

Continuidades, rupturas y emergencias

Las desigualdades urbanas
en América Latina

Alejandro Sehtman
Elizabeth Zenteno
coordinadores

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Posgrado en Estudios Latinoamericanos
Universidad Nacional Autónoma de México

El proceso de neoliberalización que, con particularidades nacionales, se desplegó en la región durante las décadas de 1980 y 1990 convirtió a los espacios urbanos en los escenarios principales de la vida comunitaria. Mientras que por un lado los efectos económicos y sociales de las políticas de ajuste estructural golpeaban fuertemente a las poblaciones urbanas, por el otro las reformas del Estado tendieron a trasladar responsabilidades y dar mayor autonomía a las escalas subnacionales de gobierno, en particular los gobiernos locales. Al mismo tiempo que la abrió a los flujos globales (sobre todo de capitales) la neoliberalización de América Latina produjo un desplazamiento de la articulación territorial de importantes dinámicas económicas, políticas y sociales hacia el ámbito urbano.

Reflexionar sobre la ciudad implica considerar un amplio espectro de la vida urbana. Los cinco capítulos que componen el presente volumen intentan abarcar diferentes áreas de la vida en ciudad y sus artículos se proponen como un aporte al debate sobre la realidad urbana en América Latina desde diferentes disciplinas, intentando ser una contribución al estado actual del conocimiento, así como una discusión sobre el futuro. Al dirigir nuestra mirada de científicos sociales hacia las ciudades se nos abren nuevas interrogantes cuya respuesta debe nutrir al debate académico e institucional sobre una región que no cesa de producir cambios políticos y sociales.



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



PUEC
UNAM



Continuidades, rupturas
y emergencias

Las desigualdades urbanas
en América Latina

Índice

Prólogo <i>Maura Pardini Bicudo Véras</i>	7
Introducción. Latinoamérica urbana, una mirada sobre la transformación de las ciudades <i>Alejandro Sehtman y Elizabeth Zenteno Torres</i>	15
I. FORMACIONES Y TRANSFORMACIONES EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS	
Transformaciones espaciales, identidades urbanas emergentes y conceptos de ciudadanía en el Cono Norte, Lima, Perú <i>Kathrin Golda-Pongratz</i>	31
Segregación urbano-residencial en la ciudad de Morelia, México. Desarrollo periurbano y densificación en la ciudad intermedia latinoamericana <i>Erika Elizabeth Pérez Múzquiz</i>	45
Políticas urbanas en Ecuador: Transformación urbana posneoliberal <i>Diego Aulestia Valencia</i>	63
II. LA DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS	
Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas: segregación y fragmentación urbanas en un escenario paradójico <i>Ramiro Segura</i>	85
Territorios e Identidades Sociales: las políticas de seguridad pública y los dilemas de la urbanización en las favelas de Río de Janeiro <i>Neiva Vieira da Cunha y Marco Antonio da Silva Mello</i>	103
Segmentación del espacio residencial y colapso de la movilidad cotidiana en la zona metropolitana de Bogotá <i>Óscar A. Alfonso R.</i>	115
La medianización por la movilidad urbana. Estudio de caso en un barrio popular de Santiago de Chile <i>Yves Jouffe</i>	137
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA	
Políticas de contraste a la marginalidad urbana. El caso de Santiago de Chile y São Paulo <i>Elizabeth Zenteno Torres</i>	159

Abandono de vivienda, violencia y deterioro urbano, panorama de las ciudades fronterizas con Estados Unidos. Ciudad Juárez, Chihuahua, México <i>Leticia Peña Barrera</i>	175
Las grandes intervenciones urbanas y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires <i>María Carman</i>	189
As representações de favela na América Latina: as favelas do Rio de Janeiro no quadro das intervenções urbanas para a realização dos mega-eventos esportivos de 2014 e 2016 <i>Teresa de Jesus Peixoto Faria</i>	209
Las evoluciones posneoliberales de la política de vivienda en Argentina y Brasil <i>Alejandro Sehtman</i>	227
 IV. GESTIÓN URBANA	
Disparidades territoriais e capacidade de gestão dos governos locais no Brasil <i>Neli Aparecida de Mello-Théry y Hervé Théry</i>	249
El desafío metropolitano en Brasil: político, social e institucional <i>Sérgio de Azevedo y Virginia Rennó dos Mares Guia</i>	263
 V. PRÁCTICAS DE CIUDADANÍA Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO URBANO	
Desigualdades urbanas y acción pública local en la ciudad de México <i>Alicia Ziccardi y Arturo Mier y Terán</i>	283
Los "cien barrios porteños" en disputa: acerca de la construcción discursiva de Buenos Aires como "patrimonio" <i>Silvia Hernández</i>	301
Década por una educación para el desarrollo sostenible: transformaciones barriales en el entorno comunitario de las escuelas con certificación ambiental. Caso del complejo educacional "Maipú", en Santiago de Chile <i>Pablo Rivera, Ricardo Ibarra, Elena Sánchez y Claudio Milano</i>	323

V.

Prácticas de ciudadanía
y apropiación
del espacio urbano



Desigualdades urbanas y acción pública local en la ciudad de México

*Alicia Ziccardi**
*Arturo Mier y Terán***

INTRODUCCIÓN

En este artículo se presenta un análisis en torno a la dimensión territorial de la desigualdad y las características de las nuevas políticas sociales urbanas del ámbito local. La idea central es que el territorio no solamente es la expresión espacial de las profundas desigualdades económicas y sociales que han caracterizado a nuestras sociedades, sino que los actuales procesos de apropiación y uso del espacio urbano, particularmente en las grandes y medianas ciudades, son generadores de nuevas y diferentes desigualdades urbanas que modifican y amplifican las desigualdades estructurales que han existido históricamente y que crean nuevos mecanismos de exclusión social.

