del monto total del proyecto, está en generar un proceso participativo y a la vez garantizar calidad técnica al menor costo.

Los equipos técnico-sociales para cumplir la función de asesorar el proyecto deben estar constituidos también por profesionales que apoyen la promoción social, que estimulen la participación ciudadana, que contribuyan a convocar a los vecinos y vecinas para que participen masivamente en las asambleas en las que se aprueba la propuesta o se elige a los miembros de los comités de administración y supervisión, que apoyen en la gestión de los recursos, y que se comprometan con la realización de la obra. Sin embargo, el programa no prevé recursos para pagar el trabajo social profesional, aun cuando se enuncia que su principal objetivo es fortalecer la organización y el tejido social de los barrios populares.

El Consejo Asesor

El Consejo Asesor es un espacio de participación ciudadana que se estableció el 5 de enero de 2009, y cuya principal función es realizar propuestas y dar seguimiento al PCMB. Entre otras cosas, le corresponde fomentar la participación ciudadana, promover la consulta con distintos sectores sociales para la elaboración de propuestas que contribuyan a alcanzar los objetivos del programa, conocer y revisar las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir los proyectos, y emitir su opinión sobre la evaluación anual. Está constituido por un amplio número de funcionarios del gobierno de la ciudad de México pertenecientes a las diferentes

secretarías que participan en el programa, así como por profesionistas y académicos de prestigio y representantes de organizaciones sociales y civiles. Esta es una instancia de participación ciudadana, de consulta y opinión creada, fundamentalmente, para mejorar de manera permanente el diseño y la operación del mismo, y cuyos miembros generan credibilidad y contribuyen a legitimar socialmente este programa gubernamental.

REFLEXIONES FINALES

El PCMB de la ciudad de México está constituido por un conjunto de experiencias muy diversas, tanto como lo son los espacios sociales y territoriales en los que se realiza esta acción pública. Los resultados de la misma dependen, entre otros factores: del grado de complejidad del proyecto presentado, del cumplimiento en la realización de obras realizadas por las empresas contratadas, de la historia de la comunidad local, de las actuales formas de participación y representación vecinal que existen en la zona, del papel que asuman las autoridades delegacionales en el apoyo a los proyectos con recursos humanos y materiales, de la presencia permanente y del compromiso de los asesores técnicos y de su relación con los representantes vecinales, así como de la forma en que las instancias del gobierno central y delegacional se involucran en el programa cumpliendo diferentes funciones. Por esto sería de gran importancia realizar y sistematizar evaluaciones de cada uno de los proyectos que se han presentado en el marco de este programa, a fin de dar continuidad a aquellas acciones y procedimientos que son acertados y se rectifiquen los errores o formas de actuación que se alejan de los objetivos establecidos en el programa.

Las evaluaciones institucionales y las externas disponibles, así como mi participación en algunos proyectos, permiten apuntar cuestiones directamente vinculadas con la posibilidad de crear una nueva institucionalidad surgida de los procesos de transformación social y urbana que se sustentan principalmente en la capacidad organizativa de los sectores populares que habitan los barrios y colonias populares de la capital que han participado en este programa.

En este sentido, puede señalarse que el PCMB propone y requiere avanzar hacia la consolidación de una nueva institucionalidad en red para garantizar el logro pleno de los objetivos enunciados. Se han sentado las primeras bases, pero es evidente que se requiere fortalecer esta nueva institucionalidad creada, y su base legal, así como abrir espacios para la formación de recursos humanos de las secretarías del gobierno central y del ámbito delegacional, y utilizar más las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Todo esto puede contribuir a ampliar la participación comunitaria, principalmente de los jóvenes que mayoritariamente habitan en estos espacios urbanos.

Los cambios institucionales logrados hasta ahora son producto del esfuerzo y la dedicación de un pequeño equipo de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social.²¹ Pero el programa ha tenido un crecimiento sostenido en número de proyectos, en requisitos y controles burocráticos, en la complejidad de los procesos sociales que se desatan a su alrededor y, por lo tanto, su estructura resulta precaria para enfrentar con eficacia estos nuevos desafíos. Además, este programa supone un trabajo colectivo de diferentes instancias del gobierno de la ciudad de México que deben operar en red y no de manera sectorial como se hace convencionalmente, lo cual exige la capacitación de los funcionarios, sobre todo del ámbito delegacional, porque de ellos depende en gran medida el funcionamiento y la administración de estos espacios públicos una vez concluidas las obras. No menos importante es ampliar la capacitación de un número mayor de vecinos y vecinas para que puedan integrarse y asumir responsabilidades en los comités de administración y supervisión y para que efectivamente operen los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que están establecidos en el diseño y en las reglas de operación.

