

# El giro a la izquierda

Los gobiernos locales de América Latina



Fernando Carrión Mena  
(Coordinador)

editorial **Café**  
de las **Ciudades**  
Colección Urbanidad

Fernando, Carrión Mena

El giro a la izquierda: gobiernos locales en América Latina / Carrión Mena  
Fernando y Paul Ponce Solórzano. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires: Café de las Ciudades, 2015.

470 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-3627-10-1

1. Ciencia Política. 2. Gobierno Local. 3. Urbanismo. I. Ponce Solórzano,  
Paul II. Título  
CDD 320.8

Primera Edición en Ecuador (marzo 2015):

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Primera edición en Argentina: Abril de 2015

Editorial Café de las ciudades. Zabala 3274 2° piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

[www.cafedelasciudades.com.ar](http://www.cafedelasciudades.com.ar)

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Diseño gráfico y de cubierta: Laura Corti

Imagen de portada: Shutterstock

Impresión: Imprenta Dorrego SRL

ISBN 978-987-3627-10-1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa  
aprobación de los editores.

## Índice

|      |  |
|------|--|
| Pág. |  |
| 7    | Presentación   |
|      | <b>1. Introducción</b>   |
|      | Devolver la polis a la ciudad  |
| 11   | <i>Fernando Carrión M. y Paúl Ponce</i>  |
|      | <b>2. Giro a la izquierda en América Latina</b>  |
|      | El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina  |
| 21   | <i>Fernando Carrión M.</i>   |
|      | Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda   |
| 57   | <i>Benjamín Goldfrank</i>  |
|      | <b>3. La construcción nacional de la izquierda en lo local</b>   |
|      | El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil |
| 81   | <i>Lina Magãhaes</i>   |
|      | El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?   |
| 101  | <i>Armando Chaguaceda</i>  |
|      | Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político  |
| 129  | <i>Sebastián Mantilla</i>  |

#### **4. Las ciudades precursoras de la izquierda**

- 153 La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana *José Luis Incio y Manuel Dammert Guardia*
- 179 **1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo**  
*Luciano Fedozzi*
- 213 La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)  
*Oscar Madoery*
- 237 **Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)**  
*Altair Magri*

#### **5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política**

- 265 **Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político**  
*Sergio García*
- 291 La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación  
*Felipe Burbano de Lara*
- 333 **¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz**  
*Maira Zuazo*

#### **6. La izquierda en las grandes ciudades**

- 367 **Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de izquierda**  
*Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*
- 407 La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse  
*Erminia Maricato*
- 439 **Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda**  
*Danae Mlynartz*



## Presentación

Pensar la ciudad desde la izquierda, que garantice y recomponga “lo público” con amplia participación social, que democratice las formas de transporte y el uso del suelo y el espacio para la movilidad, que redistribuya la riqueza, que fomente el empleo digno, fortalezca la seguridad ciudadana, entre muchos otros ideales, era la idea central para evaluar “**El giro a la izquierda de los gobiernos locales en América Latina**”.

Tras una década y media de inaugurados los Gobiernos de la denominada “nueva izquierda latinoamericana”, la lectura académica planteaba un vacío en el estudio de dichos procesos a nivel local, comparativamente con los esfuerzos realizados para investigar los procesos nacionales. ¿Qué características muestran los procesos locales con agendas progresistas?, ¿Qué logros y desafíos se han encontrado en este tiempo? ¿cómo contribuyeron los procesos locales para fomentar una agenda nacional con los valores de la izquierda o viceversa?

De esta forma, en el mes de julio de 2014, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en el Ecuador organizó en conjunto con FLACSO-sede Ecuador, el seminario internacional que lleva como nombre el título de este libro. Este evento, celebrado en la ciudad de Quito, buscó dar cuenta de los cambios en el mapa político de los gobiernos de la ciudad, de manera que permita evaluar las relaciones entre lo local y lo nacional en la región, las nuevas formas de representación política y definir lo que se entendería como Gobierno de izquierda en la ciudad.

Las FES es una organización de origen alemán con presencia en más de 100 países en el mundo, comprometida con los principios de la democracia y la justicia social. Uno de los principales enfoques del trabajo de la FES en América Latina ha sido el análisis continuo de los procesos de transformación de las democracias en la región.

El giro a la izquierda en la región se presenta como un importante fenómeno de dos vías. Uno, en donde la construcción de un proyecto nacional de izquierda incide sobre los procesos a nivel local, y otro, donde los proyectos se gestan a nivel local y contribuyen en la construcción de lo nacional. Este proyecto se enmarca precisamente hacia esa dirección, evaluando las gestiones a nivel local para comprender el fenómeno de la nueva izquierda latinoamericana en el contexto del posneoliberalismo.

En este sentido, el libro arranca con un capítulo trabajado por Carrión y Ponce S., en el que presentan una visión general del proceso. Este cuenta con tres entradas: el análisis del giro a la izquierda de las 63 ciudades millonarias; luego sigue una visión histórica en la que las primeras ciudades se apoyan en la sociedad civil y las más recientes, en el Estado; finalmente, los casos que nacen en lo local para proyectarse a nivel nacional y los que siguen la tendencia inversa: de lo nacional a lo local. La propuesta de Benjamin Goldfrank apunta el proceso a través de una apuesta que se asienta en las "victorias" de los Gobiernos de izquierda a nivel local, demostrando formatos nuevos de Gobierno en el contexto del neoliberalismo de los noventa. Los aportes de Dammert (Lima), Fedozzi (Porto Alegre), Madoery (Rosario) y Magri (Montevideo) dan cuenta de esta hipótesis a través de una mirada a las ciudades precursoras de la izquierda.

Por el lado opuesto, la construcción nacional de la izquierda en lo local se mira a través de las líneas de Lina Magalhaes y su lectura de la consolidación de la propuesta desde la izquierda del Partido de los Trabajadores (PT) del Brasil para los Gobiernos locales. Coinciden Chaguaceda y Mantilla con sus aportes sobre el diseño de la política local desde lo nacional con los casos de Nicaragua y Ecuador.

Felipe Burbano de Lara (Quito) y Moira Suazo (La Paz) plantean los desafíos que enfrentan los proyectos locales de izquierda bajo guiones establecidos por el proyecto nacional y la lucha por su legitimidad y continuidad. Así también, Sergio García (Bogotá) realiza la misma analogía partiendo de un proyecto nacional distinto, evidenciando las tensiones que sufren los proyectos locales cuando marcan un contrapunto a la propuesta del gobierno nacional.

Finalmente, una mirada a las metrópolis de mayor envergadura en la región como son Ciudad de México (Alicia Zicardi y Lucía Álvarez), São

Paulo (Erminia Maricato) y Santiago de Chile (Danae Mylnartz) deja mirar un sinnúmero de conflictividades en las propuestas de diseño y desarrollo urbano para el establecimiento de una política de izquierda y los compromisos que deben ser adquiridos para alcanzar los objetivos trazados.

De esta forma, esperamos que este libro sea una puerta para continuar reflexionando sobre los elementos que una ciudad pensada desde la izquierda, requiere, promueve y conquista. De pensar a lo local como parte esencial de la construcción de lo nacional y de la política, y que brinde nuevos espacios de reflexión sobre las nuevas formas de representación y liderazgo que emergen en el tablero de la política.

Proponemos así la idea de seguir mirando lo local como parte esencial para la construcción de una política de izquierda, siendo que aquellos espacios son los más cercanos para la participación social efectiva. Que esta sea una invitación para reflexionar sobre ciudades más democráticas, socialmente justas, inclusivas y sostenibles.

**Anja Minnaert**

Representante

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Ecuador

Directora del ILDIS

**Daniel Gudiño**

Coordinador de Proyectos

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador

**Marcelo Corti**

Coordinador editorial en Argentina

Editorial Café de las ciudades



# Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México

*Lucía Álvarez<sup>1</sup> / Alicia Ziccardi<sup>2</sup>*

- 
- 1 Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (Ceiih) de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.
  - 2 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.



## Introducción

Durante el siglo XX, “la izquierda” se pluralizó y emergieron “las izquierdas” representadas por variadas corrientes emparentadas con diferentes tradiciones de transformación y cambio social y que expresan la diversificación de los sujetos de la acción y los núcleos de referencia. En la tradición de la Revolución francesa, la orientación de la acción política de izquierda promueve “el cambio” ante la conservación del régimen vigente, la pluralidad de las ideas ante el pensamiento único y los valores democráticos de la igualdad y la libertad. En la tradición marxista, la justicia social, la socialización de la riqueza, la distribución del poder y la instauración de una ética de la solidaridad social concentran lo sustantivo de esta propuesta y dan cobertura a numerosas versiones de la acción política avocadas a la búsqueda de la equidad y la democratización (Álvarez, L, 2008).

Junto con la consolidación de los Estados nacionales se acredita la noción de *ciudadanía*, en sus dimensiones civil, social y política (Marshall, T. 1998), y con ella la aspiración del individuo de pertenencia al Estado, lo cual lo habilita para acceder a los derechos como nuevos valores de la comunidad social. Pero es justamente en el ámbito local, en las ciudades, en donde existen condiciones potenciales para hacer efectivos los derechos ciudadanos y los preceptos de justicia social. Por ello, más que las autodefiniciones de “izquierda” de partidos y coaliciones, la principal hipótesis de este trabajo es que el carácter de izquierda del Gobierno de la Ciudad de México radica en los contenidos de las políticas públicas —en particular de las políticas sociales— y en los procesos de democratización de la gestión local a través de crear espacios de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas (Ziccardi, 2008, 2012). Con ello se intenta una redistribución de los recursos públicos en favor de los sectores de menores ingresos y transitar así hacia una mayor justicia social.