En este sentido en la ciudad capital mexicana se registran graves carencias y marcadas desigualdades territoriales en torno al acceso y calidad de bienes y servicios colectivos que no son únicamente una expresión espacial de la pobreza y la desigualdad económica de base estructural sino que en gran medida han sido provocadas por un conjunto de acciones u omisiones gubernamentales del ámbito local. Uno de los principales rasgos de las mismas ha sido el estilo de relación entablado entre el gobierno local y la ciudadanía de base popular, ya que por un lado se dio un fuerte control social sobre la creación y actuación de las organizaciones sociales y, por otro, diferentes formas de subordinación (cliente-

283

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) y actualmente directora del Programa Universitario sobre Estudios de la Ciudad (PUCEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Candidato a Doctor en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

lares), a través de las cuales se integraron formal o informalmente hasta finales del siglo XX, al entonces partido hegemónico.¹ Al democratizarse el gobierno de la ciudad, a partir de 1997, comenzaron a modificarse estas relaciones a través del diseño de nuevas políticas sociales urbanas que pretenden transformar las condiciones de vida de los sectores populares y por esa vía disminuir las fuertes desigualdades sociales y urbanas que prevalecen, generando para ello procesos de inclusión de la ciudadanía en decisiones públicas.

La experiencia que se retoma para ilustrar estos procesos es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial destinado a construir y rescatar espacios públicos en zonas populares de la ciudad de México, cuyo diseño promueve nuevas formas de participación ciudadana y uno de sus principales objetivos es disminuir las profundas desigualdades territoriales que existen en la ciudad de México.

I. LA DIMENSIÓN URBANA DE LA DESIGUALDAD

Se ha afirmado que en momentos en que se produce un proceso modernizador no existe una tendencia única en relación con la desigualdad. En diferentes ámbitos de la vida económica y social las inequidades se expresan de manera distinta (Pipitone, 2003). En el caso de la ciudad de México se han dado procesos en materia de derechos civiles que potencialmente pueden contribuir a crear condiciones de mayor igualdad o equidad social, tales como el derecho de las mujeres a decidir sobre el embarazo, el derecho de personas del mismo género a casarse, el reconocimiento de los derechos de los pueblos urbanos, la creación de mecanismos para contrarrestar las prácticas discriminatorias y la creación de un organismo de evaluación de la política social con poder para incidir en el desempeño de las dependencias responsables de los programas. Pero al mismo tiempo, existen grandes rezagos que se expresan en las formas de precarización del trabajo, entre las cuales destaca la proliferación del comercio popular en las calles, el incremento de la economía del delito y la fragilidad de la democracia social y política (Reygadas y Ziccardi, 2010).

En este marco y ante la complejidad que presenta la problemática de la desigualdad, interesa explorar su dimensión urbana con la intención de poner en debate las nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas que caracterizan la nueva gobernanza local en la ciudad de México. En lo fundamental, se trata de abordar las fuertes limitaciones que imponen los elevados niveles de pobreza, las nuevas prácticas de exclusión social y la per-

¹ El Partido Revolucionario Institucional gobernó desde 1928 a 1997 a través de la figura de un Jefe de Gobierno del Departamento del Distrito Federal designado por el Presidente de la República.

sistencia de una cultura clientelar. Es decir, todo lo que afecta negativamente los comportamientos y los espacios en los que se pretende impulsar nuevas y democráticas prácticas de gestión urbana.

En el marco de una nueva oleada modernizadora del espacio urbano impuesta para adecuar el territorio a los requerimientos de la nueva economía, las ciudades han transformado rápida y profundamente no sólo su fisonomía, sino las relaciones entre la economía, la sociedad y el territorio, que fueron construidos durante el desarrollo del proceso industrializador fordista Ziccardi (2008). En las últimas décadas, las ciudades son sin duda el motor de la economía y han asumido el rol de ser los principales medios productores de innovación y riqueza (Castells, 1997), el espacio de flujos y redes de capital que desterritorializan la producción y hacen que el territorio sea un espacio propicio para generar condiciones de competitividad urbana que logren atraer y retener la inversión (Ziccardi, 2009). En este sentido, las ciudades albergan los sectores más modernos de la sociedad de la informática, generando empleos bien remunerados para la mano de obra que posee alta calificación y que logra alcanzar elevados niveles de vida. Pero junto a este ímpetu modernizador es fácilmente observable que en estos espacios crecen las actividades propias de otra economía basada principalmente en la expansión del terciario informal, generadora de actividades de baja productividad y bajos salarios, localizada sobre todo en los servicios personales y en el comercio popular. Estos procesos económicos informales suelen invadir los espacios públicos de las ciudades ya que es la actividad principal de grandes mayorías de trabajadoras y trabajadores, con baja o nula calificación, que habitan en el medio urbano.

En este sentido, debe considerarse que la pobreza no es sólo un fenómeno económico sino que se trata de un complejo y multidimensional proceso de privación y escasez de recursos sociales, culturales, institucionales, territoriales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral. Para comprender los alcances de estos procesos, la noción de *pobreza relativa* (Townsend, 1970, 2003) es útil en tanto que alude a un estándar de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado, a la distribución de los recursos, no en los ingresos, y que pone un particular énfasis en el hecho de que los individuos necesitan participar en el mercado y en la sociedad de acuerdo con patrones y trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de su medio. Por ello se identifica aquí un primer punto de encuentro entre pobreza urbana y desigualdad.

