

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. 41
Martha Schteingart

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva
institucionalidad. Prácticas significativas en España 49
Joan Subirats

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:
utopía, derechos sociales y política pública. 73
Víctor Delgadillo

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá 91
Magela Cabrera Arias

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del
abastecimiento del agua a la Ciudad de México 109
Arsenio E. González Reynoso

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales
en las ciudades latinoamericanas 157
Emilio Pradilla Cobos

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014
y las Jornadas de Junio en Brasil 173
Any Brito Leal Ivo

Conflicto urbano en la Ciudad de México:
el caso de la Supervía Poniente 201
Juana Martínez Reséndiz

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad

Alicia Ziccardi*

Una introducción: la cuestión urbana y la cuestión social

La *cuestión social* surge a finales del siglo XIX cuando las organizaciones sindicales incorporan a sus luchas demandas para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora industrial.¹ Según Robert Castel (1997) apareció con el divorcio casi total que se dio entre un orden jurídico-político fundado en el reconocimiento de los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. La consolidación de los estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática y el germen del estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación estado-sociedad que finalmente se consolida después de la segunda Guerra Mundial. A partir de este momento se crean nuevos modelos de seguridad social que sustentan el estado de bienestar asumiendo diferentes modalidades en los países europeos; un modelo que

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Los principales conceptos de este artículo fueron desarrollados en portugués en el *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*, “Questão Urbana e Questão Social” (2013).

nunca se desarrolló plenamente en América Latina. En la década de 1970 la crisis fiscal de la sociedad salarial llevó al diseño e imposición de políticas económicas neoliberales y al desmantelamiento del estado de bienestar. Esto afectó profundamente la cohesión social al generalizarse las situaciones de precariedad e informalidad laboral dejando en la desprotección a un número creciente de trabajadores, incrementándose los elevados niveles de pobreza y desigualdad y nuevas prácticas sociales discriminatorias por razones de género, edad, lugar de residencia.

En este sentido, la *cuestión social* es activada por las malas condiciones de vida que prevalecen en las ciudades y puede decirse que la *cuestión urbana* es consubstancial a la *cuestión social* porque la ciudad en la época de la manufactura es el espacio de localización de la producción, de la fábrica y de la habitación de la fuerza de trabajo y en la sociedad global es el espacio donde se localizan las actividades del sector moderno de la economía —financieras, bancarias, informáticas.

Reconocer lo urbano como espacio de reproducción de la fuerza de trabajo es el núcleo de la llamada *cuestión urbana* que es el sugerente título del libro que Manuel Castells escribió en los últimos años de la década de 1970, donde realiza un profundo y sistemático análisis en el que redefine el objeto de estudio de la sociología urbana funcionalista. Este autor analizó críticamente la producción de la Escuela de Chicago, los estudios de ecología humana y de la comunidad de sus fundadores quienes crearon, desde mediados de los años veinte, una especialidad dentro de la sociología estadounidense. Con estos desarrollos conceptuales se trataba de otorgar contenido social a los estudios de la “ecología humana”. Robert E. Park era su principal pensador y realizó un conjunto de investigaciones cuyo objeto de estudio era la ciudad señalando los efectos sociales que producen los procesos de urbanización. La principal crítica que se formuló a esta producción académica fue la de identificar ciudad y sociedad, con lo cual se cuestionó la propia especificidad del análisis (Bettin, 1982: 72-73). Manuel Castells afirmó que los trabajos de la Escuela de Chicago demuestran que: “su tema central no es tanto ‘todo lo que sucede en la ciudad’ como [...] los procesos de desorganización social e inadaptación individual, la persistencia de ciertas subculturas autónomas, desviantes o no, y su resistencia a la integración” (Castells, 1976: 21); puesto que su unidad de análisis era el individuo.