Para analizar estos procesos, este trabajo se estructura en siete apartados, iniciando con una “Introducción” que identifica los contornos conceptuales utilizados como marco de referencia para la reflexión de acción de un

Gobierno local de izquierda. En el segundo apartado se presentan las condiciones estructurales que caracterizan el desarrollo de la Ciudad de México, las cuales, como en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, generan elevados niveles de pobreza y de desigualdad social. Y en el tercero se introducen los procesos de desigualdad e inequidad en el acceso a los bienes urbanos que prevalece en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas. En el cuarto apartado se exponen las principales características del Gobierno político local en las tres últimas administraciones y se pone de relieve la tendencia democratizadora que los ha distinguido, a través de los procesos de reforma política y de construcción de una gobernanza democrática en la cual existen algunos espacios clave de participación ciudadana. En el quinto se introducen los avances logrados en el ámbito local en materia de derechos civiles, sociales y políticos. En el sexto apartado se exponen las políticas redistributivas y de inclusión social tendientes a la ampliación de ciudadanía recuperando los principales contenidos y alcances de la política social, la política de desarrollo urbano y vivienda y la política del espacio público, como ámbitos estratégicos del Gobierno local de izquierda. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a los alcances y límites del ejercicio gubernamental en relación con la orientación de izquierda adoptada en las políticas públicas del Gobierno local y se señalan algunas de las tensiones que atraviesan el Gobierno local, derivadas de un amplio abanico de acciones gubernamentales que atienden los intereses particulares del capital nacional y el internacional que actúan en el ámbito local.

## La desigualdad del desarrollo económico y social •

La Ciudad de México es una realidad metropolitana, cuya ciudad central es el Distrito Federal, entidad gobernada por una coalición de izquierda a partir de 1997, cuando la ciudadanía recuperó su derecho a elegir a sus autoridades, el cual había caducado en 1928 al cambiarse el régimen de Gobierno de la capital<sup>3</sup>.

3 La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM, está integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios conurbados del estado de México y 21 municipios del estado de Hidalgo. Su población total es de 21 millones, de los cuales, el 53 % vive en los municipios conurbados del estado de México, el 42 % en el Distrito Federal y el 5 % en los municipios de Hidalgo (PZMVM, 2012).



La Ciudad de México es la principal entidad del sistema urbano nacional espacio que articula la economía nacional a la internacional a través de sus nodos con las redes globales. Entre sus principales rasgos sobresale que es un mosaico urbano que ofrece diferentes condiciones de habitabilidad. Por un lado, ser el espacio de los nodos de modernidad económica que conviven en proximidad con colonias, barrios o pueblos originarios de la ciudad habitados por los sectores populares y, por otro, la ocupación de una periferia cada vez más lejana en la que habitan los sectores populares que han autoproducido sus viviendas en condiciones de precariedad. Entre estos extremos, las capas medias acceden a espacios adecuados a su nivel de ingreso y expectativas de vida.

A las profundas condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómicas que caracterizan la sociedad local se suman las desigualdades territoriales, que amplifican los procesos de inequidad que presenta el conjunto de las ciudades latinoamericanas (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012; Ziccardi 2012). En este contexto, en la Ciudad de México se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana aún cuando el Distrito Federal, para 2010, según es el territorio que registra el Índice de Desarrollo Humano más alto de país (83). Así, el Consejo de Evaluación de la Política Social de la entidad (Evalúa-DF), instancia encargada de medir la pobreza en la entidad, estimó que, en 2010, el 66,8 % de la población estaba en condición de pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) considera que más de la mitad de su población no posee seguridad social, casi una cuarta parte carece de acceso a los servicios de salud (23,4 %)<sup>4</sup> y que los ingresos del 35,5 % de los capitalinos no rebasan la línea de bienestar básica (Coneval, 2013).

La ciudad presenta un intenso proceso de terciarización de su economía, que ha llevado a que las actividades industriales no solo disminuyan, sino que se advierten procesos de flexibilización de la fuerza laboral (Garr, 2009:74) que amplían el mercado informal que, en el caso de las mujeres de las clases populares, ha sido principalmente el servicio doméstico remunerado y, en el de los hombres, las actividades de la industria de la construcción. Por otro lado se incrementan las actividades del sector terciario, tanto los

<sup>4</sup> Otros indicadores son rezago educativo (9,2 %), carencia por calidad y espacios en la vivienda (6,4 %), carencia por los servicios básicos en vivienda (3 %), carencia por acceso a la alimentación (13 %) (Coneval, 2013).

financieros como los de la informática, en los que se insertan los trabajadores de más alta calificación que reciben mayores salarios localizados en enclaves o corredores de la modernidad, como el terciario informal. Precisamente, esta precariedad se expresa principalmente en el comercio ambulante que genera empleo y ofrece remuneraciones a los sectores populares de manera masiva pero que genera serios problemas urbanos más graves. Para las autoridades, es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Pero, además, el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle (Ziccardi, 2009).

## **Inequidad en el acceso a bienes y servicios urbanos**

Actualmente, uno de los rasgos más distintivos de nuestras ciudades es la confrontación entre enclaves de riqueza y opulencia y el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los masivos barrios populares. Por ejemplo, en el DF, el 97 % de las viviendas cuenta con agua entubada y el 96 % tiene servicio sanitario (Inegi, 2010). Sin embargo, estos datos no dan cuenta de la desigualdad, pues no reflejan la calidad del agua ni el flujo de la misma. Y esto es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida. Sin embargo, debe decirse que el Gobierno de la ciudad ha implementado acciones para contrarrestar la inequidad social, como la reducción tarifaria en el pago por el servicio de agua potable para grupos vulnerables y de escasos recursos (jubilados, tercera edad, incapacidad, viudos, mujeres separadas, jefas de familia, madres solteras, personas de capacidades diferentes) y, a partir de una perspectiva territorial, también se fijan reducciones a aquellos habitantes ubicados en las colonias con niveles de marginación alto (González, Arsenio, coord., 2011).

De igual forma, el transporte público de pasajeros es muy deficiente, aun cuando en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo al haberse creado una estrategia integrada para fortalecer el transporte público masivo con



equidad y sostenibilidad<sup>5</sup>. Dentro de las acciones llevadas a cabo está la construcción de las cinco líneas del metrobús, una nueva línea del metro, principal medio de transporte de los sectores de menor ingreso y de los sectores medios de la población cuya tarifa está altamente subsidiada con ingresos propios del gobierno local. Se trata de un medio de transporte que brinda servicio en zonas de alta marginación y, además, incluye adaptaciones en la infraestructura para las personas con movilidad limitada. Por otra parte, se crearon los corredores de transporte y cero emisiones y se puso en marcha un sistema de movilidad alternativa a través del programa Ecobici<sup>6</sup>. Sin embargo, esto no se corresponde con las condiciones de movilidad que ofrecen los municipios metropolitanos, donde prevalece una mala calidad en los servicios públicos.

Sin duda, esta situación de inequidad de la ciudad metropolitana es consecuencia de la ausencia de mecanismos de gestión metropolitanos que impliquen la actuación coordinada del Gobierno del Distrito Federal y el estado de México y de los municipios y las delegaciones. Por el contrario, la gestión urbana es realizada por una gran diversidad de instancias y actores gubernamentales que poseen filiaciones políticas distintas. El Distrito Federal y 14 de sus 16 delegaciones políticas están gobernadas actualmente por el PRD en alianza con otros partidos de izquierda. Las dos delegaciones restantes están gobernadas una por el PAN y otra por el PRI. En el estado de México, la mayoría de los municipios metropolitanos actualmente está regida por el PRI (69 %) (Inafed, 2013), pero en el período aquí analizado ha habido un intenso proceso de alternancia<sup>7</sup>. A ello se agrega el que las delegaciones

5 La mayoría de los viajes, el 65 %, la cubren los microbuses, a la que se suman los taxis particulares, 17 %, y el metro, con el 8 % (PUEC, 2011). Sin embargo, cerca del 80 % de los vehículos se encuentra fuera de norma y ha cumplido más de 10 años, plazo que constituye el límite de su vida útil autorizada (PUEC, 2011).

6 Sin embargo, no hay una integración física ni funcional con el sistema de transporte público de pasajeros con el de los municipios mexiquenses de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde el transporte público es de mala calidad y cuyo precio afecta marcadamente el ingreso familiar. De acuerdo con la Encuesta Origen-Destino (Inegi, 2007b), en la ZMVM se realizan 22 millones de viajes al día, de los cuales, más de tres cuartas partes se efectúan en transporte público. De este total, 17,6 millones corresponden a viajes cuyo origen y destino es la ZMVM (PUEC, 2011).

7 En el estado de México, el PRI gobierna 42 municipios, el PAN 10, el PRD 4, el PT-MC 2 (el Municipio de Tonanitla no aparece). En Hidalgo, 14 municipios son pristas, 3 panistas y 4 del PT (Inafed e institutos electorales locales).

y los municipios cambian sus autoridades electas cada tres años, mientras que el Gobierno de la capital y el estado de México, cada seis, y que los tiempos de la administración y la política no necesariamente coinciden.

## El gobierno político de la ciudad capital

### La Reforma Política local

Uno de los procesos en que han estado inmersos los Gobiernos de izquierda en el Distrito Federal ha sido el de la Reforma Política local, que tuvo sus inicios de manera más decisiva en los años ochenta con la creación de la *Asamblea de Representantes* (hoy *Asamblea Legislativa*), en 1987. Este fue el primer órgano de representación a nivel local, elegido por voto universal, directo y secreto, que ha constituido un importante contrapeso al aparato institucional. A partir de 1994, este órgano adquirió atribuciones legislativas y, por esta razón, ha cumplido funciones similares a las de un Congreso local.

La constitución de un Gobierno propio con autonomía y atribuciones plenas en los ámbitos político, de justicia, administración y seguridad pública fue el móvil de una segunda etapa de la Reforma al inicio de los años noventa, que dio lugar a la redacción del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en el que se estableció la elección directa del jefe del ejecutivo local y, con ello, el reconocimiento de los derechos políticos de los capitalinos.