Sin duda, el alto porcentaje de los hogares urbanos pobres en nuestras ciudades es consecuencia principalmente de las bajas remuneraciones que perciben las grandes mayorías de trabajadores que se insertan de manera informal en el sistema productivo, del creciente desempleo que puede afectar a varios miembros de una familia, los hogares que tienen jefas de familias a mujeres que se incorporan al mercado de trabajo de manera desventajosa, recibiendo menores remuneraciones y, del elevado número de jóvenes que no logra dar continuidad a sus estudios o alcanzar algún grado de capacitación y debe aceptar incorporarse al sistema productivo de manera precaria.

Son precisamente estos sectores populares de menores ingresos los que habitan en zonas centrales degradadas y, masivamente, en periferias cada vez más lejanas; en precarias viviendas autoproducidas o adquiridas a través del financiamiento que otorga el gobierno federal en las que los equipamientos e infraestructuras urbanas son deficitarios, de mala calidad o inexistentes. La consolidación de estos barrios populares en gran medida depende de la dotación de bienes urbanos colectivos y la cuestión del espacio público en años recientes ha adquirido centralidad en las políticas sociales urbanas, precisamente porque la cuestión del espacio público está directamente vinculada a la creación de lugares de encuentro o de recreación, que pueden contrarrestar estas adversas condiciones de habitabilidad y contribuir a lograr la integración social de estos sectores populares.

Ahora bien, a pesar de estos procesos de segregación residencial, la ciudad es un espacio que concentra bienes y servicios colectivos a los cuales puede acceder el conjunto de la ciudadanía (equipamientos y servicios de educación, salud, recreación, cultura). Por ello puede decirse que la ciudad es generadora de las condiciones materiales (educación, salud, cultura, recreación) que son prerequisites para que la ciudadanía adquiera las capacidades necesarias para su funcionamiento social, para expresarlo en términos de Amartya Sen (2003). En su territorio se concentran bienes públicos accesibles, en mayor o menor grado, para la sociedad en su conjunto y sin duda este hecho es uno de los principales móviles para la intensa migración rural-urbana. Pero la desigualdad en el acceso y calidad de estos bienes y servicios es lo que genera ciudades segmentadas en las que a la fragmentación social se agregan fuertes mecanismos de segregación urbana, reforzados por prácticas sociales de exclusión a las que se ven sometidos los sectores populares (Ziccardi, 2008). Así, habitar una colonia o barrio popular en la periferia no sólo implica acceder a bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo, sino que en muchos casos es la base de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e

integración social. Por ello puede decirse que la desigualdad urbana amplifica las condiciones de pobreza que existen en nuestras ciudades.

El hacinamiento y el deterioro de las viviendas de los sectores populares, tanto en el centro de la ciudad como en la periferia, falta de espacios públicos abiertos en los barrios populares, el acceso restringido al agua –que es un bien vital que no está garantizado todos los días del año para los habitantes de las colonias populares de las zonas periféricas–, la inmensa cantidad de horas perdidas en el transporte público por quienes se trasladan diariamente de la periferia lejana en la que viven al centro o a otras zonas de la ciudad en las que trabajan, el acceso y la calidad diferencial que existe en los servicios educacionales y de salud para los jóvenes son procesos generadores de lo que llamamos desigualdad urbana y ponen en evidencia el cúmulo de obstáculos que existen para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, en general el derecho a la ciudad. Desde la perspectiva de la dimensión urbana de la desigualdad, debe ponerse particular atención en los procesos de segregación residencial que caracterizan a las ciudades del siglo XXI y que se expresan, por un lado, en la producción masiva de vivienda de interés social en lotes lejanos y relativamente baratos pero carentes de servicios y muchas veces localizados en zonas de alto riesgo y, por otro, en la suburbanización, la producción de vivienda de clase media alta, en zonas de baja densidad pero también en periferias lejanas.²

Ambos procesos están presentes en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas y se manifiestan claramente en la ciudad de México. En el primer caso son procesos generados por las políticas producidas por el capital privado, que en forma masiva y subsidiada atiende la demanda de los sectores de menores recursos, que históricamente han recurrido a la autoproducción o producción social de la vivienda que fue calificada de desordenada, irregular o precaria. En las últimas décadas, en cambio, en el marco de los procesos de desregulación de la economía se ha liberado tanto el mercado de venta de tierras de origen ejidal o comunal, como los recursos de los fondos de vivienda de los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSSTE). La meta de producir millones de viviendas anuales fue alcanzada por una industria de la construcción representada principalmente por grandes grupos que poseían experiencia en este submercado de la vivienda popular y que pudieron expandir su producción inmobiliaria, recibiendo inclusive un importante subsidio gubernamental. Sin embargo, el objetivo de abatir el déficit de los sectores de menores recursos ofreciendo me-

² Existe una abundante bibliografía sobre segregación residencial y suburbanización. Véase entre otros Soldano, D. en Ziccardi A. (coord.) (2012); Duhau, E. y Giglia, A. (2008).

jores opciones habitacionales no parece haber logrado su cometido porque los trabajadores de menores ingresos no logran acceder a esta oferta habitacional. Pero además desde una perspectiva urbana se trata de masivos conjuntos habitacionales localizados en la periferia cada vez más lejana, donde se localizan terrenos baratos (muchas veces de origen rural), conjuntos constituidos por casas de muy pequeño tamaño que condenan al hacinamiento de las familias, con diseños y materiales de poca calidad y carentes muchas veces de la infraestructura y de los equipamientos básicos y de recreación que debe ofrecer una ciudad (PUEC-UNAM, 2012). En consecuencia, puede decirse que la presencia de estos nuevos barrios en la periferia lejana acrecienta la desigualdad en las ciudades del siglo XXI, porque se construye vivienda apoyada en un sistema de financiamiento público pero no se construye ciudad.