Otra cuestión es avanzar y profundizar en las nuevas formas de relación, horizontales y democráticas, entre funcionarios del gobierno cen-

²¹ En particular debe mencionarse el actual coordinador del PCMB, Alberto Martínez, quien dio continuidad a la tarea emprendida por Pablo Yanes, quien fue el primer coordinador y que actualmente es el director del Consejo de Evaluación de la Política Social del GDF. Ambos han coordinado este complejo programa con el apoyo de un pequeño grupo de jóvenes colaboradores.

tral y delegacional con las vecinas y vecinos, y con los equipos técnicos y sociales que asesoran los proyectos. Todo esto implica continuar modificando comportamientos y construir una nueva cultura del territorio, tarea difícil pero que debe emprenderse para transformar no sólo materialmente a los espacios públicos de los barrios, sino para crear una nueva convivencia ciudadana que fortalezca la cooperación social.

Las Reglas de Operación del Programa deben ser difundidas más ampliamente en la comunidad, apelando a los nuevos instrumentos de información y comunicación, a una asesoría profesional calificada y a un trabajo social remunerado, a fin de garantizar que el conjunto de los vecinos de estos barrios estén más informados y participen de manera más activa en el mismo. La eficacia del programa depende en gran medida de que una amplia representación de los ciudadanos se apropie de los contenidos del mismo, en particular la población joven que habita en estos territorios y que es la que más utiliza estos nuevos espacios públicos.

En relación con el aumento de la capacidad organizativa de los sectores populares, se trata de generar procesos de planeación y gestión auténticamente participativos que trasciendan a la participación en los comités de administración y supervisión y a la asistencia a las asambleas vecinales. Para ello, además de los comités de administración y supervisión encargados del proyecto ganador, en cada territorio debe constituirse el Consejo de Mejoramiento Barrial previsto como una instancia de participación y de coordinación social e institucional del conjunto de los proyectos que se desarrollan en un mismo territorio. El gran desafío que enfrentan actualmente los nuevos espacios creados o mejorados es la administración, el cuidado y el uso adecuado de los mismos. Esto es una responsabilidad gubernamental aun cuando en los procesos participativos como los generados por este programa se puede contar con la participación de la comunidad. Por lo tanto, debe crearse una normatividad que garantice el mantenimiento de las obras producidas y nuevas fórmulas jurídicas que promuevan la corresponsabilidad gobierno local-ciudadanía.

No obstante, una de las principales conclusiones de este trabajo es que, a pesar de las diferencias que existen entre este amplio número de

proyectos y del cúmulo de dificultades que deben enfrentarse en estos procesos participativos para ser realizados, se han generado nuevas formas de participación comunitaria, en las cuales se han sentado las bases para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad capaz de garantizar una gestión más democrática y eficiente de los recursos destinados a construir o mejorar los espacios públicos de los barrios populares de la gran ciudad de México. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barnes, Matt (2002), “Social Exclusion and the Life Course”, en Matt Barnes *et al.*, *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bazzaco, Edoardo y Sebastián Sepúlveda (2010), *Barrio trabajando: Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*, México, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Borja, Jordi (1975), *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires, Ediciones Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).
- _____ (2003), *La ciudad conquistada*, España, Alianza Editorial.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998), “Las políticas públicas locales: Agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional”, en Brugué y Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 25-56.
- Brugué Quim, Ricard Gomà y Joan Subirats (2002), “De la pobreza a la exclusión social: Nuevos retos para las políticas públicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 3a. época, 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- Cardoso, Fernando H. (1971), “Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 1/2. ELAS-ICIS, Santiago (reproducido en José

