

# Reinvenção da democracia na América Latina



NADA  
DEVE PARECER  
IMPOSSIVEL  
DE MUDAR  
MENTAL MATH



INDIGNADOS, SEM  
SÚBRESOS, NÃO!  
POLÍCIA-VIOLÊNCIA

Tamara Tania Cohen Egler  
ORGANIZADORA



PEDIR PAZ  
NÃO É ADI-  
MUITO!



A POLÍCIA QUE REPRIME NA AVENIDA  
É A MESMA QUE MATA NA FAVELA



NÃO SÃO OS QUE  
PRECISAM DE  
LUBA, E SIM  
A POLÍTICA



HEGA  
DE TERMO  
MARE  
LUTO  
POR SAÚDE  
E MÉRITO

Copyright © Tamara Tania Cohen Egler(org.), 2013

*Esta obra não pode ser reproduzida total ou parcialmente sem a autorização por escrito do editor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Tamara Egler (*concepção*)  
Rian Narciso Mariano (*arte*)

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Dos Autores

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R318

Reinvenção da democracia na América Latina / organização Tamara Tania Cohen Egler. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013.  
228 p. : il. ; 15,5x23cm.

Inclui bibliografia  
ISBN 9788577852345

1. Democracia - América Latina. 2. América Latina - Política e governo. I. Egler, Tamara Tânia Cohen.

13-06592

CDD: 320.98  
CDU: 32(8)

28/10/2013 29/10/2013

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
[letracapital@letracapital.com.br](mailto:letracapital@letracapital.com.br)

## Sumário

Apresentação.....7  
*Tamara Tania Cohen Egler*

### Política Pública, Tecnologia e Território

La noción de región en tiempos de globalización:  
impactos y desafíos para la planeación, el ordenamiento  
y el desarrollo territorial ..... 13  
*Carlos Mario Yory*

Políticas públicas, meio técnico-científico-informacional  
e novas condições da ação dos bancos comerciais  
no território brasileiro ..... 46  
*Fabio Betioli Contel*

Redes de innovación en tres ciudades de la Provincia  
de Buenos Aires: La Plata, Tandil y Bahía Blanca ..... 51  
*Susana Finquelievich, Patricio Feldman y Celina Fischmaller*

Arquitetura da violência: vigilância, proteção & isolamento ..... 71  
*Sonia Maria Taddei Ferraz*

### Participação Social na Política Governamental

Desigualdad urbana, espacio público y participación  
de la ciudadanía ..... 85  
*Alicia Ziccardi*

Para pensar políticas urbanas na atualidade ..... 109  
*Cláudia Ribeiro Pfeiffer*

La matriz político territorial de la participación  
ciudadana en el Conurbano Bonaerense ..... 117  
*Adriana Rofman*

Política habitacional, producción y calidad  
residencial en la Zona Metropolitana de Toluca, México..... 124  
*Carolina Inés Pedrotti*

O ideário da reforma urbana e as políticas públicas urbanas no Brasil: distância ou antagonismo?..... 129  
*Elson Manoel Pereira*

### **Política, Cultura e Território**

La cultura en la política territorial en la ciudad de El Alto..... 137  
*Jorge Antonio Sainz Cardona*

A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil..... 150  
*Elis de Araújo Miranda, Elisabeth Soares Rocha*

Indagando o limite: breve nota sobre as raízes do fenômeno de concentração da pobreza em assentamentos ilegais nas cidades brasileiras” ..... 155  
*Elizete Menegat*

Território, cultura contemporânea e urbanidade – refletindo sobre práticas urbanas, espaço público e planejamento ..... 163  
*Jovanka Baracuhy Cavalcanti Scocuglia*

### **Rede e Ação Coletiva no Espaço**

Da rede para a rua: tecnologia e reinvenção da democracia ..... 195  
*Tamara Tania Cohen Egler*

Cartografia do “Movimento pelo Passe Livre” na imprensa do estado do Rio de Janeiro.....207  
*Hernán Armando Mamani, Jussara Freire*

Producción y circulación de conocimiento sobre el territorio y la ciudad desde la Universidad. Los experiencias de “Urbared-Mundo Urbano” y del “Observatorio del Conurbano Bonaerense” .....213  
*Adriana Rofman, Daniela Soldano*

Redes: ¿cómo concebirlas y gestionarlas? .....219  
*Héctor A. Poggiese*

# Desigualdad urbana, espacio público y participación de la ciudadanía

*Alicia Ziccardi*<sup>1</sup>

## Introducción

En este trabajo abordamos la cuestión de la desigualdad urbana a partir de considerar uno de sus componentes centrales: el espacio público. Se trata de identificar la dimensión territorial de la desigualdad y las posibilidades de que la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, logre contrarrestar la inequidad que se advierte en el acceso a espacios públicos de calidad, en las grandes ciudades latinoamericanas.

La principal hipótesis es que la participación de diferentes actores de la sociedad civil —miembros de organizaciones sociales y civiles, académicos de universidades públicas y privadas, representantes de organizaciones gremiales como los colegios profesionales— es un requisito indispensable para el diseño y aplicación de políticas públicas eficaces capaces de transformar las condiciones de inequidad que prevalecen en las ciudades mexicanas. Para ello, el gobierno local debe tener la intención de democratizar la gestión del territorio e impulsar un nuevo patrón de comportamiento entre sus instituciones y la ciudadanía, basado en la cooperación y corresponsabilidad social.

En este artículo se presenta, en primer lugar, esta experiencia a partir de las características del entorno social y espacial que prevalece de los barrios populares de la ciudad, tomando como ejes de análisis la desigualdad territorial, el espacio público y el derecho a la ciudad. En segundo lugar se introduce el tema del mejoramiento del espacio público en las políticas públicas del gobierno de la ciudad de México. En tercer lugar se exponen las principales características del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) y por último se aborda la cuestión de los espacios e instrumentos de participación ciudadana,

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y actualmente directora del Programa Universitario sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

poniendo el énfasis en el papel que juegan en las organizaciones sociales y civiles como los componentes centrales de esta experiencia transformadora de las condiciones de convivencia colectiva en barrios populares de la ciudad de México.

## I. La dimensión urbana de la desigualdad y el espacio público

En la era de la desigualdad y en América Latina, la región más desigual del mundo, es importante reflexionar sobre la dimensión territorial y urbana que encierran estos procesos. Asimismo, cobran particular importancia las nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas que intentan contrarrestar las inequidades que se observan en la ciudad, en particular interesa considerar aquí el caso de los espacios públicos.

Las ciudades son consideradas el motor de la economía y han asumido el papel de ser los principales medios productores de innovación y riqueza (Castells, 1997), son el espacio de flujos y redes de capital y ofrecen las condiciones de producción y consumo requeridas por los procesos competitividad urbana que intentan atraer y retener la inversión y por este medio crear empleo. En este sentido, las ciudades albergan los sectores más modernos de la economía y la sociedad de la informática, generando empleos bien remunerados para la mano de obra que posee alta calificación, quienes alcanzan elevados niveles de vida.