La Reforma Política ha sido desde el primer Gobierno electo, 1997, uno de los propósitos declarados del Gobierno democrático, pero ha avanzado lentamente en aspectos relativos a la reforma del aparato institucional, la revisión de las competencias de algunas secretarías, órganos descentralizados y delegaciones, el establecimiento de ciertas prioridades presupuestales, la descentralización de algunos recursos políticos y económicos a las delegaciones y, principalmente, en la promoción de una apertura institucional para la participación ciudadana.

A pesar de tratarse de un proceso muy relevante para la democratización capitalina, el tema de la Reforma Política ha sido pospuesto reiteradamente por falta de acuerdos entre los partidos políticos y por la ausencia de una voluntad política más decidida por parte de los gobernantes en turno.



Fue hasta el pasado Gobierno de Marcelo Ebrard que el tema se colocó nuevamente en el centro del debate, principalmente en torno a la propuesta del jefe de Gobierno de promover la promulgación de la Constitución local.

Con este antecedente, el proceso de Reforma ha sido abierto de nueva cuenta en el último año, la administración del actual jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera (2010-2016), quien ha elaborado una propuesta institucional de reforma y ha abierto canales de discusión con partidos y ciudadanía. Para este efecto se ha creado un Consejo Ciudadano Consultivo de la Unidad para la Reforma del Estado, presidido por el experredista Porfirio Muñoz Ledo. En este debate están participando las autoridades locales, los senadores de la República, los diputados locales y diversos grupos organizados de la sociedad.

Los principales temas que se han colocado en la mesa de discusión giran en torno al reconocimiento de la *capitalidad* de la Ciudad de México como sede de los poderes de la nación; la plena autonomía de los poderes locales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (reforma del artículo 122 de la Carta Magna); la promulgación de una Constitución local; la creación de una asamblea constituyente para la elaboración de dicha Constitución; la reformulación de la división territorial del Distrito Federal y la creación de nuevas unidades político-administrativas; la distribución de los recursos federales y la asignación de una proporción específica al Distrito Federal, por ser la capital del país. Entre estos temas está vigente el debate en torno al estatuto jurídico de la Ciudad de México, para que ésta sea reconocida como "Ciudad capital" o bien como "Estado de la Federación".

En este proceso de Reforma, sin embargo, pueden identificarse a la fecha importantes pendientes que continúan siendo retos relevantes para el Gobierno local. El primero de ellos atañe a la formulación de una reforma institucional (política y administrativa) que garantice mayor eficiencia y eficacia en la gestión del territorio y de la pluralidad de demandas que emanan de la diversa población que aquí habita.

La búsqueda de una coordinación metropolitana para la gestión local es otro de los pendientes que reclama una auténtica Reforma Política, en una ciudad que se caracteriza desde hace muchos años por haber rebasado en su extensión y su población los contornos territoriales y políticos de la entidad que originalmente la albergaba. La extensión de la Ciudad de México sobre

numerosos municipios del estado de México y de Hidalgo (58 en total) ha dado lugar a un ámbito urbano que diversos autores identifican actualmente como megalópolis. Esto hace que en la realidad metropolitana confluyan diferentes órdenes de Gobierno (presidentes de la República y legislativo federal), ejecutivos y legislativos estatales, autoridades municipales y autoridades delegacionales; además de los órganos locales del Distrito Federal: Asamblea Legislativa, jefe de Gobierno y Tribunal de Justicia del Distrito Federal. La diversidad de autoridades requiere de instancias de coordinación que regulen las competencias y faciliten la gestión conjunta de la metrópoli, mucho más allá de los instrumentos que, de manera específica, han sido implementados hasta la fecha<sup>8</sup>.

Un tercer ámbito impostergable de la Reforma es también el tema de la descentralización del propio aparato de Gobierno local. La posibilidad de gobernar de manera democrática y eficiente la metrópoli exige de este proceso que no supone únicamente el traspaso de recursos del Gobierno central a los delegacionales, sino la creación de diversos mecanismos de delegación, descentralización y desconcentración de acuerdo a las competencias de los distintos órdenes, así como la indispensable modernización del aparato centralizado y burocrático de la estructura actual. Un auténtico proceso de descentralización exige igualmente la revisión de las atribuciones y competencias políticas de los Gobiernos delegacionales, que actualmente son muy limitadas.

## La construcción de la gobernanza local

El ámbito más avanzado dentro de la Reforma Política local durante los Gobiernos de izquierda ha sido la aproximación hacia la construcción de la gobernanza, mediante la promoción de una política expresa de *participación ciudadana*.

8 En este tema se han tomado cartas en el asunto de manera específica, dando lugar a ciertos instrumentos, como las Comisiones Metropolitanas, normadas por el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, de 1998. Igualmente, se crearon en los años noventa y 2000 otras instancias para la atención de campos específicos del desarrollo urbano. Ver Ziccardi, „La reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, IEDE, México.



De acuerdo con Subirats (2013), lo sustantivo de la fórmula de la gobernanza apela a un nuevo paradigma de regulación que involucra a la ciudadanía en general y la sociedad civil en particular en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas. Es una visión que parte de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo y que está orientada más a la sociedad civil que al mercado, como una garantía para evitar las inequidades que éste genera en la sociedad.

La gobernanza se encamina a mejorar los mecanismos de concertación social y profundizar la relación Estado-sociedad, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a éstas y en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que emanan de la vida pública, en un ejercicio de corresponsabilidad. Se trata de un procedimiento promovido desde la administración pública, que se concibe como complementario de la funcionalidad de la estructura representativa y que convoca la ejecución de prácticas participativas en las acciones de Gobierno dirigidas desde el Estado.

Un ejercicio de esta naturaleza fue impulsado por el primer Gobierno perredista, desde 1997, y mantuvo una continuidad en los dos Gobiernos sucesivos. Se avanzó en la creación de nueva institucionalidad democrática, que se enfocó la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía. Esto se tradujo en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, que consistió en la refuncionalización de los Consejos Consultivos en las Secretarías<sup>9</sup>, instalación de Consejos de Participación Ciudadana en los programas de Gobierno, instauración de foros y procesos de consulta, y otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre Gobierno y sociedad, como la *Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil* y la *Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social*, estas últimas, dependientes de la Secretaría de Gobierno. Este tipo de instancias, dirigidas a la interlocu-

9 Estos Consejos habían sido creados en la administración anterior pero no habían sido puestos en funciones.

ción y la colaboración con ciudadanos individuales y con organizaciones sociales y civiles de distintos campos temáticos.

En esta administración se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad y también con la sociedad civil organizada, que tocaban el ámbito sectorial y el territorial. Entre éstos se destacaron:

- **Interlocución con redes:** experiencias de cooperación como la Plataforma Ciudadana, para la promoción de la interlocución Gobierno-sociedad civil, y el Foro de Corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.
- **Colaboración en programas específicos:** participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión. Dos casos sobresalientes fueron: 1. el impulso de proyectos de Coinversión Social en áreas definidas como resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal y la Agencia Holandesa Novib. Y 2, el desarrollo de Programa de Mejoramiento de Vivienda, coordinado por la Coalición Hábitat México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda en ciertas zonas de la Ciudad (Tlalpan, Iztapalapa y Santa María la Ribera).
- **Planeación participativa:** recuperando la experiencia previa de los planes parciales de los setenta, se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (en este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales) y organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales. Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.
- **Descentralización de la participación en redes vecinales:** a través del impulso a la extensión del Gobierno representativo, mediante el diseño de instancias vecinales (Comités Vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación territorial (Sánchez y Álvarez, 2003).

La construcción de la institucionalidad para la participación ciudadana se erigió en principio en dos ámbitos que pretendieron incluir la di-



versidad de la organización social: el sectorial o temático y el territorial. Sin embargo, fue el plano territorial el que prevaleció y se ha mantenido como eje de la participación institucionalizada.

Los nuevos espacios de participación territoriales, que fueron reconocidos como "instancias de representación", fueron los *Comités Vecinales*, instituidos a partir de una segunda versión de la Ley de Participación Ciudadana (1998), en la que fueron recuperados ciertos principios sobre los cuales se fincó la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia<sup>10</sup>. Al igual que en la primera versión de esta ley (1995), quedaron contemplados diversos instrumentos de participación ciudadana, como *el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las quejas y denuncias, la difusión pública y la audiencia pública*.

Los órganos de participación ciudadana normados por esta ley quedaron circunscritos al ámbito vecinal, y fue el *vecino* el sujeto reconocido de la participación ciudadana; por este motivo, los órganos establecidos resultaron excluyentes en relación a otros espacios, identidades y modalidades de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía capitalina, a nivel sectorial o por áreas de interés (mujeres, trabajadores, jóvenes, comerciantes, etc.). Con todo, por disposiciones de la misma ley, 1 352 Comités Vecinales fueron constituidos en 1999, mediante un proceso electoral en el que participó una cantidad muy baja de votantes del Distrito Federal, menos del 9 % del padrón electoral de la entidad más importante del país. Esta proporción se ha mantenido prácticamente estable a lo largo de los distintos procesos electorales de estas instancias de representación, incluido el de 2010.

La participación territorializada se afianzó durante el segundo Gobierno perredista y se promovió como una política con escasa autonomía, estrechamente ligada a la política social. Los principales esfuerzos en esta dirección se concentraron en las unidades territoriales y la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el

10 Cap. I, artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

Programa Integrado Territorial (PIT)<sup>11</sup>. El criterio establecido para la operación de este programa fue el de la asignación de una importante suma de recursos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la ciudad, para mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades en estos sectores (el consumo en el caso de los adultos mayores) y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se instituyó para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles) y fortaleciendo en cambio las *asambleas vecinales*, como nuevo espacio de gestión con la ciudadanía. La excepción a este mecanismo la constituyeron los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se otorgaron a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales (Álvarez, 2013a).