- Nun [2001], *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica).
- Castells, Manuel (1974a), “Consummation collective, intérêts de classe et processus politique dans le capitalisme avancé”, *Papers, Revista de Sociología*, 3, Universidad Autónoma de Barcelona.
- _____ (1974b), *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- _____ (1998), *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cordera, Rolando, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi (coords.) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, IIS-UNAM, Editorial Siglo XXI.
- De Mattos, C. *et al.* (2002), “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?” *EURE*, 28 (85), Santiago de Chile.
- Fainstein, Susan, Ian Gordon y Michael Harloe (1992), *Divided Cities*, Nueva York, Londres, BlackWell.
- Germani, G. (1967), “La ciudad como mecanismo integrador”, *Revista Mexicana de Sociología*, 29 (3), julio-septiembre, México.
- _____ (1971), *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Jacobs, Brian D. (1992), *Fractured Cities, Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Lewis, Oscar (1959), *Antropología de la pobreza: Cinco familias*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1961), *Los hijos de Sánchez: Autobiografía de una familia mexicana*, 16a. ed., México, Ed. Grijalbo.
- Lojkin, Jean (1972), “Contribution à une théorie marxiste de l’urbanisation capitaliste”, en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. II, París.
- Mier y Terán, A., I. Vázquez y A. Ziccardi (2011), “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la ciudad de México”, en A. Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010, entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, PUEC-UNAM (en prensa).

- Nun, José (1969), “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, V (2), Buenos Aires (reproducido en José Nun [2001], *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica).
- Pipitone, Ugo (2004), *El temblor interminable: Globalización, desigualdad, ambiente*, México, CIDE, 228 pp.
- Ramírez, Patricia (2008), “La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada”, en Cordera, Ramírez y Ziccardi (coords.) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, IIS-UNAM, Editorial Siglo XXI, pp. 117-134.
- Reygadas, Luis y Alicia Ziccardi (2010), “México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad”, en Rolando Cordera (coord.), *Presente y perspectivas: Historia crítica de las modernizaciones*, México, FCE, CIDE, Conaculta, INEHRM, t. 7.
- Secretaría de Desarrollo Social del GDF (2010), *Evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, México, SDS del GDF, PUEC-UNAM.
- Sen, Amartya (2001), *La desigualdad económica*, México, FCE, pp. 224-249.
- _____ (2003), “El enfoque de las capacidades y las realizaciones: Pobre, en términos relativos”, en *Revista Comercio Exterior*, 53 (5), mayo, pp. 413-423.
- Soldano, Daniela (2008), “Vivir en territorios desmembrados: Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en Ziccardi Alicia (comp), *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Bogotá, Editorial Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASO)-Coediciones Siglo del Hombre Editores, pp. 37-69.
- Solimano, Andrés (comp.) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*, México, FCE.
- Townsend, P. (1970), *The Concept of Poverty*, Londres, Heinemann.
- _____ (2003), “La conceptualización de la pobreza”, *Revista Comercio Exterior*, 53 (5), mayo, pp. 445-452.
- Ziccardi, Alicia (1995), “Gobiernos locales: Entre la globalización y la ciudadanía. Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el

- Distrito Federal”, en Guillermo Aguilar (coord.), *Desarrollo regional y urbano: Tendencias y alternativas*, México, CEICH e Instituto de Geografía de la UNAM, Juan Pablos Editor, tt. I y II, pp. 145-162.
- _____ (1983), “‘Villas Miseria y Favelas’ sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, XLV (1), pp. 159-181.
- _____ (1984), “El tercer gobierno peronista y las Villas Miseria de Buenos Aires (1973-1976)”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, XLVI (4), octubre-diciembre, pp. 145-172.
- _____ (1999), “La ciudad capital: Hacia una gobernabilidad democrática”, en varios autores, *La sociedad mexicana frente al Tercer Milenio*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 127-144.
- _____ (2006), “Ciudades, asociaciones y decisiones públicas”, en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan, *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, CEICH-UNAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH, pp. 91-108.
- _____ (2008a), “Ciudades latinoamericanas: Procesos de marginalidad y de exclusión social”, en R. Cordera, P. Ramírez y A. Ziccardi (coords.) (2008b), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, IIS-UNAM, Editorial Siglo XXI, pp. 73-91.
- _____ (2009a), “Políticas de inclusión social de la ciudad de México”, en Carlos Barba (comp.), *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- _____ (2009b), *Las ciudades y la cuestión social*, Municipio de Quito, OLACCHI, INNOVAR.
- _____ (2009c), “Ciudades competitivas: Sobre la competitividad urbana y la cohesión social”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Competitividad de las ciudades en México: La nueva agenda urbana*, México, Secretaría de Economía-CIDE, pp. 131-214.
- _____ (2010), “Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social”, *Revista Ciencia*, Academia Mexicana de Ciencias, 61 (4), octubre-diciembre, pp. 26-35.