Pero en las ciudades latinoamericanas este proceso modernizador encuentra fuertes límites en la existencia de factores estructurales endógenos (De Mattos, 2002) que llevan a que estas nuevas expresiones de la economía urbana coexistan con la expansión de actividades propias del terciario informal, de baja productividad, en las que se insertan grandes mayorías de trabajadores con poca o nula calificación — particularmente las relacionadas con el comercio popular— obteniendo inestables remuneraciones y accediendo a condiciones de trabajo y de vida precarias.

En este contexto en nuestras ciudades se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana, entendida ésta como *pobreza relativa* (Townsend, 1970, 2003), concepto útil para ser aplicado en el análisis del medio urbano porque la pobreza se define, más que por las condiciones de privación absoluta de bienes y servicios materiales, por reconocer que

existe un estándar de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado, una distribución de recursos más que de ingresos, que los individuos deben alcanzar para no ser pobres. Por ello en las mediciones de la pobreza urbana, que es un fenómeno sin duda menos intenso que el de la pobreza rural pero numéricamente creciente en los países de América Latina, debe reconocerse que los individuos deben participar en el mercado y en la sociedad de acuerdo a patrones y trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de su medio (Ziccardi, 2008 a, 2009). Por otra parte, en la ciudad la pobreza se confronta claramente con los altísimos niveles de vida que poseen los sectores de mayores ingresos y con las condiciones adecuadas a las que acceden los sectores medios, pero al mismo tiempo se ponen de manifiesto las profundas desigualdades que prevalecen en nuestra sociedad.

La ciudad es generadora de soportes materiales —escuelas, hospitales, plazas, clubes— que son prerequisites para que la ciudadanía adquiera —en términos de Amartya Sen (2003)— las capacidades necesarias (salud, educación) para su funcionamiento social; es en su territorio donde se concentran los bienes y servicios públicos accesibles para la sociedad independientemente de cuál es su capacidad de apropiación en el mercado. Sin duda este hecho, junto con las expectativas de encontrar un mejor trabajo, es uno de los principales móviles de los procesos de migración rural – urbana.

Pero un inequívoco indicador de la desigualdad territorial en nuestras ciudades es la segregación residencial popular, porque la localización periférica y la precariedad habitacional y urbana de los barrios en los que viven los sectores de menores ingresos, junto con los procesos de privatización pone en cuestión la misma definición de ciudad, en tanto aglomeración que ofrece bienes y servicios colectivos para el conjunto de la ciudadanía. Así, se establecen mecanismos diferenciados en el acceso y la calidad de los servicios de educación, salud, recreación, cultura, más aún estos procesos de segregación urbana se suman a la marcada segmentación social y generan prácticas discriminatorias hacia los sectores populares que habitan en estos barrios degradados porque el habitar en una colonia o barrio popular en la periferia no sólo implica acceder bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo, es también la base de un estigma social que incide negativamente en los inserción laboral e integración, afectando la cohesión social. Es por ello que la desigualdad urbana amplifica las condiciones de pobreza.

Otro componente de la estructura urbana que expresa esta dimensión territorial de la desigualdad es el espacio público, componente urbano que será analizado en este trabajo. Sin duda existe actualmente un gran interés por el espacio público, particularmente los científicos sociales y los urbanistas europeos insisten en que la ciudad es el espacio público y es en el espacio público donde se generan condiciones propicias para el desarrollo de prácticas sociales colectivas que contribuyen a fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia. Es precisamente en el espacio público donde existen condiciones para hacer efectivo el derecho a la ciudad.

Pero en el ámbito de las ciudades latinoamericanas estos atributos asignados al espacio público funcionan de manera bastante diferente, en lo fundamental porque nuestras ciudades no sólo son la expresión territorial de las grandes desigualdades estructurales de la economía y la sociedad, sino que son generadoras de otras desigualdades de tipo territorial (Reygadas y Ziccardi, 2010). Es cierto que existen espacios públicos centrales, con valor simbólico, que en principio son apropiados por el conjunto de la ciudadanía. Pero los espacios públicos locales, localizados en diferentes zonas socioeconómicas o barrios de nuestras ciudades, son muy desiguales entre sí en sus características, tamaño, calidad, forma de uso y muchas veces su deterioro más que promover, afecta los procesos de construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la identidad comunitaria. Por ello el derecho a la ciudad sólo es posible de efectivizarse cuando esos espacios públicos son espacios de calidad que ofrecen adecuadas condiciones para garantizar su apropiación y uso de manera comunitaria.

En el caso particular de la ciudad de México, ciudad de ciudades, el espacio público es uno de los rasgos más sobresalientes de las profundas desigualdades económicas, sociales, territoriales y culturales que existen en la megalópolis. Desigualdades que se expresan no sólo en la disponibilidad de espacios públicos con que cuentan los diferentes barrios, colonias y pueblos de la ciudad sino principalmente en sus características y en la oferta de actividades recreativas diferenciadas que ofrecen los mismos. Justamente son un indicador de las ciudadanía diferenciadas que existen en la ciudad. Por ello al democratizarse el Gobierno de la ciudad de México, más específicamente la ciudad central, el Distrito Federal, la capital de la república mexicana, comenzó a diseñarse programas de mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares. En primer término se pusieron en marcha programas de

mejoramiento de vivienda en zonas centrales degradadas y en la periferia pobre autoproducida por los sectores populares y posteriormente se diseñó un programa específico para mejorar o crear espacios públicos en los barrios, las colonias y los pueblos que se encuentran en situación de marginación socio-territorial. Este último programa, denominado Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), se sustenta en las políticas sociales de inclusión que se desarrollan actualmente en la ciudad de México. En realidad el principal objetivo es promover prácticas de organización social en un contexto en el que existen signos inequívocos de destrucción del tejido social y por esta vía mejorar el espacio público local, amenazado por el incremento de la violencia y la inseguridad. Para su diseño e implementación fue necesario introducir profundos cambios, tanto en los procedimientos institucionales como en las formas de relación gobierno local-ciudadanía, superando fuertes obstáculos y generándose nuevas e innovadoras formas de participación ciudadana.

En los barrios populares el espacio público, al igual que los equipamientos e infraestructuras urbanas suelen ser deficitarios, de mala calidad o inexistentes. En muchos casos están deteriorados e inclusive es bastante común que sean apropiados por quienes realizan actividades delictivas poniendo en peligro la vida de los niños y jóvenes que son los principales usuarios de los mismos. Algunos de estos barrios han sido producto de la organización y lucha de movimientos urbanos populares y si bien paulatinamente las condiciones de vida van mejorando en el tiempo, la precariedad persiste y afecta la vida social.