En el tercer Gobierno electo, esta dimensión de la participación adquirió centralidad en el trabajo de la Dirección de Participación Ciudadana, la cual pasó a ser una Subsecretaría inscrita en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social. A pesar de esta inscripción, las actividades de participación ciudadana se desligaron en buena medida del desarrollo social y se centraron en el trabajo a través de un Programa de Módulos de Participación Ciudadana, con presencia en diversos puntos del territorio local.

Estos módulos tuvieron la misión de ser un punto de encuentro para emprender acciones en materia de policía de proximidad, participación ciudadana, recuperación de espacios públicos y cultura de la legalidad. La prevención del delito constituyó su eje articulador, a partir del cual se promovió la participación ciudadana con la finalidad de disminuir los factores generadores de delitos, mejorar el entorno urbano y promover la convivencia armónica de la comunidad.

11 El Programa Integrado Territorial (PIT) fue uno de los programas prioritarios del gobierno de AMLO, que contó con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche Liconsa, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos son responsabilidad de los Gobiernos delegacionales.



Se pusieron en operación 360 módulos, en los que participaron promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y de la Secretaría de Seguridad Pública, con la responsabilidad de promover la incorporación de los habitantes de la ciudad en acciones de Gobierno que requirieran de la participación ciudadana como un medio para llevar a cabo y evaluar los programas que ejecutaban las distintas dependencias del Gobierno local.

A través de las actividades de los módulos se constituyó la *Red Ángel*, iniciativa del Gobierno que buscó llegar a los beneficiarios de los programas sociales con el propósito de promover y evaluar la instrumentación de estos programas, en la perspectiva de disminuir las profundas desigualdades sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad y de fortalecer el impacto de la política social. Esta red funcionó mediante visitas domiciliarias y reuniones en los módulos para promover los programas sociales y su operatividad. Entre 2009 y 2010 se llevaron a cabo 2 millones de visitas domiciliarias y 5 000 reuniones vecinales.

Más que como un espacio de participación ciudadana, la Red Ángel fungió principalmente como correa de transmisión entre el Gobierno y la ciudadanía, con funciones más bien informativas y de gestión, pero poco operó en sentido contrario, es decir, como vínculo y espacio de incidencia entre los ciudadanos y el Gobierno. El espacio de esta Red fue utilizado también para informar sobre las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana y dar seguimiento en el territorio a las nuevas disposiciones de la reforma de 2010.

Por otra parte, la Ley de Participación Ciudadana, que regula en lo general la participación territorializada, tuvo una nueva reforma en 2010. En esta versión se amplió el ámbito de la participación reconociendo diversos actores urbanos como sujetos de la participación institucionalizada e introdujo nuevas figuras de representación para estos actores. Además de los Comités Ciudadanos (que sustituyen a los Comités Vecinales) y de los Consejos Ciudadanos (ámbito delegacional), establece por primera vez una figura diferenciada en el plano territorial: los Consejos de los Pueblos (referidos a los llamados pueblos originarios), así como la participación de las organizaciones ciudadanas y de los representantes de Manzana. De igual manera, se instituye el ejercicio del *presupuesto participativo* como práctica ligada a la intervención de la ciudadanía en asuntos decisivos.

Estos cambios en la LPC acusaron también limitaciones, como el hecho de que los Consejos de los Pueblos no fueron reconocidos aún para el conjunto de los pueblos del Distrito Federal (150 en total), sino únicamente en cuatro delegaciones (sur); la circunstancia de que las organizaciones ciudadanas, para poder participar, deben contar con requisitos formales, como estar previamente constituidas como personas morales sin fines de lucro, y el hecho también de que el presupuesto participativo no es abierto a los intereses ciudadanos, sino que está circunscrito a la decisión sobre un listado de acciones previamente definidas por la Delegación.

En relación a la participación territorializada hay que decir que, a pesar de los esfuerzos por constituir espacios ciudadanos para la gestión de las demandas y la intervención en la orientación de los problemas públicos de interés local, este tipo de participación ha estado permanentemente sujeta a la intromisión de los intereses partidarios inmersos en el territorio y no ha podido desligarse en general de las prácticas clientelares y corporativas. Este es un estigma con el que carga la participación vecinal y uno de los principales desafíos a resolver.

En otro orden, hay que mencionar los ejercicios de participación ciudadana en el desarrollo social que se llevaron a cabo principalmente en los dos últimos períodos y que promovieron la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones en asuntos puntuales referidos al territorio y a la vida barrial. Al respecto, resultan relevantes los casos de cuatro programas sociales que operaron a través de asignación de recursos, cuyo destino fueron acciones u obras específicas decididas por los ciudadanos en asambleas vecinales: Mejoramiento Barrial, Coinversión para el Desarrollo Social, Programa de Apoyo a las Unidades Habitacionales y el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social.

Dentro del mismo campo del desarrollo social, fue creado también en 2007 el *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, por mandato de la Ley de Desarrollo Social. Este organismo tiene como función la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los programas sociales que ejecuta. En su estructura organizativa se destaca el Comité de Evaluación y Recomendaciones como la instancia clave para la toma de decisiones con respecto a las atribuciones sustantivas del propio Consejo. Se integra por el titular de la Secretaría y seis consejeras y consejeros



ciudadanos, con amplios conocimientos y/o experiencia comprobada en la materia, que son designados por el jefe de Gobierno a propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Tiene a su cargo, entre otras funciones, realizar la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los programas sociales, así como emitir recomendaciones y observaciones a las dependencias ejecutoras de los programas evaluados con carácter vinculatorio. Esto permite establecer un proceso de retroalimentación y mejorar el diseño, la instrumentación y los resultados de los mismos. Desde su creación hasta la fecha se han llevado a cabo 10 evaluaciones externas de políticas vinculadas al desarrollo social.

La participación ciudadana como práctica institucionalizada ha tenido que ver igualmente con la parte normativa, componente sustantivo de la gobernanza, y con la intervención de distintos actores, sociales y políticos, para la conformación de un marco legal que estableciera las reglas, los principios y las modalidades de participación. En estos 15 años de Gobiernos de izquierda en la Ciudad de México se promovieron y aprobaron tres leyes relevantes de carácter local que hasta la fecha auspician y norman la participación. Éstas fueron el resultado de un largo período de cabildeo y negociación entre organizaciones de la sociedad civil, autoridades y legisladores locales. Nos referimos principalmente a la ya citada Ley de Participación Ciudadana (1998), la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Con estas leyes se establecieron las bases para lograr: *institucionalizar* la participación de la ciudadanía en el ámbito público; generar una política de participación social que se constituya en eje estratégico de una *nueva relación democrática entre el Gobierno y la sociedad*; desarrollar formas de *organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de Gobierno* para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; y perfeccionar el cuerpo de *instituciones, normas y procedimientos públicos* para permitir el *control y la fiscalización* ciudadana en el ejercicio del Gobierno (Álvarez y Sánchez Mejorada, 2013c).

Pese a los visibles avances en el diseño institucional, la creación de instrumentos y mecanismos, la institucionalización de prácticas y la puesta en vigencia de una normatividad en materia de participación ciudadana, el camino de la construcción de la gobernanza en la Ciudad de México tiene



aún un importante trecho por recorrer. El conjunto de componentes de la participación ciudadana institucionalizada en los Gobiernos de izquierda no ha logrado aún superar la red de prácticas clientelares y corporativas heredadas del pasado; la estructura burocratizada y centralizada del Gobierno priista no ha sido alterada por una reforma política y administrativa de alto calado; la mayor parte de las leyes involucradas en la materia no ha sido reglamentada y la ciudadanía no cuenta, por tanto, en muchos casos, con reglas claras, bases para la instrumentación de nuevas prácticas participativas. En términos generales, la participación ciudadana continúa siendo preferentemente de carácter consultivo o colaborativo y, salvo casos muy contados, no ha abierto causas a la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. Finalmente, la operatividad de la participación ciudadana institucionalizada carece aún en buena medida de obligatoriedad como política pública y permanece sujeta a la voluntad política de los gobernantes y funcionarios públicos, dependiendo también de las negociaciones entre el Gobierno y las fuerzas partidarias.

## Ciudad de derechos sociales, políticos y civiles

El proceso de democratización y las políticas de inclusión social impulsadas por el Gobierno de la ciudad en distintos rubros del desarrollo urbano trascendieron en algunos casos el ámbito de políticas específicas y derivaron en la construcción de derechos. Esto respondió a objetivos explícitos de los gobernantes locales desde la primera administración, en el sentido de promover una "ciudadanía integral", que, además de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, accediera también a los cívicos y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas.<sup>12</sup>

Estos propósitos han ratificado el perfil de izquierda del Gobierno capitalino y, para hacerlos valer, las distintas administraciones han debido hacer frente a importantes desafíos de regulación, derivados de la inserción del desarrollo de la ciudad en los procesos globales. La promoción de polí-

12 Gobierno del Distrito Federal, "La política social del Gobierno del Distrito Federal", documento marco, diciembre de 1998.

ticas incluyentes y distributivas ha mantenido una tensión permanente con la expansión en la urbe de las fuerzas del mercado y con las aspiraciones de elevación de la competitividad de la capital del país. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad y la privatización de bienes comunes y del espacio público son fenómenos que han cobrado fuerza en las últimas décadas y han sentado una abierta disputa por los bienes urbanos (Álvarez, 2013b).

En este marco, han sido reconocidos, sin embargo, importantes derechos para la ciudadanía capitalina. En términos generales, puede decirse que las tres administraciones de Gobierno: la de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles, la de Andrés Manuel López Obrador-Alejandro Encinas y la de Marcelo Ebrard, han impulsado respectivamente con distintos énfasis los derechos políticos, los derechos sociales, y los derechos civiles y de cuarta generación.