En el segundo caso, que sólo mencionaremos porque es la otra cara de la desigualdad urbana pero excede el objetivo de este trabajo, están los procesos de suburbanización producidos por una oferta de vivienda en enclaves periféricos de clase alta, que pretenden materializar valores como la privacidad, la exclusividad, el medio ambiente saludable, la seguridad privada, y una vida interior que satisface muchas de las actividades sociales. Estas nuevas formas urbanas de autosegregación de las clases altas en barrios cerrados, también constituyen una oferta de vivienda sin ciudad de pertenencia, porque muchas veces para acceder a los bienes y servicios básicos y de recreación se debe transitar varios kilómetros en carro particular. Por ello es importante señalar que unos y otros procesos de periferización de la vivienda constituyen fuentes de grandes desigualdades urbanas.

Frente a esta situación interesa abordar en este trabajo el papel que juega el espacio público creado o mejorado a través las políticas sociales urbanas del Gobierno del Distrito Federal para contrarrestar los efectos más desfavorables de la creciente desigualdad urbana que caracteriza a las ciudades del siglo XXI.

II. POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD CAPITAL

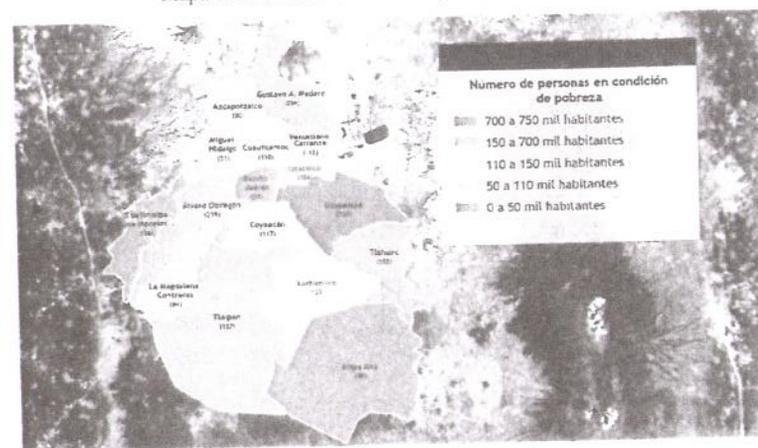
El Distrito Federal es el territorio que aporta más valor al Producto Interno Bruto nacional (17.7%), tiene el Índice de desarrollo humano más alto del país (0.830) y sobresale en los rubros de ingreso y educación donde el promedio de años de escolaridad es de 10.5. Sin embargo, poco más de la mitad de su población no tiene acceso a la seguridad social (52.5%), casi una cuarta parte, a los servicios de salud (23.4%) y el 35% no cuenta con los recursos suficientes para adquirir

los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades básicas (CONEVAL, 2012a).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2012, el 28.9% de los habitantes del Distrito Federal se encontraban en condición de pobreza (CONEVAL, 2012a). Por su parte, EVALÚA-DF, institución del gobierno de la ciudad de México, registró para el año 2010 niveles muy altos de pobreza alcanzando al 66.8 por ciento de los habitantes del DF (EVALÚA, 2010a).³

Pero lo que interesa enfatizar es que existe una concentración de la pobreza en ciertas delegaciones al interior del Distrito Federal. La delegación Iztapalapa, ubicada al oriente de la ciudad, es la que mayor número de habitantes en esta condición registra (117 128 hab.) (CONEVAL, 2010) (mapa 1).

Mapa 1. Personas en condición de pobreza en el df, 2010



Fuente: CONEVAL, 2010.

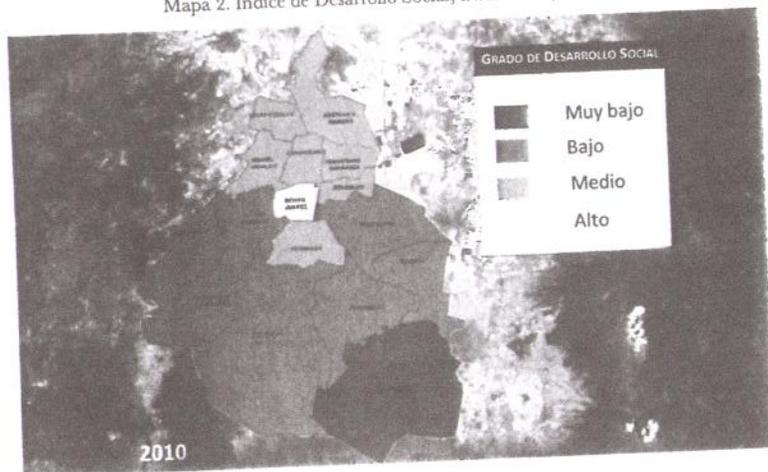
³ Aunque ambas mediciones consideran las dimensiones de bienestar social y bienestar económico, la diferencia en las cifras radica en la forma en que se construyen e integran los indicadores. Si en la medición de CONEVAL se consideran a las personas en condición de pobreza (28.9%), las vulnerables por carencias sociales (32.4%) y las vulnerables por ingresos (6.6%), se tendrán valores muy cercanos a los de EVALÚA (67.9%).