En este contexto es importante recuperar la cuestión del papel que cumple el “espacio público” como componente social, cultural y urbano de la ciudad. Para ello debe reconocerse que la noción de espacio público posee un carácter polisémico ya que no sólo refiere al espacio material y de uso colectivo de la ciudad. Desde la perspectiva de la teoría política contemporánea Nora Rabotnikof (2005: 9) identifica tres sentidos básicos asociados al término “público”: i) el que hace referencia al interés común, a todos los miembros de la comunidad, lo que atañe a lo colectivo; ii) lo que es conocido, no es oculto, es sabido; iii) lo que es abierto. Sin duda los tres sentidos están relacionados entre sí pero es precisamente esta última acepción la que refiere directamente al “espacio público” de la ciudad, a los “lugares públicos” a los “paseos públicos” como afirma la misma autora.

En este trabajo interesa recuperar los planteamientos que pretenden

resignificar los vínculos entre espacio público y el “derecho a la ciudad”, como el derecho a vivir en una ciudad con mayor calidad de vida para todos. Un derecho a la ciudad originalmente reivindicado, en los años sesenta del siglo pasado, por el filósofo Henri Lefebvre (1978) quien puso el mayor énfasis en el valor social y humano del barrio y de la calle sosteniendo que “sin barrio, igual que sin calles, puede haber aglomeración, tejido urbano, megalópolis. Pero no hay ciudad. El espacio y el tiempo social dejan de ser orgánicos y organizados” (Lefebvre, 1971: 201).

En años recientes Jordi Borja (2013) retoma esta concepción y busca **vínculos** más estrechos entre el espacio público y el derecho a la ciudad partiendo de la idea de que el espacio público es la ciudad y es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos. Un espacio público que funciona como integrador social, como articulador físico y simbólico. Más aún para este autor el espacio público expresa la democracia en su dimensión territorial.

Estas reflexiones sobre los vínculos espacio público, ciudadanía y derecho a la ciudad adquieren nuevas connotaciones en el contexto de la ciudad y la sociedad latinoamericana en general y mexicana en particular. Como señala Patricia Ramírez Kuri (2008) es claramente observable la fragilidad del espacio público en la ciudad segregada, en particular en ciudades como la ciudad de México, donde el “espacio público reúne un amplio repertorio de imágenes y realidades urbanas de modernización, desigualdad, pobreza y segregación inscritas en el entorno construido... (que) expresan ciudadanías de distintos tipo y calidad” (Ramírez Kuri, 2008: 118). Así, para esta autora el proceso de revalorización de lo público urbano “enfrenta, entre otros desafíos, el fortalecimiento de las instituciones, la creación de una política del espacio público ciudadano que incluya una cultura cívica común entre diferentes y la generación de condiciones de equidad y calidad en el acceso a la ciudad y en el sistema de recursos urbanos” (Idem: 131).

Por ello, es importante introducir el papel que cumplen las políticas públicas y las instituciones del gobierno local para generar espacio públicos de calidad para el conjunto de la ciudadanía, para crear una única ciudadanía, para que el espacio público facilite una convivencia incluyente y garantice el ejercicio del derecho a la ciudad. Es decir, buscar las complejas articulaciones que existen entre el espacio público, la ciudadanía y las instituciones las cuales están atravesadas diferentes tipos de proceso de cooperación y conflicto. En este sentido, interesa

recuperar la forma como en el interior de las políticas sociales urbanas del gobierno Distrito Federal, se introdujo y se revalorizó la cuestión del espacio público con la finalidad promover la organización de la ciudadanía para mejorar la calidad de vida y de convivencia en los barrios, pueblos y colonias más pobres de la ciudad y disminuir con esta acción las grandes desigualdades territoriales que existen en la ciudad capital.

La experiencia que se expondrá seguidamente inició en el año 2007 cuando se crea un programa de mejoramiento de espacios públicos, una acción colectiva que impulsa una mayor integración social de los sectores populares. Lo más importante de esta experiencia es que el eje estructurador del proceso organizativo protagonizado por la propia comunidad encierra un gran valor pedagógico. Es a través de este programa que se logra crear lugares de encuentro y de recreación que mejoran sustancialmente el entorno popular y la vida social.

## II. Las políticas sociales urbanas y la recuperación del espacio público

En un contexto en el que se acrecientan las desigualdades y la pobreza no cede terreno, es difícil lograr que las políticas públicas se vean acompañadas de la democratización de la gestión urbana. Este es el caso de la ciudad de México donde existen las condiciones propicias para que persistan prácticas clientelares que no permiten avanzar en la construcción de una democracia local. No obstante existe un área de actuación de las políticas públicas, las sociales urbanas en las cuales se han inaugurado nuevas prácticas de relación gobierno- ciudadanía que abren la posibilidad de transitar hacia la construcción de una institucionalidad democrática.

Esto se enmarca en una definición que considera a las políticas públicas como “*acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público con eficacia y eficiencia*”, lo cual implica un tipo de interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía. Si bien para este autor son políticas llevadas a cabo por “actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos o civiles)”, en este trabajo consideramos que justamente el componente fundamental de una política para ser considerada una política pública es la inclusión de la ciudadanía, de

sus organizaciones sociales y civiles, de los actores académicos y profesionales en los diferentes momentos en que se despliega la misma: diseño, implementación, evaluación y seguimiento. Particularmente las políticas sociales son políticas que pretenden hacer efectivos el ejercicio de los derechos sociales y disminuir las condiciones de inequidad económica social que prevalecen en nuestras ciudades (Ziccardi, 2008) se ha construido un “patrón de comportamiento diferente entre gobierno-ciudadanía” (Aguilar, 2010). En este sentido, experiencias desarrolladas en la ciudad de México, como la que exponemos seguidamente, se insertan en el marco de un conjunto de políticas públicas sociales urbanas detonadoras de nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas las cuales contribuyen a avanzar en la democratización de la gestión local.

Así, en la última década, con la democratización del gobierno del Distrito Federal, encabezado desde hace cuatro períodos por el Partido de la Revolución Democrática, se han puesto en marcha un conjunto de políticas sociales urbanas que han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares (Ziccardi, 2009). En particular porque junto con acciones universales de inclusión social (pensión alimenticia a adultos mayores, becas a jóvenes, madres jefas de hogar, personas con capacidades diferentes), se han mejorado las condiciones de la vivienda popular y la dotación de infraestructura social y equipamientos básicos en los barrios populares. Sin embargo, es mucho lo que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas que hagan efectivo el derecho a la ciudad, propuesta de la ciudad de México a la que han adherido, en el año 2010, amplios sectores de la ciudadanía y el propio gobierno local.

Para ello se debe transitar de manera permanente por el camino de construir ciudadanía, de hacer de los habitantes de las ciudades, ciudadanos; ciudadanos con derechos cívicos, sociales, culturales y políticos y ello requiere de políticas públicas redistributivas en un contexto en el que prevalecen generalizadas condiciones de pobreza y profundas desigualdades sociales.