## Los derechos políticos

Se ha señalado que los Gobiernos perredistas y, en particular, el primer Gobierno electo en 1997 se caracterizaron por haber iniciado un proceso declarado de democratización en la Ciudad de México y haber puesto en vigencia los derechos políticos de los que había carecido la ciudadanía capitalina durante cerca de 70 años. Este proceso se inició con la elección del propio Gobierno del ingeniero Cárdenas, en el que los capitalinos ejercieron por primera vez su derecho al voto, y tuvo su sucesión con la elección de los jefes delegacionales, en el año 2000. En la misma dirección fue promovida la política expresa de *participación ciudadana*.

Mediante la política de participación ciudadana (expuesta en el apartado anterior), se instituyeron de facto por diversas vías el acceso y el *principio* de la participación en la vida pública, incursionando en el ámbito territorial, a través de la relación con las delegaciones, de los programas de desarrollo social, de los programas de desarrollo urbano y de los ejercicios de planeación participativa. En el ámbito sectorial y el temático, operó principalmente mediante algunas instancias especializadas (Plataforma de Organismos Civiles, Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Subdirec-



ción de Participación Ciudadana), los Consejos Ciudadanos en las Secretarías (Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, etc.) y la participación en programas específicos (Salud para las Mujeres).

Pero la participación como un derecho fue reconocida en realidad hasta 2010, en la más reciente reforma de la Ley de Participación Ciudadana. En esta versión, la participación es definida como un *derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar individual y colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno* (art. 2 LPCDF).<sup>13</sup>

El derecho a la participación se asume en su forma activa como intervención de los ciudadanos en la vida pública y también, de manera integral, como intervención en las distintas fases de las políticas públicas, los programas y los actos de gobierno: formulación, ejecución y evaluación. De este modo, la definición de esta práctica apunta al reconocimiento de una ciudadanía activa que no circunscribe su participación a los ejercicios de consulta, información o colaboración.

## Los derechos sociales

Durante el primer Gobierno perredista (Cárdenas-Robles), este enfoque estuvo más manifiesto en el ámbito discursivo que en el de las políticas; sin embargo, sus propósitos estuvieron orientados a extender los alcances de las políticas buscando promover la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social. De manera expresa, mediante la política social, se pretendió mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social y, en función de estos propósitos, se impulsaron distintos programas muy ligados a las prácticas de participación ciudadana y a la corresponsabilidad.

Hacia el final de este período fue aprobada la *Ley de Desarrollo Social*, que se caracterizó por estar estructurada a partir de un enfoque de derechos

13 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010.



económicos, sociales, culturales y ambientales y estipular una serie de principios para la política social como: la universalidad, la igualdad, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de derechos.

El segundo Gobierno perredista llegó al poder con el eslogan “Por el bien de todos, primero los pobres”, y sobre esta base colocó la política social como centro de su actividad y los derechos sociales como propósito de su administración. A pesar del sesgo asistencial que caracterizó a la política social, se llevaron a cabo iniciativas que resultaron sustantivas para la construcción de ciudadanía, como la pensión alimentaria para adultos mayores, que consistió en la asignación de una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales. Esta asignación se transformó en 2003 en un derecho exigible, de acuerdo a la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal, y alcanzó en 2012 una cobertura de 480 000 personas mayores de 68 años en la Ciudad de México (Yanes, 2013).

En otros rubros se desarrollaron igualmente acciones relevantes, como en el ámbito de la salud, mediante el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social, el que incluyó un servicio especializado de atención para personas con VIH. Este programa adquirió también, al igual que la pensión para adultos mayores, la categoría de derecho durante el período en el que Alejandro Encinas estuvo a cargo del Gobierno.

En el período de Marcelo Ebrard se dio continuidad a la mayor parte de los programas; en particular, se conservó el de adultos mayores, pero se amplió su cobertura, al reducir la edad mínima para participar de 70 a 68 años, con lo cual se extendió igualmente el reconocimiento de este derecho.

Otro derecho reconocido fue el estipulado en el marco del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, al acceso al espacio público. En los Lineamientos y Mecanismos de Operación (LMO) de este programa se reconoce como un “derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal, el goce y disfrute de los espacios públicos, que es del mayor interés para los fines que persigue la Secretaría de Desarrollo Social, el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de las y los capitalinos” (LMO-PCMB).

## Los derechos cívicos, humanos y de cuarta generación

En el Gobierno de Marcelo Ebrard tuvo lugar el reconocimiento de otro tipo de derechos más allá de los políticos y sociales, que resultaron relevantes para otros aspectos de la vida de los habitantes de la ciudad y que tuvieron la característica de ser derechos promovidos e impulsados desde distintos ámbitos de la sociedad civil, ejerciendo de facto el derecho de participación. Entre éstos se destacaron los casos de la interrupción legal del embarazo (hasta antes de las doce semanas de gestación), que se ubica dentro de los llamados derechos sexuales y reproductivos en el campo de la salud, y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo, con el consiguiente derecho de estas parejas a la adopción.

En ambos casos se trató de derechos reconocidos legal e institucionalmente como resultado de sendos movimientos de organizaciones sociales y civiles de larga data en la ciudad (el movimiento feminista y el movimiento lésbico-gay), que promovieron una interlocución permanente con los Gobiernos locales, elaboraron propuestas de políticas en estos campos y formularon iniciativas de ley para dar estatuto legal a estas medidas.

La interrupción legal del embarazo fue reconocida en la ley aprobada en el mes de abril de 2007 por la ALDF, que incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados para este efecto y la mejora de los mecanismos para la protección de la maternidad libre, informada y responsable<sup>14</sup>. Conjuntamente con este derecho, el Gobierno del Distrito Federal ha introducido desde hace varios años (2000) la perspectiva de género y los derechos sexuales y reproductivos como ejes estratégicos de la política de salud para las mujeres (ver Álvarez, 2004) y más recientemente, la política de los presupuestos sensibles al género. Derivados de estas políticas se instituyeron también, desde el año 2000, a nivel federal, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y sus pares en distintas entidades de la República. En el caso del Distrito Federal, el Instituto de las Mujeres fue creado en febrero de 2002, con el objetivo explícito de promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, eco-

14 Ver Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), [www.gire.org.mx](http://www.gire.org.mx).



nómico, político, cultural y familiar<sup>15</sup>. De la misma manera quedó instituida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 la “equidad de género” como uno de los ejes estratégicos, con una perspectiva transversal.

Por su parte, el matrimonio entre personas del mismo sexo fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la determinación de constitucionalidad de las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del D.F. en diciembre de 2009 al artículo 146 del Código Civil capitalino.

A la par de estos derechos, los derechos humanos como referente genérico fueron igualmente centro de atención en este período y eje de debate y reflexión entre Gobierno y sociedad. Ante la presencia de diversas violaciones a los derechos humanos registradas en la historia reciente de la ciudad, fue planteada la necesidad de elaborar un diagnóstico y un programa para la elaboración de una apolítica pública en torno a estos derechos. En la promoción y la elaboración de estas iniciativas tomó parte un grupo plural formado por el Gobierno de la ciudad, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y las organizaciones civiles especializadas en esta problemática.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, producto de esta gestión, logró compactar un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción sobre 15 derechos y 10 grupos de población analizados en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este Programa contempla 2 412 líneas de acción sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas para los ámbitos local y federal, así como propuestas presupuestales para las acciones estipuladas (Sánchez Mejorada, 2010).

En materia de los derechos de cuarta generación (derechos colectivos), vio la luz también en la Ciudad de México la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Este documento puso de relieve el derecho formulado por Henri Lefebvre en 1968, según el cual los habitantes de las ciudades tienen el derecho de tomar en sus manos el sentido del desarrollo de la ciudad en oposición al sentido mercantil otorgado por las fuerzas capitalistas. Y ratificó también lo estipulado por David Harvey

---

15 Ver [www.inmujeres.df.gob.mx](http://www.inmujeres.df.gob.mx).



como “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”<sup>16</sup>.

El contenido de este derecho adquirió relevancia en la Ciudad de México del siglo XXI ante los enormes cambios urbanos experimentados por la ciudad en su inserción a los procesos globales, que trajeron notables afectaciones a grandes grupos de la población, y muy en particular a los sectores populares. Por este motivo, y en función de los antecedentes de promoción del Derecho a la Ciudad en diversos foros internacionales (Foro Social Mundial), numerosas organizaciones sociales agrupadas en torno al movimiento urbano popular y organizaciones civiles vinculadas al trabajo en relación al hábitat (Coalición Internacional para el Hábitat-México, Copevi, Casa y Ciudad, etc.) articularon la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

La *Carta* fue suscrita en julio de 2010 por un conjunto de personalidades, entre las que figuraron el propio jefe de Gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En este acto, la Carta fue reconocida como un antecedente inminente para la Constitución Política de la capital del país.

El derecho a la ciudad enunciado en la Carta se reconoce como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010; 7).

16 Ver David Harvey en el Foro Social Mundial, 2009: “El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo”, conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belém do Para, Brasil.

En términos generales, la política de derechos del GDF ha sido traducida en diversas políticas públicas que hacen efectivos tales derechos y que ponen de manifiesto la voluntad política gubernamental para ponerlos en vigencia. Sin embargo, estas políticas han sido implementadas en condiciones políticas, económicas y sociales complejas, herencia de Gobiernos anteriores o características de la misma estructura de la ciudad, que han dificultado su pleno ejercicio.

Este ha sido el caso de la existencia de una estructura de Gobierno hipercentralizada, jerárquica y anquilosada que burocratiza los procesos político-administrativos, haciendo poco eficaces las nuevas fórmulas gubernamentales, y que no ha sido reformada de acuerdo a las exigencias de la nueva realidad. La falta de correspondencia entre las políticas económica, fiscal y social es otro de los nudos problemáticos de los actuales Gobiernos, que no garantiza la implementación de los derechos sociales, limita la redistribución de los recursos públicos y restringe los derechos a prácticas asistenciales con vistas a una ciudadanía pasiva. De igual manera, la vigencia de una cultura política clientelar y corporativa, que pone el énfasis en los favores políticos y la reproducción de liderazgos protagónicos que sustituyen la participación ciudadana, es también un ámbito que obstaculiza la construcción de ciudadanía.