Por ello, Castells se encargó de redefinir la llamada *cuestión urbana*, formulada en la práctica social y en las teorías sociológicas y urbanísticas, al considerarla una cuestión “ideológica en el sentido preciso de que confunde, en un

mismo discurso, la problemática de las formas espaciales, la que concierne al proceso de reproducción de la fuerza de trabajo y la de la especificidad cultural de la ‘sociedad moderna’” (*Ibid.*: 472). Así, apoyándose en el instrumental conceptual del marxismo, introdujo en los estudios de la sociología urbana los conceptos de estructura urbana, sistema urbano y movimientos sociales urbanos, partiendo del concepto central de modo de producción. Interesa resaltar que la producción académica de Castells orientó y signó la investigación urbana latinoamericana. Sus trabajos en Chile, en la década de 1970, y la traducción de sus textos al español hicieron de este autor una referencia obligada para la sociología urbana de la región. La *política urbana*, entendida como las acciones del Estado capaces de incidir en las formas de ocupación y uso del suelo urbano, y los *movimientos sociales urbanos*, como verdaderos agentes de cambio social con una capacidad de producir efectos en la estructura urbana y en la estructura social, dieron origen a una relación de estudio privilegiada por la investigación social latinoamericana.

Pero esta forma de abordar la *cuestión urbana* en las sociedades dependientes connotaba entre otro fenómeno de central importancia que es la marginalidad y que aludía a las condiciones de vida de masivos sectores sociales que no lograban insertarse de manera plena en el sistema productivo y que vivían en las favelas, villas miserias, colonias populares, ranchos, campamentos y poblaciones, denominaciones que reciben en distintos países latinoamericanos las formas habitacionales precarias (Brasil, Argentina, México, Venezuela, Chile). En realidad las teorías de la marginalidad se estructuraron alrededor de las matrices conceptuales de la sociología de aquella época: la funcionalista y la marxista. Gino Germani (1967) y la DESAL chilena, desde una perspectiva funcionalista, retomaban la marginalidad psicosocial de la escuela de Chicago poniendo el énfasis en las características del hombre marginal. Pero Germani, a diferencia de aquella escuela, más que analizar los factores de la desintegración social estaba interesado en conocer el papel de la ciudad como mecanismo de integración social. Este autor observaba que podía existir crecimiento económico, pero que lo ineludible eran los elevados niveles de pobreza y que además el sector marginal urbano puede ser políticamente importante sin perder marginalidad cultural y económica.

Desde una perspectiva muy diferente y en el marco de la sociología de la dependencia, desarrollada por Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, Teotonio Dos Santos y Aníbal Quijano (1968) estudiaron las causas y los efectos de los procesos de urbanización dependientes en América Latina, considerando que

la urbanización era más “un proceso que ocurre en la sociedad, que un proceso de la sociedad”, una dimensión de la estructura económica, social, ecológica-demográfica, cultural psicológico-social y política. Paul Singer, desde una visión diferente, afirmaba que no era precisamente el carácter dependiente del proceso sino las propias modalidades del desarrollo capitalista de nuestros países las causas que generan procesos de urbanización periféricos y paupérrimos. Más precisamente, se señalaba que nuestras economías generaban abundante y barata mano de obra que no lograba insertarse plenamente en el aparato productivo y que debía soportar miserables condiciones de vida en el medio urbano. Con ello se definía en el contexto latinoamericano un punto de encuentro entre la *cuestión urbana* y la *cuestión social*, ya que la preocupación por la urbanización se articulaba a la teoría de la marginalidad urbana, en su doble matriz conceptual: funcionalista y marxista.

Por otra parte surge, en cambio, la noción de exclusión social que ampliaba el concepto de pobreza agregando otras dimensiones no económicas de este fenómeno y estaba vinculado al de marginalidad. La incorpora la sociología francesa cuando se observa que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, que el estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la *cuestión social* (cfr. Rosanvallon, P., 1995; Castel, 1997). Aunque suele reconocerse que la noción de exclusión social la acuñó, a mediados de la década de 1970, René Lenoir (1974), en el libro *Les Exclus*, ésta comenzó a ser adoptada más recientemente en los años noventa en el análisis social de la sociología urbana francesa y en el discurso de la Unión Europea para hacer referencia a nuevas prácticas económico y sociales que surgen de las modalidades que adquiere el empleo y el nuevo régimen social. La misma pretende describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias derivadas principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano y de las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado. En este sentido, la pobreza urbana es una forma de exclusión multidimensional económica, social y cultural.