En el conjunto de las ciudades mexicanas, y la ciudad de México no es excepción, se advierten claramente los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de construir una gestión urbana democrática y eficaz para garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. También se

advierte la existencia de una ciudadanía fragmentada que expresa las grandes desigualdades del ingreso y el acceso diferenciado a bienes y servicios básicos, donde los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos por algunos sectores, mientras que un amplio conjunto social que vive en condiciones precarias debe reclamarlos cotidianamente desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles.

La existencia y la historia de estas organizaciones sociales y civiles es de fundamental importancia en la vida de la ciudad y algunas mantienen claros vínculos con los partidos políticos que forman parte de la coalición que controla el gobierno de la ciudad. Estos espacios han contribuido a lograr el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o la defensa de la calidad del medio ambiente, han luchado para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes y la violencia intrafamiliar que afecta principalmente a las mujeres y han trabajado para alcanzar una sociedad más igualitaria. Asimismo, han combatido la discriminación y han logrado el reconocimiento de importantes derechos civiles como es el matrimonio entre personas del mismo sexo y su derecho a la adopción de hijos; además se aprobó el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo antes de las doce semanas de gestión. Sin duda, son estas organizaciones sociales y civiles las que, junto con académicos de las principales universidades públicas, juegan un papel muy importante en el diseño e implementación de las nuevas políticas sociales urbanas de la ciudad de México.

Pero debe recordarse que desde finales de los años veinte del siglo pasado en la ciudad de México se instaló una forma de régimen de gobierno especial cuya autoridad máxima era elegida por el propio presidente de la república. Las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados estuvieron subordinadas al partido gobernante (Partido Revolucionario Institucional) y los sectores populares sometidos a prácticas clientelares para obtener bienes y servicios básicos. A partir de los años ochenta con el gran crecimiento poblacional que registraba la ciudad se fue conformando un movimiento popular autónomo, constituido por el conjunto de las organizaciones sociales de izquierda de la ciudad, con capacidad de generar una lucha social que obligó al gobierno a atender sus demandas. Sin embargo, en medio de las condiciones de vida precarias que prevalecen y afectan a grandes mayorías el ejercicio de los derechos ciudadanos a los bienes de la ciudad fácilmente se politiza. Por ello, aun cuando se democratizó

el sistema político de la ciudad de México y la ciudadanía recuperó su más elemental derecho político de elegir a sus autoridades, optando en el año 2012 y por cuarta vez consecutiva por la coalición de los partidos de izquierda, la democracia local enfrenta aún los límites propios de una cultura ciudadana en la que perduran componentes clientelares y autoritarios. Sin duda éstos obstaculizan las profundas transformaciones institucionales y los cambios en la relación gobierno-ciudadanía que se requieren para avanzar en consolidar la democracia local.

En este contexto es en el campo de las políticas sociales urbanas de las instancias centrales del gobierno de la Ciudad, en particular en la Secretaría de Desarrollo social, donde se advierten algunos avances significativos en relación con democratizar la gestión de la administración urbana. Las políticas sociales han adquirido mayor centralidad en el interior de la agenda gubernamental y son políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2008). Es en el diseño de estas políticas donde se intenta otorgar un carácter público a las acciones promovidas por el gobierno local abriendo la participación a diferentes actores sociales y civiles y a expertos académicos comprometidos con un proyecto social.

El principal desafío de las políticas sociales es precisamente contrarrestar la desigualdad, en particular la discriminación, porque son políticas de inclusión social más que de atención a la pobreza. Por ello requieren diseñar una agenda compleja en la que se identifican y entrecruzan las políticas de promoción económica local, con las políticas de bienestar social y las políticas urbanas y de territorio. Es decir, se trata de promover una nueva institucionalidad capaz de generar acciones públicas complejas e innovadoras realizando lo que estos autores denominan un rediseño relacional de políticas sociales, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad y aplicando nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial que actúen en el territorio (Brugué, Gomá y Subitats, 2002; Blanco, Fleury y Subirats, 2012, Ziccardi, 2012).

También es cierto que en el marco de los procesos de globalización económica existen mayores coincidencias en la necesidad de revalorizar el papel fundamental que pueden jugar 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 y la segregación territorial que generan estos

procesos económicos. Por ello se apunta actualmente hacia un rediseño de las políticas sociales incorporando criterios de integralidad y expresando la intención de construir o expandir la ciudadanía, sentando nuevas bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía a partir de adoptar originales diseños participativos. Se trata de hacer efectiva la idea de que la *participación ciudadana* hace referencia a los procesos de inclusión de intereses particulares –no individuales– de los diferentes grupos de la ciudadanía en decisiones públicas (Cunnil, 1991; Ziccardi, 1995). Por ello es posible advertir diferentes tipos de participación, autónoma, clientelar, subordinada, institucional de acuerdo a las formas de relación y grado de autonomía que poseen respecto de las instituciones gubernamentales (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

Esta es la ruta que se ha emprendido en las políticas sociales del gobierno de la ciudad, no sin dificultades y obstáculos, promoviendo en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, una acción social gubernamental innovadora con un original diseño participativo que apoyándose en las formas de participación ciudadana que están incluidas en la ley local en la materia, ha desencadenado una inédita acción urbana pública que sienta importantes precedentes como proceso de democratización de la gestión urbana de la ciudad capital.

Se trata de un programa en el interior de las políticas sociales urbanas del GDF que pretende mejorar las condiciones de vida de los mayoritarios sectores de menores ingresos, disminuyendo las fuertes desigualdades sociales, eliminando prácticas de exclusión social y contrarrestando la fuerte segregación urbana. El Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Colonias y Pueblos (PCMB) por su creativo proceso de diseño, por la limitada inversión pública que moviliza y por los valiosos resultados obtenidos y sobre todo por las nuevas formas de organización comunitaria o barrial que promueve, constituye una acción pública innovadora basada en la generación de nuevas prácticas de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

En el marco de un modelo urbano, orientado al uso equilibrado y justo del espacio público, se parte de la idea de que es posible generar procesos de inclusión social y participación ciudadana en los procesos de creación o adecuación de los mismos. Las políticas sociales deben dirigirse a contrarrestar los efectos de la segregación urbana y exclusión social, generando espacios públicos y entornos urbanos seguros y favorables para promover la cohesión social y la convivencia comunitaria.

El espacio público debe recobrar el valor de un lugar para estar, un lugar de encuentro comunitario, de fortalecimiento de la identidad y la cultura local. Precisamente el sentido de esta acción es garantizar el acceso y uso de los espacios públicos en condiciones de igualdad de oportunidades para los y las ciudadanos, en particular el derecho pleno de grupos y personas en condiciones social y económicamente desventajosas.