## **Políticas social de inclusión y ampliación de la ciudadanía**

El papel de los Gobiernos locales no puede reducirse al de ser gestores de las políticas sociales definidas en el ámbito de los Gobiernos nacionales, sino que debe impulsar una política socioeconómica que atienda la promoción de un desarrollo humano sustentable en el ámbito local (Bodemer, K, Corraggio, JL y Ziccardi, A, 1999). Pero este ambicioso objetivo supone no solo disponer de recursos, sino también de una nueva institucionalidad que permita implementar políticas con este sentido (Ziccardi, 2012).

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 ha puesto en marcha un conjunto de políticas sociales urbanas que han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores populares. Estas políticas apuestan tanto a la creación de condiciones de equidad social como a promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciu-



dadanos, a partir del diseño de políticas que fomenten la participación de diferentes actores sociales, civiles y académicos (Ziccardi, 2009a). Se trata de acciones universales de inclusión social que actúan al mismo tiempo que se mejoran 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. Dentro de los retos que aún enfrenta la democracia local se encuentra la cultura ciudadana, en la que componentes clientelares y autoritarios tienen gran arraigo. 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, en el que se advierten algunos avances significativos<sup>17</sup>.

En la primera administración democrática de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de enfrentar la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, optó por incorporar las ONG en los procesos de toma de decisiones y asumiendo una perspectiva de género, particularmente a través de programas de salud reproductiva<sup>18</sup>. Este diseño de políticas sociales continuó durante el Gobierno de Rosario Robles, quien sustituyó al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas tras haber sido postulado como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000.

Durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se puso énfasis en la integración territorial de los programas sociales, y para ello se creó el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS). Este se implementó desde el aparato central del Gobierno de la ciudad de México —particularmente en la actuación de las secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda y Salud— y con escasa participación de las delegaciones, que son las instancias del Gobierno local que actúan con mayor proximidad con la ciudadanía. Este programa definió su universo de actuación en las unidades territoriales que se hallaban en media, alta y muy alta marginación social, aplicando diez programas orientados a mejorar la calidad de vida de

17 Muchas de las ideas de este apartado para el período 1997-2006 se encuentran desarrolladas en Ziccardi (2009b).

18 Posteriormente, los servicios de salud dejaron de depender de esa Secretaría y pasaron a la naciente Secretaría de Salud.



los sectores populares: apoyo económico a adultos mayores para alimentación y medicinas, mejoramiento de vivienda en lote propio de barrios populares, apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, al rescate de unidades habitacionales, a los desayunos escolares, a los créditos a microempresarios, al apoyo a la producción rural y a los proyectos productivos y de apoyo al empleo. Los programas tienen como principal objetivo lograr la inclusión social de la ciudadanía, actuando sobre los sectores más pobres de la población, con una combinación de criterios a la vez focalizados y universales. Focalizados porque, primero, se detectan zonas de la ciudad en las que predominan situaciones de muy alta y alta marginalidad, 870 unidades territoriales de un total de 1 352 que componen la ciudad. Pero, en su interior, se identifican grupos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados– y luego se intenta actuar sobre estos de manera universal. Sin embargo, por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestal<sup>19</sup>, los dos principales programas del PITDS son el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio. Puede decirse que la política social implementada en este Gobierno estuvo caracterizada por la universalidad y la exigibilidad, además de su territorialización.

La dimensión sustantiva de las políticas públicas (Gomà y Subirats, 1999) se puede hallar de manera sintética en la frase que Andrés Manuel López Obrador incorporó en sus discursos desde el inicio de su Gobierno: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Sin embargo, esto no incluyó un compromiso por democratizar la gestión ampliando los espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Estos espacios se limitaron a: 1) los consejos de desarrollo urbano, desarrollo social, órganos de consulta, y estaban integrados por representantes de la ciudadanía, muchas veces elegidos por las propias autoridades (Ziccardi, 2003); 2) las asambleas comunitarias, espacios de participación restringida que preceden al otorgamiento y la distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales. Pero, en su dimensión operativa (Ídem, 1999), debe decirse que se asignaron a las políticas sociales

19 El Apoyo a Adultos Mayores, entre 2001 y 2006, absorbió el 43,6 % de los recursos (13 500 millones de pesos), seguido de los programas de vivienda (mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto), con 31,9% (9 800 miles de millones de pesos) (Evaluá: 2007).

cuantiosos recursos para el PITDS, provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción definida por el jefe de Gobierno, no obstante las limitaciones propias de una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás y con las delegaciones le restó eficacia a esta acción.

Durante el Gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), la política social amplió su actuación, fortaleció la aplicación de criterios de equidad de género en diferentes programas sociales e inclusive en el presupuesto local, recuperó el valor material y simbólico del espacio público en la construcción de ciudadanía e hizo efectivo el reconocimiento de los derechos civiles sexuales y reproductivos (Ziccardi, 2012). También se amplió la agenda social al haber incluido todo lo concerniente a las acciones de mitigación del cambio climático y de movilidad sustentable y accesibilidad para personas con capacidades diferentes (Yanes, 2013). En este sentido, se aprobaron medidas como el matrimonio entre personas del mismo sexo y su derecho a la adopción de hijos. Además se reconoció el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo antes de las doce semanas de gestión. Se dio continuidad y se ampliaron programas exitosos como el de Pensión Alimentaria para adultos mayores, habiéndose reducido la edad del beneficiario de 70 a 68 años; se pusieron en marcha programas de gran envergadura, como el Programa Prepa Sí, y se iniciaron otros innovadores como el Seguro de Desempleo y el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Colonias y Pueblos de la ciudad, el cual puede ser considerado ya un programa emblémico del Gobierno del D.F. que tiene un gran reconocimiento social en México y en el exterior. De acuerdo con Pablo Yanes (2013: 148), “se observó cierto proceso de hibridación del enfoque de política social por la vinculación de criterios meritocráticos en el acceso a apoyos escolares, la introducción de condicionalidades en algunos programas, un peso más acentuado del programa federal de salud y mayor participación de agentes privados en la producción de vivienda social”.

## Las políticas de vivienda y de desarrollo urbano

Dentro del conjunto de políticas sociales implementadas por el GDF en estos años, la política de vivienda ha sido un componente fundamental. El Instituto



de Vivienda del D.F., creado a finales de la década de los noventa, se consolidó en estos años y diseñó una política habitacional original e innovadora. Su objetivo es garantizar el acceso a una vivienda digna e integrada en los aspectos social y urbano de amplios sectores populares que no tienen acceso al mercado formal, produciendo viviendas de calidad e intentando desarrollar en la práctica un modelo de ciudad compacta.

Dicha política fue diseñada e implementada no solo por técnicos y funcionarios, sino también por académicos, en particular de la UNAM y la UAM, y actores de la sociedad civil: representantes de organizaciones ciudadanas, del Movimiento Urbano Popular (MUP), gremiales como el Colegio de Arquitectos y otros grupos interesados en mejorar la habitabilidad del conjunto de población que vive en la ciudad capital. Esta política pretende hacer efectivo el derecho humano a la vivienda incorporado en la década de los años ochenta a la Constitución (artículo 4º) y que en la Ciudad de México ha adquirido nuevas connotaciones a partir de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en el mes de julio de 2010.

En lo fundamental, se trata de una política en la que se privilegia el componente social, atendiendo de manera prioritaria a los grupos vulnerables —el 75 % de las familias atendidas recibe menos de 5 VSMV, se hallan en situación de alta y muy alta marginación y no tienen acceso al sistema formal de crédito—. Es una política que incorpora una clara perspectiva de género —al menos el 60 % de los créditos otorgados es para mujeres— y por primera vez se atiende a la población rural de la ciudad, creándose para ello el Programa de Vivienda Rural Sustentable<sup>20</sup>, el cual se adecuó a las características propias de más de 600 familias que viven y trabajan en actividades rurales de la ciudad.

Un rasgo importante de la política de vivienda social es que se diferencia sustancialmente de la impuesta por el Gobierno federal, la cual produce grandes conjuntos de vivienda terminada en periferias lejanas carentes de servicios y equipamientos. En el caso del INVI, creado en 1998, desde el inicio de su actuación, y a pesar de los escasos recursos con los que contaba, diseñó una original acción gubernamental para la demanda efectiva. Lo anterior ha llevado a

20 Este programa fue diseñado por académicos de la UNAM y obtuvo el premio de la Bienal de Arquitectura Mexicana 2012 que otorga la Federación de Arquitectos de México. A partir de esta experiencia, el INVI decidió incluir esta línea de crédito en las Reglas de Operación del Instituto.



diversificar e institucionalizar una amplia gama de soluciones para poder cubrir las necesidades habitacionales, fundamentalmente de los grupos sociales de menores ingresos. Se destaca el desarrollo del Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV)<sup>21</sup> en colonias populares y espacios comunes de conjuntos habitacionales, que contó con la participación y la coordinación de distintos actores sociales, civiles, gubernamentales, profesionales (colegio de arquitectos), tanto en el diseño como en su implementación, su seguimiento y su evaluación (Sánchez Mejorada, 2009). Posteriormente, cuando se aprobaron las leyes de la Política Social y de Vivienda, en las que se reconocen los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la política de vivienda adquirió mayor centralidad en el interior de la política social y el Programa de Mejoramiento y de Ampliación de Vivienda en lote propio operado por el Instituto de Vivienda se realizó en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social del DF y en el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT).