Asimismo, se observan marcadas desigualdades económicas. En el 2010 el coeficiente de Gini del DF en su conjunto (0.511) fue ligeramente mayor al registrado a nivel nacional (0.509). A nivel delegación, Cuajimalpa registra el coeficiente de Gini más alto (0.477) junto con Tlalpan (0.462) y Coyoacán (0.458). Mientras que Tláhuac (0.395), Iztapalapa (0.404) y Milpa Alta (0.409) son menos desiguales al mismo tiempo que concentran grandes proporciones de personas en condición de pobreza, es decir, se percibe una igualdad de la pobreza (CONEVAL, 2012b).

En el mismo sentido, la desigualdad se hace evidente si observamos el ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual, ya que en el año 2010 el promedio de la delegación Benito Juárez fue 8 mil 902 pesos mexicanos, mientras que ocho de las 16 delegaciones no alcanzan ni siquiera la mitad de estos ingresos (Xochimilco, Iztacalco, Venustiano Carranza, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta) (CONEVAL, 2012a).

Por su parte, el Índice de desarrollo social (IDS-DF) clasifica a Iztapalapa con un desarrollo social bajo, junto con Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras, Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón. En los extremos, Milpa Alta es la delegación con el más bajo desarrollo social y Benito Juárez, es la única con un desarrollo social alto (mapa 2).

Mapa 2. Índice de Desarrollo Social, EVALÚA-DF, 2010



Fuente: EVALÚA, DF, con datos de INEGI y SEDUVI.

En cuanto al índice de desarrollo humano, la delegación Benito Juárez ocupó en el año 2010, el primer lugar a nivel nacional con un IDH de 0.917, en contraste con Iztapalapa y Milpa Alta con IDH de 0.780 y 0.742, respectivamente (PNUD, 2014).

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES URBANAS DEL GOBIERNO LOCAL

Suele afirmarse que ha habido un paulatino mejoramiento de la calidad de vida en el medio urbano, debido a una mejor 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 dignas, haciéndose efectivos los derechos ciudadanos para todos los habitantes de nuestras ciudades. Para ello, se debe transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer de los habitantes de las ciudades, ciudadanos con derechos cívicos, sociales, culturales y políticos. Pero en un contexto en el que se acrecientan las desigualdades y la pobreza no cede terreno es difícil lograrlo. La democratización de la gestión urbana encuentra fuertes obstáculos ya que existen condiciones propicias para que persistan prácticas clientelares que limitan la construcción de una democracia local.

En este sentido, en las ciudades mexicanas se advierten claramente los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La existencia de una ciudadanía fragmentada expresa las grandes desigualdades del ingreso y el acceso diferenciado a bienes y servicios básicos, donde los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos sólo por algunos ciudadanos, mientras que un amplio conjunto social que vive en condiciones precarias debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales o cívicas. La historia de estas organizaciones de la sociedad ha contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o por la defensa de la calidad del medio ambiente; luchando para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar o trabajando por una sociedad igualitaria. Pero lo que interesa destacar aquí es que estas organizaciones sociales juegan un papel fundamental en el diseño e implementación de las nuevas políticas sociales urbanas de la ciudad de México.

Las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados se han caracterizado tanto por la confrontación, cuando se trató del movimiento popular autónomo, como por la subordinación, cuando se trató de los sectores populares sometidos a prácticas clientelares; en ambos casos se politizó el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por ello es bastante común en nuestras experiencias de democracia local que los procesos de alternancia y pluralismo no hayan transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar de las sociedades locales. Confrontando esta situación en algunas ciudades de América Latina como la ciudad de México, se advierte que se intenta una acción pública para lograr mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía y mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos (Ziccardi 2009, 2012).

Un rasgo actual de las políticas públicas del ámbito local es la centralidad que han adquirido las políticas sociales en el interior de la agenda gubernamental. Estas políticas públicas tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. La posibilidad de disminuir las condiciones de pobreza y contrarrestar las desigualdades requiere de su integralidad. Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud, inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización de las últimas décadas tienden a traspasar su operación y, en menor medida, su diseño y evolución a los gobiernos intermedios (estatal o provincial) o locales (municipales).

Según Brugué, Gomá y Subirats (2002), el principal desafío de las políticas sociales es precisamente contrarrestar la desigualdad, en particular la discriminación, porque son políticas de inclusión social más que de atención a la pobreza. Por ello parten de una agenda compleja en la que se identifican diferentes ámbitos de actuación: las políticas de promoción económica local, las políticas locales de bienestar social y las políticas urbanas y de territorio. Es decir, se trata de promover acciones públicas innovadoras, lo cual implica pasar de una agenda simple a una agenda compleja realizando un rediseño relacional de políticas sociales, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, y aplicando nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial que actúen en el territorio.

Lo cierto es que en el marco de los procesos de globalización económica existen mayores coincidencias en la necesidad de revalorizar el papel fundamental que pueden jugar los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas, a fin de neutra-

lizar los efectos de la marcada segmentación social y la segregación territorial que generan estos procesos económicos. Conviene apuntar que se trata de un rediseño de las políticas sociales a partir de adoptar criterios de integralidad y expresando la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Es decir, se trata también de relacionar entre sí las diferentes actuaciones públicas que realizan las instituciones de diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) planteando nuevos espacios e instrumentos de participación ciudadana.