Las ciudades al disponer de espacios públicos urbanos para su uso cotidiano, libre y democrático generan condiciones para la convivencia solidaria e incluyente. Las ciudades deben concebirse como espacios *habitables*, donde se garantice el desarrollo social, la protección ambiental y el mejoramiento del espacio urbano recuperando las áreas en estado de abandono y deterioro. Los espacios y bienes públicos de las ciudades deben crearse y utilizarse otorgando prioridad al interés social, cultural y ambiental. El gobierno y la sociedad en su conjunto deben actuar corresponsablemente para lograrlo.

### III. Acción social en el mejoramiento barrial

Una interesante acción pública promovida por el gobierno de la ciudad de México en los últimos años es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual constituye una intervención urbana que se realiza en los barrios, colonias y pueblos habitados por los sectores populares y que promueve una gestión basada en el reconocimiento del derecho a la ciudad. Este programa se basa en la participación de la ciudadanía, en diferentes actores de la sociedad civil o del llamado tercer sector<sup>2</sup>, en procesos vinculados directamente con el mejoramiento de su calidad de vida.

El PCMB es un Programa de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. y como se dijo es parte de una política social gubernamental que pretende modificar una compleja, heterogénea y desigual realidad social y espacial. El Programa pretende actuar particularmente sobre la dimensión territorial de la desigualdad en el espacio intraurbano, a partir de considerar un componente central de la vida social y comunitaria: el espacio público.

<sup>2</sup> Verduzco (2001) retomando al definición estructural operacional del tercer sector de Lester Salamon y Helmut Anheiler propone que se trata de aquel conjunto de organizaciones voluntarias, no lucrativas que poseen objetivos claros, actividades definidas, una estructura organizativa y con capacidades para actuar autónomamente.

En el Programa se enuncia que las ciudades deben ser espacios *habitables*, donde se garantice el desarrollo social y se facilite la oferta adecuada de los servicios públicos. En el mismo se recupera un principio básico bajo el cual las ciudades deben generar y disponer de espacios públicos urbanos de calidad para su uso cotidiano y libre y además garantizar en éstos una convivencia pacífica, solidaria y multicultural, sin ningún tipo de discriminación. Se trata de una acción afirmativa que intenta construir u otorgar calidad a los espacios de uso colectivo en las colonias donde habitan los sectores populares, recuperando espacios donde en lugar de realizarse las 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, y de los y las jóvenes, que son los principales usuarios de los mismos.

Además, este Programa intenta sentar las bases de una relación gobierno-ciudadanía más cercana y eficaz, que con el uso de los recursos públicos logre mejorar la calidad de vida de los sectores populares. Pero la principal innovación es que el gobierno local ha promovido un auténtico proceso de participación social avanzando de manera considerable al traspasar a la ciudadanía los recursos para que los vecinos y las vecinas asuman el papel de gestionarlos, se trata de generar no sólo una mejora material, una obra pública, sino un responsable proceso de aprendizaje ciudadano. Son los ciudadanos los que en asambleas comunitarias deciden cuál es el proyecto que presentarán al concurso convocado por la Secretaría de Desarrollo Social anualmente y la idea es que se generen condiciones que permitan reforzar la identidad colectiva, fortalecer el tejido social y avanzar un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática.

Debe decirse que un programa de este tipo es posible porque desde 1997 se ha dado un proceso de acumulación de experiencias de participación ciudadana en las políticas públicas del GDF y se ha incorporado y masificado los procesos participativos promovidos anteriormente por académicos desde sus universidades o por organizaciones sociales y civiles. También deben mencionarse tres antecedentes de política gubernamental que se recuperan, se modifican y se transforman para lograr los objetivos específicos que persigue el PCMB: i) el Programa de Mejoramiento de Pueblos Originarios de la ciudad, ii) El Programa de Mejoramiento de Conjuntos Habitacionales, iii) el Programa de Mejoramiento de Vivienda en lote propio. Por ello el

Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Pueblos y Colonias, complementa o amplía la acción desarrollada por estos otros programas y es de suma importancia para la vida colectiva de la ciudad porque constituye una primera respuesta para recuperar el sentido original de la existencia de espacios públicos en el ámbito local.

Las Reglas de Operación de este Programa se publican en la Gaceta del GDF con la convocatoria y se revisan anualmente y es en estos documentos donde se establecen las reglas del juego que rigen su operación. Es de fundamental importancia el hecho de que el Programa promueve la elaboración de propuestas creativas sustentadas técnica, social y administrativamente, las cuales serán transformadas en un territorio y una sociedad delimitados por la comunidad local del barrio, colonia o pueblo.

Una de las cuestiones centrales es que el territorio de actuación es definido por la propia comunidad, en función de su sentido de pertenencia y su identidad local. Este es un primer nivel de participación y a diferencia de otros programas sociales como es el caso del Programa Hábitat del gobierno federal, no son los técnicos los que definen las áreas de actuación sino la propia comunidad en función de su sentido de pertenencia a un barrio, colonia o pueblo. No se produce al transferir la SDS los recursos a los vecinos organizados. Pasa al gobierno federal, as formas de participaci

Un segundo momento en el proceso participativo es la realización de la asamblea vecinal, espacio de participación ciudadana, en el que la comunidad debe aprobar la propuesta que se presentará a la Secretaría de Desarrollo Social. Para que un promotor/a pueda registrar un proyecto en la Secretaría el mismo debe ser avalado por una asamblea comunitaria y se somete a un concurso público anual cuya convocatoria y resultados se publican en los periódicos de circulación nacional. Es por ello que la asesoría técnica y social es de fundamental importancia para garantizar la calidad del proyecto y su validación social. En 2012 en el catálogo del asesores técnicos estaban registrados 15 asesores pertenecientes a organizaciones sociales y civiles y 256 profesionistas, se trata principalmente de profesores e investigadores universitarios o profesionales independientes con experiencia en trabajo social (Cfr. PUEC, 2012).

El Comité Técnico del PCMB es el espacio institucional —formado por representantes del gobierno de la ciudad, de organizaciones sociales y civiles, académicos, grupos de profesionales— encargado de realizar

la evaluación para seleccionar los mejores proyectos que serán apoyados con recursos. Este comité en sí mismo es otro espacio de participación ciudadana porque en el mismo participan no sólo funcionarios públicos sino representantes sociales.