El principal objetivo de estos programas era crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando, de esta manera, un masivo proceso de inclusión social. De este modo, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Asimismo, el programa planteaba contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad. ●

Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejora o ampliación de la vivienda precaria, asignar un arquitecto a cada familia, quien ofrece asesoría especializada, y otorgar facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. En su diseño participaron representantes del grupo de ONG mexicanas, que forman parte de Habitat International Coalition (HIC), organismo de la ONU, y representantes del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. También aportaron sus ideas y experiencias algunas organizaciones sociales de apoyo a sectores populares, como la Unión Popular Revolucionaria

21 Es el antecedente del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Emiliano Zapata (Uprez), además de una ONG colombiana, Fedevivienda. De igual forma, se incorporaron las opiniones de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos (Mier y Terán, A y Ziccardi, Arturo, 2005)<sup>22</sup>.

La magnitud de la acción exigió un proceso de reestructuración institucional y un esfuerzo de juridificación de la vivienda social que llevó a crear nuevas figuras de tenencia de la vivienda, como el condominio familiar y popular. Asimismo debe destacarse que se ha inaugurado un proceso de certificación de arquitectos e ingenieros como peritos en vivienda social y popular con capacidades técnicas y sociales para participar en estos programas habitacionales, lo cual surgió de un convenio firmado entre el INVI y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. En el año 2002, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio obtuvo el Premio Nacional de Vivienda como mejor práctica en su tipo. A esta amplia acción en colonias populares se suma el Programa de Mejoramiento de Pueblos originarios y el Conjuntos habitacionales que promueve la Procuraduría Social del Gobierno de la ciudad.

Durante la administración de Marcelo Ebrard, el Programa de Vivienda estuvo constituido por dos vertientes principales: el Programa de Vivienda en conjunto —incluyendo financiamiento, ayudas para renta y subsidios a ecotécnicas— y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, que abarcaba la ampliación o construcción en terreno propio<sup>23</sup>. De igual forma, el INVI continuó impulsando la densificación de algunas zonas y la redensificación de las delegaciones centrales. Para ello puso en marcha el proyecto “Redensificando la ciudad central del Distrito Federal”, basado en la sustentabilidad, disminución de los gases de efecto invernadero, mejoramiento urbano e inclusión social, actuando en 272 predios ubicados en las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, lo que se tradujo en la construcción de 6 620 viviendas nuevas. Este programa obtuvo en 2011 el Premio Nacional de

---

22 El monto del crédito para mejoramiento era de 30 mil pesos y para las nuevas viviendas, de hasta 61 mil pesos y estaba destinado al pago de materiales y mano de obra. El plazo para su pago era de hasta 8 años, a partir de un mes del finiquito de la obra. También se daban estímulos por pronto pago del 15 % en las mensualidades cubiertas oportunamente y del 5 % por pagos anticipados (Mier y Terán, A y Ziccardi, A, 2005).

23 En total, entre 2007 y 2012 se otorgaron más de 128 mil financiamientos a los sectores de menores recursos y se estima que se beneficiaron más de 500 mil personas. Esto representó una inversión social total de 12 800 millones de pesos (INVI, 2013).



Vivienda en la categoría de Desarrollo Habitacional, no solo por las características técnicas del proyecto, sino también por su contribución al mejoramiento de la ciudad central y por favorecer el repoblamiento de esta importante zona comercial y de servicios. Asimismo, introduciendo criterios de sostenibilidad ambiental en correspondencia con la Agenda Ambiental del Plan Verde de la Ciudad de México, todas las viviendas otorgadas con crédito INVI desde 2008 cuentan con dispositivos y sistemas que reducen consumos de agua, luz y gas. En total, 269 condominios con 9 828 viviendas cuentan con estas ecotecias que benefician a las familias con ahorros en el pago de estos servicios.

Por otra parte, en materia de desarrollo urbano, durante los primeros años de la administración del primer Gobierno democrático de la ciudad, sus principales propósitos en materia de política urbana y de vivienda estuvieron centrados en “promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada”, así como incrementar la oferta de alternativas de vivienda de interés social (PGD-DF 1997-2000). La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó innovadores procesos de planeación participativa para la realización de 31 programas parciales de desarrollo urbano en barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales en los cuales participó un amplio número de académicos que realizaron experiencias en diferentes zonas de la ciudad a partir de incluir a la ciudadanía directamente en el proceso de planeación (Ziccardi, Alicia, coord., 2003)

También debe señalarse que, en materia urbana, durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador se tomaron decisiones para regular el crecimiento urbano vinculándolo a la política de vivienda, entre los cuales se destaca el Bando Dos, con el que se proponía restringir el crecimiento hacia las áreas centrales del D.F., y así, preservar las áreas de conservación y las zonas de reserva ecológica. Con todo lo anterior, en esta administración, además de haber reconocido la vivienda como un derecho humano, se tomó como un elemento estructurador del ordenamiento territorial y como factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2008).

Dentro del Programa General de Desarrollo de la administración de Marcelo Ebrard se establecieron siete ejes estratégicos, uno de los cuales se refiere a un “nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos”, con perspectiva de equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad. Además, se propuso garantizar y universalizar el



derecho a una vivienda digna, y uno de los temas con mayor relevancia durante esta administración fue el de la sostenibilidad. En cuanto a la planeación participativa, 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 que no se logró aprobar. Esta labor, durante más de diez años, ha llevado a que varios proyectos desarrollados por el INVI obtuvieran 10 importantes premios y reconocimientos nacionales e internacionales.

Entre los grandes retos que aún deben enfrentarse están, por un lado, la necesidad de hacer mayores esfuerzos para integrar todas las políticas urbanas de la ciudad, que, como en todos los ámbitos de Gobierno, actúan sectorialmente. En particular podrían potenciarse los resultados si se vincularan más la política de vivienda con el conjunto de políticas y programas sociales, en particular con el PCMB. Pero también sería deseable hallar mayores vínculos con las políticas económicas, de turismo, de desarrollo urbano, de obras públicas y de movilidad y transporte. Por otro lado, se deben continuar privilegiando los criterios sociales y de calidad de la vivienda, mantener el ritmo de gasto y de recuperación de créditos e incentivar a los profesionistas que participan en estos programas para que continúen realizando esfuerzos por innovar en el diseño y las tecnologías adecuadas para la producción de viviendas así como en la creación de nuevas tipologías urbanas para contribuir desde lo urbano a disminuir las grandes desigualdades que aún existen en el espacio de la gran ciudad.

## **La políticas de mejoramiento del espacio público**

En el espacio público se generan las condiciones propicias para desarrollar prácticas sociales colectivas que contribuyan al fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia, además de impulsar procesos de construcción o expansión de la ciudadanía haciendo efectivo el derecho a la ciudad (Ziccardi, 2012). En la Ciudad de México, el espacio público expresa las profundas desigualdades que existen tanto por sus condiciones materiales como por la oferta diferenciada de actividades recreativas que ofrecen. Por ello, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del Gobierno del D.F. tiene como principal objetivo promover prácticas de organización colectiva para

mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen. La idea es generar procesos que contrarresten los efectos de la segregación urbana y exclusión social a partir de la creación o adecuación de espacios públicos, convirtiéndolos en lugares seguros y favorables para la convivencia comunitaria, garantizando con ello el acceso de todos los habitantes de la ciudad (*idem*, 2012). Para ello, el Programa convoca anualmente a quienes habitan en barrios populares que elaboran propuestas creativas sustentadas técnica, social y administrativamente, para lo cual deben contar con un asesor comunitario, que puede ser un académico o un representante de OSC.

La importancia de este Programa se refleja en la cantidad de obra pública realizada desde su implementación. En total, entre 2007 y 2012 se realizaron 981 obras con un monto total de 718 millones de pesos, concentradas mayormente en la delegación Iztapalapa, una delegación localizada en el oriente de la ciudad que alberga mayoritariamente sectores populares de menores ingresos. Lo anterior, a pesar de que los montos asignados a cada proyecto variaron año tras año. En un principio se otorgaba entre 1 millón y 5 millones de pesos, por un período de no más de tres años consecutivos; estos montos permitían garantizar la realización de obras de cierta envergadura y calidad. Pero en las siguientes convocatorias se presentó un número cada vez mayor de proyectos sin que se incrementaran los recursos; por el contrario, se redujeron. Ante ello, el Comité Técnico optó por reducir drásticamente los montos asignados, para poder apoyar un número mayor de iniciativas comunitarias. Esto, sin duda, debilitó uno de los criterios más importantes del Programa, el de realizar obras de gran calidad (Ziccardi, 2012). Lo más importante es que el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, tales como: las asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB, que evalúan y aprueban los proyectos (en los que participan miembros de OSC, de universidades y del Gobierno local), los comités ciudadanos delegacionales y el Consejo del PCMB, que da seguimiento al programa en su conjunto (Ziccardi, 2013). Pero la principal innovación en materia de instrumentos de participación para la gestión urbana es la que el Gobierno local ha promovido transferir directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. Aunque si bien solo involucra a aquellos grupos ciudadanos que participan en el programa, de esta forma se logra crear nuevos liderazgos



y nuevas formas de aplicación y control social sobre los recursos públicos. Se trata de generar no solo una mejora material, una obra pública, sino también un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (idem).

Cabe mencionar que la experiencia de las acciones realizadas en el marco del PCMB es diversa —plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas— y que los resultados de cada una de ellas dependen no solo de las relaciones del Gobierno central del D.F. con la ciudadanía y los asesores técnicos, sino también de las autoridades delegacionales y del esfuerzo ciudadano cotidiano. Además, del grado de complejidad del proyecto presentado, el cumplimiento del trabajo de las empresas contratadas y la historia de las formas de participación y representación vecinal que se tengan en el lugar donde se realiza la obra.