Este pensamiento tiene puntos de encuentros y preocupaciones conceptuales próximas a las del debate marxista sobre la marginalidad. Por ello, en años recientes José Nun (2001) retoma la discusión, la recontextualiza e introduce en los nuevos planteamientos elaborados por Castel, Beck, Offe, Rifkin, Altimir,

que en este mundo globalizado los desocupados son el componente social más dramático y visible pero de ninguna manera el único. La crisis de la sociedad salarial en la que el trabajo asalariado era el pilar de la *cuestión social* ha transformado la misma sociedad. Desde esta perspectiva sociológica, lo que está en juego es la idea del fin del trabajo asalariado, estable y bien remunerado como perspectiva real y alcanzable por una gran parte de la mano de obra disponible, predominando en cambio la precariedad laboral y los bajos ingresos, incidiendo negativamente en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en las posibilidades de profundizar y consolidar los procesos democráticos que viven actualmente los países latinoamericanos. Por ello, puede decirse que la *cuestión social* en América Latina ha estado siempre vinculada a la marginalidad, a la pobreza urbana y la exclusión social y no sólo a las condiciones del mercado de trabajo.

La pobreza urbana, la desigualdad social y la segregación territorial

La pobreza urbana es un estado social de privación asociado a condiciones de empleo, subempleo e informalidad que coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de precariedad. Los trabajos de Marx y Engels, realizados a fines del siglo XIX, explicaron las principales causas de la pobreza y de las pésimas condiciones de vida que soportaban los trabajadores ingleses en los albores del capitalismo. Ellos hallaron la clave en los procesos de generación de la plusvalía que era apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo, el cual se hallaba por debajo de su valor pero garantizaba al trabajador y a su familia, a través del salario, el nivel de sobrevivencia física.

Sin embargo, Barnes, M. (2002) atribuye a Rowntree, S. (1901) ser el primer científico social que estudió sistemáticamente la pobreza en York, desde una visión pragmática que consideraba pobres a todos aquellos que son incapaces de lograr una sobrevivencia física. Según este autor, su principal aportación fue ofrecer una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que provee un estandarizado mínimo de vida basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, ropa y vivienda, es decir, un mínimo que garantice la eficiencia física. Lo cierto es que la cuestión social y la urbana nacen vinculadas entre sí, son parte del mismo proceso de producción capitalista.

En un análisis del Reino Unido, Townsend (1970) introdujo la noción de pobreza relativa como un estándar de vida generalmente aceptado en una

sociedad y un tiempo dado. Es una definición que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos, que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se define una línea de pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen. A principios de la década de 1980, Amartya Sen (1983) crítica las nociones puras de pobreza relativa argumentando que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición. La perspectiva que inaugura este autor es bastante original puesto que su reflexión se basa no en la posesión de bienes que tienen las personas sino en la falta de capacidades para satisfacer necesidades básicas las cuales varían ampliamente según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una sociedad. En esta perspectiva, los activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas.

Pero la pobreza urbana está estrechamente vinculada a la desigualdad económica, social y urbana que es un concepto relacional que obliga a considerar a los individuos y colectivos sociales, los barrios o las zonas de una ciudad en una escala de distribución de bienes, recursos y servicios que se localizan en el territorio. Daniela Soldano (2008) intenta explicar el impacto de los procesos de reestructuración económica sobre la estructura social y espacial de las ciudades, a través del concepto de “insularización” que supone un proceso de fabricación de “territorios diferenciales”, donde coexisten: “formas de vida antitéticas y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos —la vida en las urbanizaciones cerradas— y la segregación estructural de los sectores pobres —asentamientos y villas miseria—. Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres, caracterizadas por estilos de ‘atomización privatizadora’ que desestructuran la vida cotidiana tradicional en la ciudad”.

La expresión “división social del espacio residencial (DSER)” es introducida por Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) para referirse a las “formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socio-económicos que conforman la población de una aglomeración urbana”, y denominan “estructura socio-espacial (ESE)” al conjunto de las formas que adquiere dicha división. De tal modo que la división

social del espacio residencial será producida o transformada por agentes tanto públicos como privados.

Esto se vincula con los procesos de segregación social del espacio urbano o residencial que corresponde a la aglomeración de familias de una misma condición social en el espacio, más allá de cómo sean definidas las diferencias sociales. “En América Latina la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica [...] pasando por alto otras formas de separación social del espacio urbano” (Sabatini, 2006). Lo anterior se explica debido a que “las fuertes desigualdades sociales, de ingreso y de rango o clase social, representan tal vez la característica más saliente de la estructura social de los países de América Latina” (*Idem*). Este autor, hace una diferenciación de las dimensiones que implica el concepto, distinguiendo dos dimensiones objetivas de la segregación: el grado de concentración espacial de los grupos sociales y la homogeneidad social que presentan las diferentes áreas internas de las ciudades; y una dimensión subjetiva: “el prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad” (*Idem*). Esta última dimensión adquiere centralidad en los procesos de las ciudades latinoamericanas, debido a que por una parte “la segregación figura como condición importante en muchos de los negocios residenciales importantes” mientras que por la otra, “la ‘nueva pobreza’ que está surgiendo en las ciudades está asociada al surgimiento o reforzamiento de los estigmas territoriales” (*Idem*).