## Cuadro n°. 2. Organizaciones Sociales y Civiles que participan en el PCMB

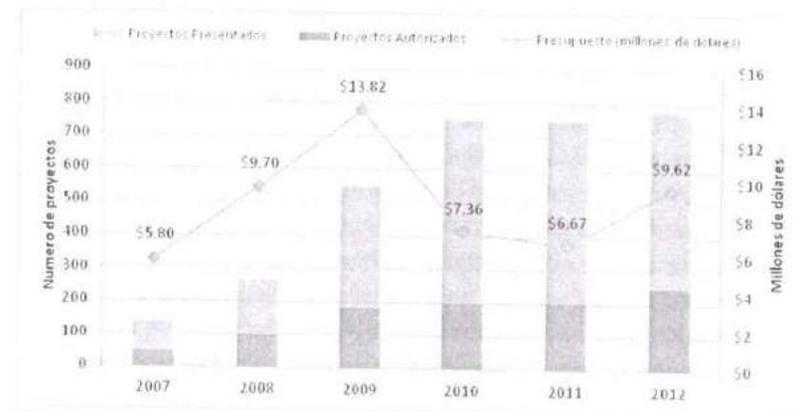
ALTERNATIVAS COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO
ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO
ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE LA COLONIA MIGUEL HIDALGO
CASA Y CIUDAD, A.C.
CASA DE LA LUNA TLAZOLTEOTL
CASA DEL PUEBLO
CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO (COPEVI)
COLECTIVO MALACATE
COMISIÓN DEL DEPORTE Y CULTURA DE SAN LORENZO HUIPULCO
CULTI-VAMOS-JUNTOS
FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA
GRUPO DE LOS 600
GRUPO NATIVITAS
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA ASAMBLEA DE BARRIOS
MOVIMIENTO CIUDADANO DE LOS BARRIOS UNIDOS DE SAN FRANCISCO CULHUACÁN
PATRIA NUEVA
PATRONATO CULTURAL DEL PUEBLO DE LOS REYES
PRO-DÍA DE LA BANDERA
SENDERO COMUNITARIO PARA LA EMANCIPACIÓN FORTALEZA DE MÉXICO
TEQUIO SANTA FE
UNIÓN DE COLONIAS POPULARES (UCP)
UNIÓN DE COLONOS DE SAN MIGUEL TEOTONGO
UNIÓN DE POCHTECAS DE MÉXICO (UPMAC)
UNIÓN DE VECINOS DE LA COLONIA GUERRERO
UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA (UPREZ)
VECINOS UNIDOS DE LA COLONIA TEJOMULCO
VECINOS UNIDOS DE TORRES DE POTRERO
VECINOS UNIDOS POR LA DEMOCRACIA

Fuente: PUEC, 2012

Pero el mayor avance en términos de procesos de aprendizaje para la participación social se produce al transferir la Secretaría los recursos a los vecinos organizados. Los montos de los proyectos han variado. En un principio se otorgaba entre 72 mil dólares y poco más de 350 mil dólares, por un período de no más de tres años consecutivos. Estos montos permitían garantizar la realización de obras de cierta envergadura y calidad que efectivamente disminuyeran las desigualdades que presentan los espacios públicos de la ciudad. Pero en las siguientes convocatorias se presentó un número cada vez mayor de proyectos sin que se incrementaran los recursos, por el contrario la Asamblea Legislativa del D.F. sin realizar evaluaciones técnicas y sociales y tomando decisiones de tipo político- decidió su reducción. Ante ello el Comité Técnico optó por reducir drásticamente los montos asignados adjudicado a cada proyecto —entre 23 mil y 47 mil dólares— para poder apoyar un número mayor de iniciativas comunitarias. Esto sin duda debilitó uno de los criterios más importantes del Programa: el realizar obras de gran calidad en espacios públicos degradados o inexistentes y por esta vía disminuir las marcadas desigualdades territoriales.

De cualquier modo, la relevancia de esta acción pública se puede medir considerando que, entre 2007 y 2012, se concluyeron un total 981 obras con un monto total de 52.98 millones de dólares (ver gráfica n°1). Los proyectos se encuentran localizados en unidades territoriales consideradas de alta o muy alta marginación en las 16 delegaciones que constituyen el D. F. Sin embargo, el mayor número de proyectos se concentra en la delegación Iztapalapa, una delegación localizada en el oriente de la ciudad que alberga mayoritariamente sectores populares de menores ingresos. Debe decirse que el número de proyectos presentados y aprobados, más que depender del tamaño poblacional de la delegación, radica en la capacidad de la ciudadanía de organizarse colectivamente y elaborar proyectos comunitarios de manera consensada y con asesoría técnica y social de profesionistas.

**Gráfica n°1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial  
Presupuesto anual y número de acciones (2007-2012)**



Fuente: PUEC, 2012

Nota: Cotización del dólar al 30 de agosto de 2013: 1USD=\$13.55 mx.

#### IV. La participación de la ciudadanía y el mejoramiento del espacio público.

La ruta de democratizar los procesos de gestión urbana de la ciudad que se ha emprendido desde las políticas sociales de la gran ciudad y que ha tenido importantes avances con la creación y realización del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial se basa en el reconocimiento del valor que posee la creación y funcionamiento de diferentes espacios e instrumentos de participación ciudadana. (Ziccardi, 2007).

##### Los espacios de participación ciudadana

En el PCMB los principales espacios de participación ciudadana institucionalizada son:

- Las **asambleas** de aprobación del proyecto, inicio y final de obra conformadas por las vecinas y vecinos de los barrios, pueblos y colonias. En la organización de las mismas participan representantes de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, instancia perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social del GDF y en algunos casos también participan funcionarios de la delegación. Las asambleas se realizan en algún local o al aire libre en el territorio de la colonia que presenta el proyecto.

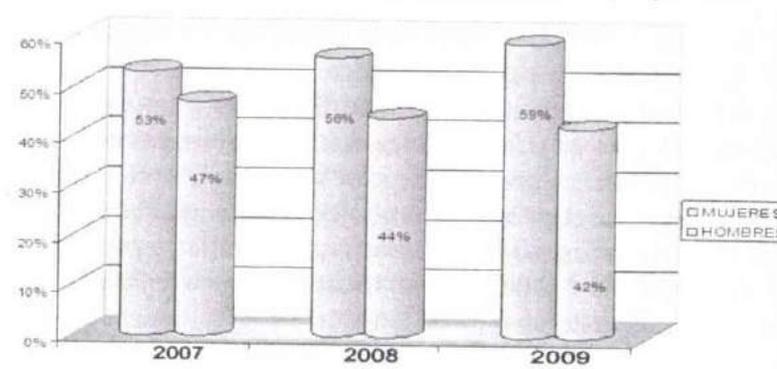
- b) Los **comités de administración y supervisión de las obras** constituidos cada uno por tres miembros, vecinas y vecinos del barrio o colonia electos que presentan el proyecto y que son elegidos exclusivamente por aquellos ciudadanos quienes tienen su domicilio en el barrio donde se localiza el proyecto.
- c) **El comité técnico del PCMB** conformado por funcionarios de las secretarías del GDF que participan en diferentes etapas del Programa, particularmente la Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Obras y Servicios Públicos. Participan en el mismo los representantes de las organizaciones sociales y civiles y destacados académicos de las universidades públicas. En este espacio se evalúa técnica y socialmente la factibilidad de cada uno de los proyectos y aplicando criterios técnicos, sociales, ambientales, financieros, culturales, así como de conservación del patrimonio histórico y de representación territorial se analizan y seleccionan anualmente los proyectos que recibirán el apoyo del Programa.
- d) Los **comités ciudadanos delegacionales** creados con la idea de dar seguimiento a los proyectos aprobados en cada espacio local, cuya existencia en gran medida depende del grado de organización previa que tenga el barrio. Su creación a diferencia de los anteriores es voluntaria y su función es menos definida.
- e) El **consejo del PCMB** constituido por diferentes actores sociales que trabajan para mejorar la calidad de vida de la ciudad desde hace varias décadas apoyando los procesos de poblamiento popular: académicos y grupos de arquitectos, colegios de profesionistas y promotores sociales los cuales le dan seguimiento al programa en su conjunto, discuten sus reglas de operación y revisan los alcances del mismo. En este participan más de treinta representantes de la sociedad civil o del llamado tercer sector: siete académicos de la UNAM, la UAM y a UACM, 1 representante del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, quince representantes del movimiento urbano, dos de organizaciones sociales y civiles. Por el sector gubernamental participan nueve representantes de diferentes secretarías (Cfr. PUEC, 20