Por ello, el término *participación ciudadana* alude precisamente a los procesos de inclusión de intereses particulares –no individuales– de los diferentes grupos de la ciudadanía en decisiones públicas (Ziccardi, 1998) y es posible advertir diferentes tipos de participación de acuerdo con las formas de relación y grado de autonomía que presentan las relaciones que entablan las instituciones gubernamentales con la ciudadanía (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005). Lo que interesa aquí es analizar las relaciones que se generan a partir de una importante acción social gubernamental: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal que ha desencadenado una inédita acción participativa, social y urbana, en la ciudad capital.

Las actuales políticas sociales urbanas del Gobierno del Distrito Federal (2006-2011) constituyen una acción social gubernamental innovadora que pretende mejorar las condiciones de vida de los mayoritarios sectores de menores ingresos, disminuyendo las fuertes desigualdades sociales, eliminando prácticas de exclusión social y contrarrestando la fuerte segregación urbana (Cf. Ziccardi, 2009). Entre las muchas acciones y programas sociales que la conforman se seleccionó el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Colonias y Pueblos (PCMB) por la originalidad de su diseño, por la importante inversión pública que moviliza y sobre todo por las nuevas formas de organización comunitaria o barrial que promueven los avales que constituyen la base para lograr una acción de auténtica corresponsabilidad democrática entre gobierno y ciudadanía (Ziccardi, 2012).

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

convivencia comunitaria. El espacio público debe recobrar el valor de un lugar *para estar, de encuentro comunitario, de fortalecimiento de la identidad y la cultura*, no sólo de tránsito peatonal o automovilístico. Es importante garantizar el acceso y uso de los espacios públicos en condiciones de igualdad de oportunidades para los ciudadanos, en particular el derecho pleno de grupos y personas en condiciones social y económicamente desventajosas. Los espacios y bienes públicos de las ciudades deben utilizarse otorgando prioridad al interés social, cultural y ambiental, y la sociedad en su conjunto tiene gran responsabilidad en ello.

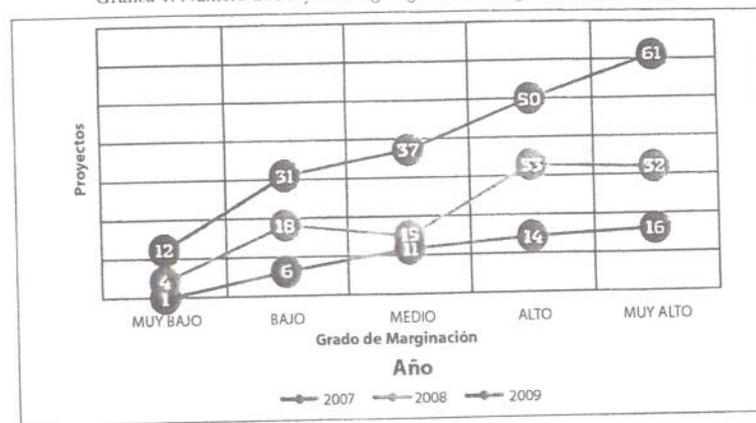
IV. EL PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL, COLONIAS Y PUEBLOS (PCMB)

En este contexto el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial constituye una actuación pública, una intervención urbana que se realiza en los barrios, colonias y pueblos habitados por los sectores populares y que promueve una gestión basada en el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar mediante formas directas y representativas en políticas públicas y en procesos decisórios vinculados con su calidad de vida.

El PCMB es un Programa de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, creado en 2007 y es parte de una política gubernamental que pretende modificar una compleja, heterogénea y desigual realidad social y espacial. El Programa pretende actuar sobre la dimensión territorial de la desigualdad en el espacio intraurbano, para ello el GDF identifica las Unidades Territoriales por grados de marginación contenidos por barrios, colonias y pueblos en los que se registran mayores carencias en su territorio (gráfica 1 y mapa 3).

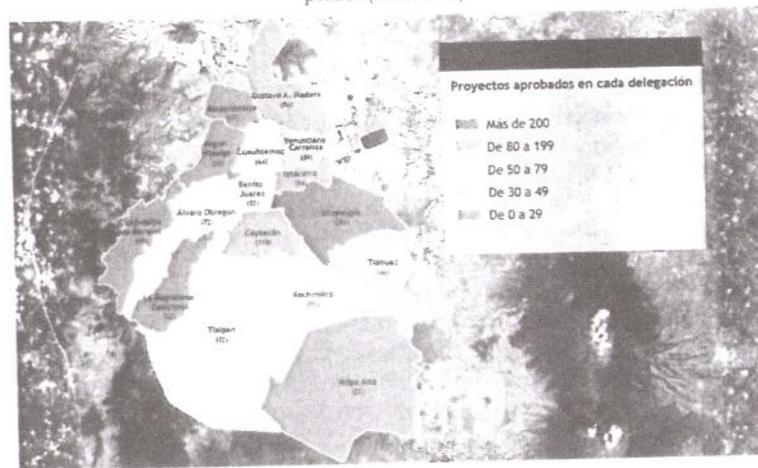
En este Programa se recupera un principio básico bajo el cual las ciudades deben generar y disponer de espacios públicos urbanos de calidad para su uso cotidiano y libre y además garantizar en los mismos una convivencia pacífica, solidaria y multicultural, sin ningún tipo de discriminación; además, considera que las ciudades deben ser espacios *habitables*, donde se garantice el desarrollo social y se facilite la oferta adecuada de servicios públicos. Todo ello, en el marco de políticas de protección ambiental, ahorro de energía, reutilización de materiales, mejoramiento urbano y recuperación de áreas en estado de abandono y deterioro; que pueden ayudar a preservar el patrimonio histórico, cultural y artístico de las ciudades.