Así, se configuran territorios segregados que son indicadores de la “nueva pobreza” y la creciente debilidad de los vínculos de los pobres con el mercado de trabajo y su aislamiento respecto a otras clases sociales (Katzman, 2003). Es decir, la ciudad se expresa hoy espacialmente en un conjunto de segmentos entre los que se encuentran territorios pobres con colonias populares y barrios que revelan su estructura social, espacios que dejan al descubierto la creciente polarización de la distribución territorial de una población con características sociales, económicas, políticas y culturales distintas a las del pasado (Blanco, Fleury y Subirats, 2012; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Un rasgo más es que se impulsan procesos de descentralización de funciones —no siempre de recursos— del gobierno central a los gobiernos locales, los cuales comienzan a asumir la provisión de las infraestructuras sociales pero que demuestran tener marcadas limitaciones para ampliar la acción social de este ámbito de gobierno. Pero este debate comienza a darse justamente en el contexto de procesos de democratización política, los cuales, para construir

nuevas bases de gobernabilidad, incorporan el tema de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), lo cual supone una ampliación de la dimensión social de la ciudadanía.

La cuestión social y el derecho a la ciudad en México

En la Ciudad de México, ciudad central de una de las megalópolis del mundo, capital de la república Mexicana, principal espacio de la articulación de la economía nacional a la internacional y centro hegemónico de la educación, la cultura, la vida social y la política, la cuestión social y la cuestión urbana constituyen dos dimensiones de análisis fundamentales por dos razones.

Por un lado, porque la cuestión social remite principalmente a las condiciones del empleo que prevalecen en la ciudad las cuales son producto de las profundas transformaciones que se han producido en la economía local en las tres últimas décadas. En lo fundamental un proceso de terciarización de la economía extremadamente polarizado según el cual en la capital del país se concentran las principales actividades de los servicios avanzados —bancarias, financieras, de la informática— las cuales demandan mano de obra de alta calificación creándose una élite gerencial que percibe salarios muy altos de nivel internacional. También se desarrolla un amplio mercado de trabajo en el comercio y los servicios —principalmente educacionales, de la salud, de la recreación— que demandan mano de obra calificada con diferentes grados de calificación y que percibe remuneraciones relativamente adecuadas para lograr satisfacer sus necesidades básicas. Pero el principal mercado de empleo para grandes mayorías que carecen de calificación se caracteriza por ofrecer condiciones de precariedad e informalidad, de bajos salarios y carente de seguridad social, principalmente en el comercio y en la prestación de servicios personales de baja productividad, como es el caso del comercio popular en vía pública.² Esta situación laboral lleva a que grandes mayorías logren acceder a los bienes y servicios básicos de

² De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, en el último trimestre de 2014, en el DF habían 4 millones 57 mil personas ocupadas, de las cuales el 16.5% lo estaba en el sector secundario y el 82.1% el sector terciario (13.8% en el sector de servicios profesionales, financieros y corporativos). El 66% recibió menos de 5 salarios mínimos y el 56% no tuvo acceso a seguridad social. El sector informal representó el 30% de la población ocupada, es decir, 1 millón 253 mil 359 personas.

manera también precaria. En particular alimentación, salud, educación, vivienda, espacios públicos, recreación que son el principal objetivo de las políticas sociales, de las cuales forman parte algunos programas de las políticas urbanas. Las mismas adquieren fundamental importancia, en tanto son políticas de diferente tipo pero que poseen un rasgo común: son políticas redistributivas a favor de los sectores populares.