El principal reto que enfrenta el Programa es que estos espacios de participación ciudadana funcionen de manera colectiva y democrática en el mismo proceso de diseño o implementación del Programa, lo cual implica enfrentar los obstáculos que presenta la persistencia de una

cultura impregnada de componentes autoritarios y clientelares de las relaciones gobierno-ciudadanía. Esta situación a pesar de que se crean nuevos espacios es muy difícil superar aún por un gobierno izquierda que intencionalmente modifica las prácticas burocráticas tradicionales involucrando a otros sectores de la ciudadanía en los procesos decisorios. Pero en la medida en que el PCMB creó sus propias Reglas de Operación, las cuales da a conocer pública y anualmente en la convocatoria, sienta las bases para que se generaran nuevos procedimientos públicos para la asignación de recursos gubernamentales. Estas reglas indican cuáles son las funciones de uno de los espacios de participación ya mencionados lo cual acota los intereses particulares, regula los comportamientos colectivos, genera mayor la credibilidad en las acciones de gobierno y jaquea el arraigado clientelismo político.

En el caso de los comités de administración y supervisión si bien no es lineal el avance en términos de participación ciudadana es donde se han generado mayores condiciones de empoderamiento de la ciudadanía. Muy probablemente es la única experiencia que existe en la región latinoamericana en la que la ciudadanía administra los recursos directamente y para ello reciben de la secretaría capacitación de manejo contable. En la composición de los mismos aunque existe equilibrio entre el número de hombres y mujeres se advierte un sostenido crecimiento de las mujeres (gráfica n°2) con la importancia que conlleva este proceso de aprendizaje en términos de condiciones de equidad social y fortalecimiento de la autoestima.

**Gráfica n° 2, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial**  
**Hombre y mujeres en los comités de administración y supervisión**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, en el momento de realizar las asambleas sobreviven problemas tales como las dificultades para que la ciudadanía participe masiva y comprometidamente, o la intención de viejos liderazgos que quieren ser miembros de alguno de los comités para perpetuar su poder e inclusive la intención de partidos políticos que actúan en la zona de que alguno de sus miembros ocupen alguna posición en estos espacios de participación ciudadana. Cuando la composición de los comités es plural existe la ventaja de que sean más representativos pero no debe dejarse de lado los obstáculos que se generan en la gestión de la obra por las dificultades para crear consensos, lo cual no responde por lo general a diferencias sustentadas en criterios técnicos. Sin embargo, como la aprobación del proyecto en asamblea y por votación es un requisito para que se pueda participar en el concurso los problemas tienden a superarse con la finalidad de recibir los recursos una vez aprobado el proyecto.

Pero el mayor aprendizaje en términos de prácticas participativas en las que prevalecen valores tales como la transparencia, la rendición de cuentas, el apego a la normatividad del programa, y por ese camino se avanza en la construcción de una democracia directa, se da cuando los comités de administración y de supervisión asumen el proceso de gestión del proyecto, reciben, administran y rinden cuentas de los recursos que se aplican para la realización de la obra propuesta en el proyecto. A la luz de los resultados obtenidos parece exitosa la decisión de transferir directamente los recursos a la ciudadanía, lo cual genera una práctica que se enmarca en la aplicación del principio de subsidiariedad y es un importante *instrumento de participación ciudadana* (Ziccardi, 2007), creado en el ámbito del gobierno de la ciudad de México.

### Los instrumentos de participación ciudadana

En relación a la creación de instrumentos de participación ciudadana los procedimientos adoptados en el PCMB constituyen el avance más significativo tanto en términos de gestión urbana democrática porque han permitido profundizar la democracia local en la gran ciudad en un contexto en el que el gobierno de la coalición de izquierda ha sido débil para avanzar en construir una democracia participativa.

En este sentido, el gobierno no ha sabido promover instrumentos de planeación estratégica o participativa del espacio urbano ni tampoco el presupuesto participativo como se han dado en otras ciudades latinoamericanas gobernadas por partidos de izquierda. Sólo hubo algunos intentos que no tuvieron efectos contundentes ni fueron

continuos. En el primer gobierno electo del PRD encabezado por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (1997-2000) se promovieron experiencias de planeación urbana participativas pero en los siguientes sexenios no se repitieron, por el contrario las decisiones sobre el desarrollo urbano fueron tomadas por la secretaria del ramo de manera extremadamente centralizada. En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se realizaron dos experiencias interesantes de presupuesto participativo en las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan las cuales no tuvieron continuidad. En el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se crearon algunas instancias como el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de México, el cual no se logró aprobar a pesar de que el partido gobernante posee una amplia mayoría en la Asamblea Legislativa del D.F. Sin embargo, en términos de instrumentos de participación ciudadana para la gestión de la ciudad, para avanzar en la construcción de una democracia participativa, el hecho de que la ciudadanía asume corresponsablemente la aplicación de los recursos públicos en el PCMB constituye la experiencia más avanzada que ha tenido hasta ahora el gobierno de la ciudad de México.

Por ello si bien este ejercicio de aprendizaje de nuevos comportamientos y prácticas democráticas en la construcción de espacios e instrumentos públicos comunitarios sólo involucra a aquellos grupos ciudadanos que participan en el programa de esta forma se logran crear nuevos liderazgos y nuevas formas de aplicación y control social sobre los recursos públicos, sentando valiosos precedentes para que en estos lugares antes inseguros o inexistentes se transformen potencialmente en lugares de reunión y de actividades comunitarias socialmente incluyentes. El principal desafío es justamente pasar de una gestión democrática en el proceso de producción de estos espacios públicos a una administración democrática de las actividades que se realizan en los mismos. Es cierto que esto depende del tipo de espacio público de que se trate – no es lo mismo generar mejoras en una plaza pública que construir un centro cultural o deportivo, no es lo mismo cuando existe viejos liderazgos locales que cuando un barrio se organiza por primera vez generando nuevas formas de representación- pero sin duda la cuestión de crear nuevos instrumentos de administración colectivos y democráticos en el ámbito de las delegaciones es principal desafío que el programas aún no ha logrado resolver.