## **Reflexiones finales**

En México, desde hace varias décadas se ha impuesto una política económica neoliberal que afecta las condiciones de vida de los sectores populares e impide avanzar en la expansión de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales. De esta forma, las políticas sociales del ámbito nacional se caracterizan por ser principalmente políticas de atención a la pobreza, focalizadas y de corte asistencialista. En contrapartida, los Gobiernos locales de la Ciudad de México, democráticamente elegidos a partir de 1997 y gobernados por una coalición de izquierda, han avanzado en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Para ello se han diseñado y aplicado innovadoras políticas de inclusión social, políticas redistributivas en las que se ha propiciado inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas y el acceso a los bienes urbanos (mejoramiento de vivienda en casas propias y conjuntos habitacionales, mejoramiento o creación de espacios públicos en zonas populares de la ciudad, subsidio al transporte público particularmente al metro y al metrobús, así como al pago de los servicios de agua potable). Igualmente han sido promocionados y reconocidos diversos derechos que han fortalecido la condición ciudadana y han ampliado los espacios de inclusión so-



cial, tales como la pensión alimentaria para adultos mayores, la gratuidad en los medicamentos, el derecho a la participación, la despenalización del aborto y el reconocimiento a los matrimonios del mismo sexo, que han sido algunos de los más relevantes. Todo esto ha redundado sin duda alguna en mayores condiciones de equidad y en mejor calidad de vida para los habitantes de la ciudad capital.

Sin embargo, la acreditación del carácter de izquierda del Gobierno local exige volver la mirada a otras áreas del desarrollo local que no han sido suficientemente atendidas. Por un lado, las que hacen referencia a los ámbitos propios de la democratización de la gestión como requisito necesario para avanzar en generar condiciones de equidad, tales como: la descentralización política y administrativa del Gobierno central de la ciudad hacia los Gobiernos locales de las dieciséis delegaciones o demarcaciones que forman parte del Distrito Federal; una política fiscal más transparente y equitativa, particularmente en relación con el pago del principal impuesto local, el predial; una política laboral local de reconocimiento y ejercicio de los derechos de los trabajadores para que cuenten con prestaciones sociales y estabilidad; una política económica para creación de fuentes de empleo y el apoyo a las incipientes prácticas de economía social y solidaria; criterios equitativos de definición de áreas urbanas para la inversión pública; participación ciudadana en las decisiones sobre la inversión pública; una política participativa de seguridad ciudadana y el diseño de un proyecto de ciudad "para todos" que ofrezca elementos mínimos para garantizar la integralidad de las políticas públicas del ámbito local.

Por otro lado, las tensiones que se generan a partir de algunas directrices de la política de finanzas local que, ante la permanente reducción del monto que recibe la ciudad por concepto de las participaciones federales, ha puesto en marcha diferentes instrumentos de asociación público-privada para captar mayor inversión nacional y extranjera. Estos procesos urbanos: construcción de grandes vialidades, segundos pisos, macrodesarrollos urbanos, etc., suelen afectar las condiciones de vida tanto de los sectores populares como de los sectores medios generando efectos económicos, sociales y ambientales, debilitando la identidad local y afectando la cohesión social. En particular, se debería transparentar y rendir cuentas sobre la manera cómo un Gobierno de izquierda se apropia y, en su caso, cómo redistribuye entre los sectores populares y medios y a través de inversión en los barrios más pobres de la ciudad, los excedentes que

obtienen los desarrolladores inmobiliarios a través de actos de Gobierno que implican cambios de usos del suelo, tales como: transferencia de potencialidades, redensificación de espacios centrales, procesos verticalización de la ciudad.

## Bibliografía

Álvarez, Lucía (2006), "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

— (2004), "Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal", en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Iisunam/Comesco/Indesol, México

— (2008), "Las mudanzas de la izquierda", en Pérez y León (coords.), *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

— (2013a), "La participación ciudadana en los Gobiernos perredistas del D.F.", en Cadena, Jorge, y Armando López (compiladores), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, Iisunam, Ceich-UNAM, México.

— (2013b), "La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal", *Revista Acta Sociológica*, en Prensa, México.

—, y Cristina Sánchez Mejorada (2013c), "Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Revista del Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior de Colombia*, Bogotá (en prensa).

Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis, y Ziccardi, Alicia (1999), "Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo", documento de lanzamiento de la Red N° 5 de Urban Políticas Sociales Urbanas. Montevideo.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.

Brugué, Quim, y Gomà, Ricard (1998), "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Brugué, Quim, y Gomà, Ricard (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Castells, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 tomos, Alianza Editorial, Madrid.

Casa y Ciudad (2009), *Evaluación del diseño y operación del Programa Vivienda en Conjunto*, México: Evalúa-DF.



- Consejo Nacional Población (Conapo) (2013), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2010, Sedesol, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2013), "Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012", México, Coneval.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evaluá- D.F.), (2011), "Pobreza en el Distrito Federal y su comparación con la pobreza a nivel nacional y en las metrópolis del país", Evaluá-DF, México.
- De Mattos, Carlos (et. al) (2002), "Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿impactos de la globalización?", en revista *EURE*, vol. 28, n° 85, Santiago de Chile.
- Enríquez, Lourdes, y Claudia Aranda (coords.) (2008), *Despenalización del aborto en la ciudad de México*, GIRE, PUEG-UNAM, IPAG, México.
- Garr Emily (2009), "Polaridad socioeconómica de los trabajadores terciarios en la Ciudad de México, 2000", en Gustavo Garza (coord.), *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, Colmex, México, pp. 743-774.
- Gomà, Ricard, y Subirats, Joan (coords.) (1999), *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- González Reynoso, Arsenio (coord.) (2011), "Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal", PUEC, Evaluá-DF, México.
- Harvey, David (2009), "El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo", conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belem do Para, Brasil.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2013), "México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios", Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2010), "Censo de Población y Vivienda", Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005) (2007) (2009), "Censo Económico", Inegi, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005) (2007) (2009), "Encuesta origen-destino", Inegi, México.
- Instituto de Vivienda del D.F., (2013), *Hacemos ciudad con vivienda, 10 premios al INVI 2007-2012*, INVI, México.
- Islas Aguirre, Juan Francisco (2003), "Empleadas del hogar en el medio urbano", *Ciudades 57* (enero-marzo), RNIU, Puebla, México, pp. 21- 27.
- ITDP (2013), *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, México, ITDP, CDH-DF.
- Jusidman, Clara (2002), "La política social en la administración Cárdenas-Robles en el Dis-



trito Federal”, en Álvarez et. al (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*, UNAM/UAM/INAH, México.

Lefebvre, Henri (1968), *El derecho a la ciudad*, Historia/Ciencia/Sociedad, No. 44, Ediciones Península, Barcelona, España.

Meneses Reyes, Rodrigo (2012), “La negociación jurídica del derecho a la ciudad: los ambulantes y el Centro Histórico de la Ciudad de México”, en “Seminario Permanente, Centro Histórico de la Ciudad de México”, vol 2, pp. 11-34, México, UNAM, Coordinación de Humanidades / PUEC.

Mier y Terán, y Ziccardi, Alicia (2005), “Poverty and Policies of Social inclusion in México city. Mejoramiento de Viviendas”, en Herrle, Peter, and Uwe-Jens, Walter (ed.), *Socially Inclusive Cities*, pp. 51-72.

Mier y Terán, Arturo; Vázquez, Isabel, y Ziccardi, Alicia (2012), “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México”, en Ziccardi, Alicia (coord) (2012), *Ciudades de 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ed. UNAM, 2012.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) (2012), “Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZ-MVM)”, México.

— (2011), “Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal”, México, PUEC-UNAM, Evalúa-DE.

Provencio, Enrique, y Pablo Yanes (editores) (2006), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo de Desarrollo Social, México.

Sánchez Mejorada, Cristina (2010), “Sentido y contrasentido de los derechos humanos en el marco de un proyecto neoliberal. Balance de las acciones de Gobierno del Distrito Federal”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma del Estado y Ciudadanía, Universidad Iberoamericana, México.

— *et al.* (2009), “Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda”, México: Evalúa-DE.

—, y Lucía Álvarez (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana / FCE, México.

Sasen, Saskia (2009), “Situando ciudades en circuitos globales”, en Arce, Cabrero y Ziccardi, *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, Cámara de Diputados/CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.

Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal (2013), *Reporte económico de la ciudad de México*, México.

- 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.
- Subirats, Joan y Parés, M. (en prensa), "Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?", revista *Interdisciplina*, No. 2, Ceiiich-UNAM, México.
- 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.
- Tejera, Héctor (2012), "Procesos políticos, cultura y participación ciudadana", en Emilio Duhau, *Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli*, Ed. Olacchi, Quito, Ecuador.
- Yanes, Pablo (2013), "Quince años de política social en la ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones", en revista *Nueva Sociedad*, No. 243, enero-febrero de 2013.
- Zapata, E., y Ziccardi, A. (2012), "La Ciudad: actor protagónico en un mundo global", en *Ciudad de México, ciudad global. Acciones locales, compromiso internacional*, México, GDF, PUEC-UNAM.
- Zárate, Lorena (2010), "Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad: el derecho a construir la ciudadanía que soñamos", en Sugranyes, Ana, y Chalotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s por el derecho a la ciudad*, Ed. HIC, Chile.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Las reformas del Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes", en IEDF, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Ziccardi, Alicia (2009), "Políticas de inclusión social en la ciudad de México", en Barba Solano, Carlos (comp.), "Retos para la integración social de los pobres en América Latina", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Buenos Aires, pp. 237-257.
- Ziccardi, Alicia (2012), "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México", en revista *Gestión y Política Pública*, vol. temático, México, CIDE, pp. 187-226.
- Ziccardi, Alicia (2013), "Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana", en Cohen Eglar, Tamara Tania (org.), *Reinacão da democracia na América Latina*, Letra Capital Editora, Brasil, pp. 85-108.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2003), "Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF", México DF: Iisunam, Posgrado en Urbanismo, PUEC-UNAM.
- Ziccardi, Alicia (coord) (2012), *Ciudades de 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ed. UNAM, México.