En este contexto económico y social en la capital de la república mexicana desde 1997 se producen profundas transformaciones en las políticas sociales y urbanas tanto en su dimensión sustantiva como operativa. Es decir, la forma de concebir tanto la cuestión social como la urbana se modifican cuando se democratiza el gobierno de la ciudad y una coalición de izquierda controla el aparato gubernamental. Es a partir de entonces que se inauguran políticas de inclusión social y políticas urbanas participativas que permiten expandir la ciudadanía y hacer efectivos los derechos ciudadanos. Pero estas políticas encuentran claros límites y entran en tensión con la adopción de las políticas económicas de corte neoliberal que como se verá seguidamente se desarrollan en un gobierno autodenominado de izquierda signando su actuación en el campo de las relaciones sociales tanto del mundo del trabajo como de los procesos de ocupación y usos del suelo.

a) Las políticas de inclusión social

Durante el primer gobierno democrático de la ciudad (1997-2000), a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas,³ las políticas públicas se dirigieron a la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado por la crisis económica de 1995 (Ziccardi, 2008). Así, se buscó la inclusión de los sectores populares a través de “una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad” (Cárdenas, 1997: 49), que promoviera la mejora en la calidad de vida, la redistribución de la riqueza y la reducción de las desigualdades. En este sentido, uno de los aspectos de gran relevancia es la incorporación de la perspectiva de género, especialmente a partir de los programas de salud reproductiva.

³ En el último año, Rosario Robles asume la jefatura de gobierno cuando Cuauhtémoc Cárdenas deja el cargo para contender por la presidencia de la República.

Para llevar a cabo lo anterior, el gobierno democrático del DF requirió no sólo de recursos sino de una nueva estructura institucional (Ziccardi, 2012), por lo que destacan la creación de las Secretarías de Desarrollo Social y de Salud, y el Instituto de la Mujer⁴ y el de la Vivienda. Pero además, se impulsaron diversas acciones que incorporaron prácticas de participación ciudadana y de corresponsabilidad de organizaciones sociales, civiles y gremiales en procesos de toma de decisiones. De tal forma, el objetivo durante este periodo estuvo orientado a sentar las bases para lograr “una ciudad socialmente incluyente, mediante una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente” (Cárdenas, 1997: 50).

La dimensión sustantiva de las políticas públicas (Gomá y Subirats, 1999) implementadas en la siguiente administración, a cargo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006),⁵ se definió a partir de la frase: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Con esta orientación, se diseñó una estrategia de actuación donde las políticas de bienestar social, urbanas y de promoción del territorio —y algunas muy puntuales de promoción económica local— adquirieron relevancia.

El núcleo central de la política social estuvo en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), el cual agrupó distintos programas innovadores orientados a lograr la inclusión social. Por su magnitud, los dos principales fueron el Programa de Pensión Alimentaria, atención médica y medicamentos gratuitos para Adultos Mayores y el de Mejoramiento de Vivienda. Pero también se integraron: los apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza y a personas con capacidades diferentes; el rescate de unidades habitacionales, los desayunos escolares, los créditos a microempresarios, el apoyo a la producción rural, a los proyectos productivos y al empleo.

La aplicación de este Programa puso énfasis en la dimensión territorial a partir de una combinación de criterios focalizados y universalizados. Es decir, eran territorialmente focalizados ya que se estableció como espacio de actuación

⁴ El 11 de agosto de 1999, se da a conocer en el art. 129 del Reglamento Interior de la Administración Pública del DF, la creación del Instituto de la Mujer del DF, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno. En febrero de 2002, a partir de la Ley del Instituto de Mujeres del DF, se constituye como un organismo público descentralizado de la administración pública local. Disponible en: www.inmujeres.df.gob.mx.

⁵ En el año 2005, Alejandro Encinas toma el cargo de Jefe de Gobierno, cuando A. M. López Obrador decide participar en las elecciones para presidente de la República.

las unidades territoriales de la ciudad con grados de marginación medio, alto y muy alto,⁶ y socialmente universalizados, debido a que el acceso a éste se daba desde la condición de ciudadanos.

En su dimensión operativa destaca la asignación de cuantiosos recursos provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción. Pero su diseño e implementación centralizado en el Ejecutivo del gobierno central —particularmente en las Secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Salud—, la estructura institucional sectorizada con escasos vínculos entre instancias y la escasa participación de las delegaciones en estas acciones limitaron su eficacia.

Además, los espacios de participación ciudadana en las decisiones públicas estuvieron limitados a los órganos de consulta integrados por ciudadanos muchas veces vinculados con las propias autoridades: consejos de desarrollo urbano y de desarrollo social (Ziccardi, 2003), y a las asambleas comunitarias, espacios restringidos que antecedían al otorgamiento y distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales.