Gráfica 1. Número de Proyectos según grado de marginación 2007-2009



Fuente: SEDESOF-DF, 2009.

Mapa 3. Número total de proyectos aprobados por delegación política (2007-2012)



Fuente: Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación ciudadana, 2013.

Se trata de una acción afirmativa que intenta de construir u otorgar calidad a los espacios de uso colectivo en las colonias donde habitan los sectores populares; espacios que, en lugar de realizar las actividades deportivas, culturales o comunitarias para las que fueron creados, han sido apropiados en las últimas décadas por la delincuencia para realizar actividades que ponen en peligro la vida de los niños y las niñas, y de los y las jóvenes, que son los principales usuarios de los mismos. Por ello es una política pública que se focaliza hacia los territorios menos dotados de infraestructura y equipamientos urbanos.

Además, este programa intenta sentar las bases de una relación gobierno-ciudadanía, cercana y eficaz que pretende contribuir a mejorar la calidad de vida de los sectores populares. Pero la principal innovación es que el gobierno local ha optado por traspasar los recursos a la ciudadanía para que a partir de una mejora material, por ellos seleccionada, se generen nuevas condiciones que permitan reforzar la identidad colectiva, fortalecer el tejido social y avanzar un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática.

Este programa tiene tres antecedentes, dado que previamente se desarrollaron otras experiencias y acciones que se han recuperado, modificado y transformado para lograr los objetivos específicos que persigue el programa: 1) el Programa de Mejoramiento de Pueblos Originarios de la Ciudad, 2) el Programa de Mejoramiento de Conjuntos Habitacionales, 3) el Programa de Mejoramiento de Vivienda en lote propio. El Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, Pueblos y Colonias complementa o amplía la acción desarrollada por estos otros programas y es de suma importancia para la vida colectiva de la ciudad porque constituye una primera respuesta para recuperar el sentido original de la existencia de espacios públicos en el ámbito local.

Las Reglas de Operación de este programa se publican en la Gaceta del DF con la convocatoria y se revisan anualmente, establecen las reglas del juego que rigen estos procesos, entre las cuales es de fundamental importancia el hecho de que el programa promueve la elaboración de propuestas creativas sustentadas técnica, social y administrativamente, las cuales serán aplicadas en un territorio y una sociedad delimitados localmente (barrio, colonia o pueblo). Una de las cuestiones centrales es que el territorio de actuación está definido por la propia comunidad, en función de su sentido de pertenencia y su identidad local.

La asamblea vecinal debe aprobar la propuesta que se desarrolla con la asesoría técnica de profesionales y que posteriormente se presentará a la Secretaría de Desarrollo Social, y registrarla previamente en la convocatoria de concurso público que se publica en los periódicos de circulación nacional. El Comité Técnico del PCMB está formado por representantes del gobierno de la

ciudad, de organizaciones sociales y civiles, académicos, grupos de profesionales y realiza una evaluación para seleccionar los mejores proyectos. Los montos de los proyectos han variado; en un principio se otorgaron entre 1 y 5 millones de pesos mexicanos, por un periodo 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 presentaron cada vez un mayor número de proyectos sin que se incrementaran los recursos, por lo que el Comité Técnico optó por reducir los montos asignados con la finalidad de apoyar a un número mayor de iniciativas comunitarias. Así, entre 2007 y 2012 se realizaron más de mil obras con un monto total de \$717 millones de pesos (cuadro 1).

Cuadro 1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2007-2013

PCMB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL 2007-2012
Proyectos Presentados	139	267	549	752	751	780	3238
Proyectos Autorizados	49	102	191	199	213	249	1003
Presupuesto	\$78 587 000	\$131 450 000	\$187 315 700	\$89 700 000	\$90 400 000	\$130 379 340	\$717 832 040
Promedio anual por proyecto	\$1 603 816	\$1 301 485	\$1 023 583	\$501 005	\$452 000	\$523 611	

Fuente: Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación ciudadana, 2013.

Lo que indica este cuadro es la asignación de importantes recursos económicos para modificar sustancialmente la calidad de los espacios públicos. Pero lo que interesa señalar es en qué medida esta intervención urbana contribuye a disminuir cualitativamente las desigualdades en las condiciones de vida que existen en la ciudad central. Como se dijo, los proyectos se encuentran localizados en unidades territoriales consideradas de alta o muy alta marginación en las 16 delegaciones que constituyen el Distrito Federal. A ello se debe agregar que el mayor número de proyectos y de inversión se concentra en la delegación Iztapalapa, una delegación del oriente de la ciudad que es la más poblada del DF, alberga el mayor número de personas en condiciones de pobreza y que perciben menores ingresos (mapa 1). Pero es allí donde la ciudadanía posee una gran experiencia de organización colectiva y realización de proyectos comunitarios con asesoría técnica y social de profesores y estudiantes de las uni-

versidades públicas de la ciudad. Otras delegaciones como Gustavo A. Madero con considerables niveles de pobreza, igualmente realizaron un gran número de proyectos y también se desarrolló un importante número de acciones en delegaciones con altos niveles de desigualdad como Coyoacán, con el objetivo de incidir en estas condiciones (mapa 3).