## V. Algunas conclusiones

En primer lugar puede decirse de manera general que es necesario revisar no sólo los enunciados de las políticas sociales urbanas sino el diseño, operación y evaluación de los programas que la componen, por ello es importante reflexionar sobre el PCMB que es el principal programa de acción sobre el territorio que persigue alcanzar mayor inclusión y organización social en la Ciudad.

Las posibilidades de disminuir las condiciones de pobreza y contrarrestar las desigualdades sociales requieren que las políticas sociales urbanas actúen integralmente. Por ello el desafío sería lograr una mayor integración entre las políticas de mejoramiento de vivienda y las de mejoramiento de barrios lo cual debe estar vinculado a la intención de redensificación del espacio central para consolidar una ciudad más compacta, cuestión ésta que aún no ha sido incorporada en las políticas urbanas de la gran ciudad.

La experiencia de las acciones realizadas en el marco del PCMB es diversa, tanto como lo son los espacios sociales y territoriales en los que se concretó esta acción pública- plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas etc.-. Los resultados dependen no sólo de las relaciones del gobierno central, de la Secretaría de Desarrollo Social, con la ciudadanía y los asesores técnicos sino también de las autoridades delegacionales y el esfuerzo ciudadano cotidiano. Además es importante la forma como otras instancias del gobierno central se involucran, del grado de complejidad del proyecto presentado y del cumplimiento del trabajo de las empresas contratadas, de la historia y las actuales formas de participación y representación vecinal que existen en la zona. Sólo una evaluación sistemática de cada proyecto, permitirá advertir cuáles son los caminos más acertados y cuáles los errores o formas de actuación poco satisfactorias que obstaculizan el logro pleno de los objetivos del Programa.

Finalmente, pero no menos importante es dar continuidad y profundizar estas nuevas formas de relación gobierno-ciudadanía para que sean cada vez más próximas, horizontales y democráticas. Todo esto permitirá avanzar en la práctica en la construcción de una nueva cultura del territorio, para transformar o construir no sólo los espacios públicos sino crear una nueva y diferente convivencia ciudadana en la que prevalezca la solidaridad frente al individualismo neoliberal. Por otra parte, la función de la participación ciudadana en este Programa, a

diferencia de otros, no es legitimar decisiones previamente tomadas, sino obtener mejores resultados con los recursos asignados directamente a la comunidad y sobre todo continuar la difícil ruta de la construcción de una cultura democrática. También debe hacerse explícita la importancia y el reaseguro que otorga, en términos de la calidad técnica, profesional y ética, la actuación de los equipos de asesores de los proyectos que provienen de organizaciones civiles, universidades públicas y privadas o de una práctica profesional con compromiso social.

## Bibliografía

- Blanco, Ismael, Fleury, Sonia y Subirats, Joan (2012): Nuevas miradas y viejos problemas: periferias urbanas y transformación social, en *Gestión y Política Pública*, volumen temático, México, pp 3-40.
- Borja, Jordi (2013): Espacio público y derecho a la ciudad en Ramírez, P (coord.) *ob.cit. (en prensa)*
- Brugué, Quim / Gomá, Ricard / Subirats, Joan (2002): "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". En: *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 3ª. Época, núm. 33, sep-dic., pp. 7-45.
- Castells, Manuel (1997): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, 3 tomos. Madrid: Alianza Editorial.
- CIVICUS (2011). *Una fotografía de la sociedad civil en México. Informe CIVICUS de la Sociedad Civil, 2010*. México: CEMEFI, A.C; Iniciativa Ciudadana para la promoción del Diálogo, Gestión Social y Cooperación A. C.
- Cordera, Rolando / Ramírez, Patricia / Ziccardi, Alicia (coords.): *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores, IISUNAM
- Cunill, Nuria (1991): *La participación ciudadana*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- De Mattos, Carlos (et. al) (2002): "Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?". En: *Revista EURE*, v 28, n° 85, Santiago de Chile.
- Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina et all. (2011), *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, México*.
- Lefebvre, Henri (1971) *De lo rural a lo urbano*. Ediciones Península, Barcelona.
- Lefebvre, Henri (1978). *El Derecho a la Ciudad*, Ediciones Península. Barcelona.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM y Secretaría de Desarrollo Social del GDF (2012), *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007-2012)*, México.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad- UNAM (2012) Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007-2012), México.
- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca del lugar común. El Espacio Público en la*

*teoría política contemporánea. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.*

Ramírez Kuri, Patricia (2008): "La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada". En: Cordera, Rolando, Ramírez, Patricia y Ziccardi (coords.): *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores, IISUNAM, pp. 117-134.

Ramírez Kuri, Patricia (2013): *Las disputas por la Ciudad. Diferencias y conflictos en el espacio social y en el espacio público*, IISUNAM, PUEC, Instituto de Geografía, Programa de Posgrado en Urbanismo, Miguel Ángel Porrúa, México. (en prensa).

Reygadas, Luis y Alicia Ziccardi (2010): "México: tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad". En: García, Clara / Marván, Ignacio (coords.): *Historia crítica de las modernizaciones en México*, 7 vols. México: CIDE, FCE.

Saltalamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia (2005): "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación". En *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 1, enero-marzo, pp. 31-97.

Sen, Amartya (2003): "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos". En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 413-423.

Townsend, Peter (1970): *The concept of poverty*. Londres: Heinemann.

Townsend, Peter (2003): "La conceptualización de la Pobreza". En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, Mayo, pp. 445-452.

Verduzco, Gustavo (2001), "La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado". *Revista Estudios Sociológicos*, XIX(55), México: COLMEX, pp. 27-48

Ziccardi, Alicia (2007) "Participación ciudadana en programas sociales del ámbito local" en José Luis Calva, *Agenda para el Desarrollo*, tomo XV Democracia y gobernabilidad. Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados LX Legislatura, México. 2007. pp 160-172.

Ziccardi, Alicia (2008) *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI*, UOC, Barcelona.

Ziccardi, Alicia (2008a): "Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social". En: Cordera, Rolando, Ramírez, Patricia y Ziccardi (coords.): *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores, IISUNAM, pp. 73-91.

Ziccardi, Alicia (2009): "Políticas de inclusión social de la ciudad de México". En: Barba, Carlos (comp): *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, Alicia (2012) Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México, en *Gestión y Política Pública*, vol. temático, CIDE, México, pp. 187-226.