En el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se amplió la actuación de la política social con el objetivo de construir *una ciudad de vanguardia*, “una ciudad progresista, de derechos y libertades, de desarrollo humano, de espacios y tendencias comunitarias, de inversión e innovación” (Ebrard, 2012). De tal modo, se dio continuidad y se ampliaron las coberturas de programas exitosos como el de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, y se instrumentaron nuevos programas de gran relevancia como el Programa *Prepa Sí*, el Seguro de Desempleo y el Programa comunitario de Mejoramiento Barrial (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Asimismo, a partir del impulso de organizaciones sociales y civiles, se ampliaron los derechos sociales. Destaca el reconocimiento legal e institucional de los derechos sexuales y reproductivos.⁷ Ligado a lo anterior, se fortaleció la aplicación de criterios de equidad de género, estableciéndose éste como un eje transversal dentro del Programa General de Desarrollo y en diferentes programas sociales, inclusive al interior del presupuesto local. Se incorporaron además nuevos derechos colectivos, denominados de cuarta generación, a partir de la

⁶ Se identificaron 870 unidades territoriales de las 1 352 que componen la ciudad.

⁷ La Ley que reconoce como derecho la interrupción legal del embarazo fue aprobada en el mes de abril de 2007 y en 2009 fueron reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del DF que reconocían el matrimonio entre personas del mismo sexo.

firma de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, la cual integra el compromiso de autoridades locales y de diversos sectores de la sociedad civil para construir una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable. En este sentido, durante esta administración también se recuperó el valor material y simbólico del espacio público en la construcción de ciudadanía (Ziccardi, 2012). De igual modo, se incluyeron acciones de mitigación del cambio climático, de movilidad sustentable y accesibilidad para personas con capacidades diferentes.

La participación ciudadana fue reconocida como un derecho y adquiere centralidad. Cabe decir que uno de los avances más importantes en la participación ciudadana institucionalizada se dio con la Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del año 2010 que reconoce nuevos actores urbanos y figuras de representación: el Consejo de los Pueblos, las organizaciones ciudadanas y los representantes de manzana, además de que instituye el ejercicio del *Presupuesto Participativo* (Álvarez y Ziccardi, 2015).

b) Las políticas sociales urbanas

El primer gobierno democrático de la ciudad estableció como uno de sus propósitos “promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada” (PGD-DF 1997-2000). En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en zonas de alta conflictividad social y urbana de la ciudad, a partir de innovadores procesos de planeación participativa. De modo que estos Programas fueron el resultado de la colaboración conjunta de autoridades, grupos de académicos y profesionales y organizaciones sociales, civiles y vecinales (Ziccardi, 2003).

También debe señalarse que en esta administración se propuso integrar a los planes de desarrollo urbano acciones para “adecuar progresivamente la infraestructura y los servicios públicos a las condiciones de vida de los discapacitados en sus distintas modalidades, garantizando su movilidad y apropiación de la ciudad” (Cárdenas, 1997: 53).

Por su parte, la política de vivienda se constituyó como un componente fundamental dentro de las políticas sociales. El diseño de ésta, también conjuntó el trabajo de distintos actores urbanos gubernamentales, sociales y académicos, quienes elaboraron una política habitacional para la demanda efectiva, que

pretendió diversificar la oferta de soluciones y alternativas de vivienda para los sectores populares, garantizando una vivienda digna de calidad e integrada en los aspectos social y urbano, y posibilitando así el ejercicio efectivo de este derecho humano y un proceso de inclusión social.

Uno de los Programas que destacó tanto por lo innovador de su diseño como por la importante participación de distintos actores de la ciudad⁸ fue el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV). Este Programa otorgó créditos para la mejora o ampliación de viviendas precaria y estuvo dirigido principalmente a mujeres jefas de familia, madres solteras, discapacitados, indígenas y adultos mayores. La realización de cada proyecto estuvo acompañada de la asesoría especializada y de facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. Con esto se trató de crear condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de sectores populares, ampliando, reforzando o consolidando viviendas en proceso; fortaleciendo redes solidarias familiares, y superando el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares, además de consolidar barrios populares (Mier y Terán y Ziccardi, 2005).