Los proyectos seleccionados son administrados directamente por los vecinos, para lo cual deben elegir en asamblea comunitaria un Comité de Administración y otro de Supervisión, constituidos cada uno por tres miembros, los cuales reciben un curso de capacitación a fin de aprender conocimientos básicos de contabilidad y gestión de proyectos. Es interesante analizar la composición de los comités vecinales, en la cual la proporción entre mujeres y hombres es bastante equitativa.

Pero quizá lo fundamental en esta experiencia es que la misma se sustenta en la creación de diferentes espacios de participación ciudadana ya que la participación de la ciudadanía, de las vecinas y vecinos de los barrios, pueblos y colonias ocurre en las asambleas de aprobación del proyecto e inicio y final de obra y también algunos miembros de la comunidad participan en los comités de administración y supervisión de las obras que se realizan.

Además se creó el Consejo del PCMB constituido por diferentes actores sociales que trabajan en la ciudad desde hace varias décadas apoyando los procesos de poblamiento popular: académicos, grupos de arquitectos, colegios de profesionistas y promotores sociales.

REFLEXIONES FINALES

Es necesario revisar no sólo los enunciados de las políticas sociales urbanas, sino el diseño, operación y evaluación de los programas, por ello es importante reflexionar sobre el PCMB que es el principal programa de inclusión social de la ciudadanía en políticas públicas del gobierno de la ciudad de México. La experiencia realizada en estos años es muy diversa, como lo son los espacios sociales y territoriales en los que se realizó esta acción pública. Los resultados dependen no sólo de los recursos humanos y materiales, sino de la asesoría de los técnicos, de la complejidad del proyecto y del cumplimiento de las empresas contratadas, así como de las formas de participación y representación vecinal que existen en la zona previamente y/o que se desarrollan a partir del proyecto. Sin embargo, la realización de obras de calidad y la creación de espacios públicos donde se desarrolle la convivencia comunitaria contribuye a disminuir las desigualdades.

Asimismo estas experiencias promueven la construcción de una nueva cultura de transformación del territorio basada en la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía y con ello trabajan conjuntamente en contrarrestar las profundas desigualdades que existen en la gran Ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bayón, María Cristina. 2009. "La privación social en el actual escenario: dimensiones, procesos y tendencias", en Cordera, R.; Ramírez, P. y Ziccardi, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores, IISUNAM, pp. 212-226.
- Brugué, Quim, Gomá, Ricard, y Subirats, Joan. 2002. "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, tercera edición, Época, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- Cabrero, Enrique, Orihuela, Isela y Ziccardi, Alicia. 2009. "Competitividad de las ciudades mexicanas. Una propuesta de medición", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales (EURE)*. Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen 35, N° 106, pp. 79-99.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF). 2010a. *Medición 2010. Evolución de la pobreza 2008-2010*. México, EVALÚA-DF.
- _____. 2010b. *Medición del Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del DF 2010*. México: EVALÚA-DF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública (CONEVAL). 2012a. *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*, México: CONEVAL.
- _____. 2012b. *Indicadores de cohesión social, según entidad federativa y según municipio, 2010*, México: CONEVAL.
- _____. 2010. *Pobreza a nivel municipio 2010*, México, CONEVAL.
- Castells, Manuel. 1997. *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, 3 tomos. Madrid: Alianza.
- Cordera, Rolando, Ramírez, Patricia y Ziccardi, Alicia (coords.). 2008. *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*, México: Siglo XXI Editores, IISUNAM.
- De Mattos, Carlos et. al. 2002. "Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?", en *Revista EURE*, vol. 28, núm. 85, Santiago de Chile.
- Emilio Duhau y Angela Giglia. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores.
- Mier y Terán, Arturo, Vázquez, Isabel y Alicia Ziccardi. 2012. "Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la ciudad de México", en Alicia Ziccardi (coord.). *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, pp. 689-724. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), UNAM.

- Pipitone, Ugo. 2003. *Desigualdades*, Documento de trabajo núm. 27, México: GIDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD). 2014. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México: PNUD.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, CONAVI, ONUHÁBITAT. 2012. "México. Perfil del sector de la vivienda", PUEC-UNAM, 200p.
- Ramírez, Patricia. 2008. "La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada", en Cordera, R.; Ramírez, P. y Ziccardi, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, pp. 117-134. México: Siglo XXI Editores, IISUNAM.
- Reygadas, Luis y Alicia Ziccardi. 2010. "México: tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad", en García, C. & Marván, I. (coords.), *Historia crítica de las modernizaciones en México*, 7 vol. México, CIDE, FCE.
- Saltalamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia. 2005. "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 1, enero-marzo, pp. 31-97.
- Sen, Amartya. 2003. "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 413-423.
- Soldano, Daniela. 2008. "Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)" en Alicia Ziccardi (comp.) *Procesos de Urbanización de la Pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales en las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, pp. 37-70. Bogotá: Siglo del Hombre, CLACSO - CROP, Buenos Aires.
- Townsend, Peter. 2003. "La conceptualización de la Pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 445-452.
- _____. 1970. *The concept of poverty*, Londres: Heinemann.
- Ziccardi, Alicia. 1998. "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital", México: Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, 237p.
- _____. 2003. "La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos", en *Revista Iberoamericana*, núm. 11, Universidad de Hamburgo.
- _____. 2008. "Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social", en Cordera, R.; Ramírez, P. & Ziccardi, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, pp. 73-91. México: Siglo XXI Editores, IISUNAM.
- _____. 2009. "Políticas de inclusión social de la Ciudad de México", en Barba, C. (comp.), *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- _____. 2012. "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México", *Revista Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 187-226. México: volumen temático.