En el segundo gobierno democrático, de Andrés Manuel López Obrador, se implementaron acciones para regular el crecimiento urbano, vinculando éste a la política de vivienda, es decir, la vivienda se convirtió en un elemento estructurador del ordenamiento territorial y un factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2008). Lo anterior se desarrolló a partir de una normativa conocida como el “Bando Dos”, en la cual se pretendía restringir el crecimiento periférico, permitiendo sólo la construcción de vivienda en las delegaciones centrales del DF, con el objetivo de preservar las áreas de conservación y las zonas de reserva ecológica.

Asimismo, la política de vivienda adquirió mayor centralidad al interior de la política social y se asignaron importantes recursos. Se retomó el Programa de Mejoramiento de Vivienda, ampliando sus modalidades de actuación e incorporándolo al Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, razón por la cual es operado en coordinación entre el Instituto de Vivienda y la Secretaría de

⁸ Representantes de ONG mexicanas que forman parte de Hábitat International Coalition (HIC), representantes del Colegio de Arquitectos de la ciudad de México, organizaciones sociales de apoyo a sectores populares como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), además de una ONG colombiana, Fedevivienda. Además de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos.

Desarrollo Social. Se atendieron a través de este programa viviendas que nunca antes habían sido sujetas a algún programa, como aquéllas catalogadas con valor patrimonial y vecindades. Esta práctica fue reconocida en el año 2002 con el Premio Nacional de Vivienda (Mier y Terán y Ziccardi, 2005). Otro de los Programas fundamentales de esta administración fue el Programa de Vivienda en Conjunto, que inicia su operación en el año 2001 con el objetivo de construir viviendas nuevas terminadas en conjuntos habitacionales que contaran con infraestructura y servicios urbanos. Este Programa también contó con la participación activa de organizaciones sociales de la ciudad. A esta amplia acción en colonias populares se suma el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales a cargo de la Procuraduría social del gobierno de la ciudad.

La administración de Marcelo Ebrard, dentro de su Plan de Desarrollo estableció como uno de sus ejes estratégicos la construcción de un “nuevo orden urbano acorde a las necesidades de la modernidad y el crecimiento”, pero que al mismo tiempo garantizara el acceso a oportunidades y una vida digna para todos. Entre los aspectos que mayor énfasis tuvieron en esta administración se encuentran la sustentabilidad, la movilidad y la recuperación del espacio público. En cuanto a la inclusión de la ciudadanía en los procesos de planeación del territorio, se crearon instancias como el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE), integrado por miembros de la sociedad civil, la academia y funcionarios, para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, el cual, sin embargo, no logró aprobarse.

En cambio, el 13 de julio de 2010, fue firmada oficialmente la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad por un conjunto de personalidades entre ellas, el 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 esta carta se reconoce el derecho colectivo de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

A partir de la firma de esta Carta, el derecho a la vivienda adquirió nuevas connotaciones, siendo un tema central dentro de la política social de esta administración. Se mantuvieron los dos programas principales: el Programa de Vivienda en conjunto —financiamiento, ayudas para renta y subsidios a ecotecnicas— y el Programa de Mejoramiento de Vivienda que abarcaba la ampliación o construcción en terreno propio. Asimismo, se continuó con la estrategia de

vincular el tema de la vivienda con el desarrollo urbano, promoviendo la densificación de las áreas centrales de la ciudad. Para lo cual, se implementó un programa denominado “Redensificando la ciudad central del Distrito Federal” el cual tomó como criterios la sustentabilidad, el mejoramiento urbano, la inclusión social y buscó contribuir a la disminución de los gases de efecto invernadero. Este programa, que en el año 2011 obtuvo el Premio Nacional de Vivienda en la categoría de Desarrollo Habitacional, actuó en 272 predios de las delegaciones centrales de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, produciendo 6 620 viviendas nuevas.

Además, el Instituto de Vivienda introdujo criterios de sustentabilidad ambiental en el resto de sus programas y desde el 2008 promueve que las viviendas construidas a partir de los créditos que otorga, integren dispositivos y sistemas que reducen los consumos de agua, luz y gas. En total 269 condominios con 9 828 viviendas cuentan con estas ecotecnias que además benefician a las familias con ahorros en el pago de estos servicios. Aunado a lo anterior, destaca la atención a grupos vulnerables: se atiende a la población rural a través del Programa de Vivienda Rural Sustentable, y al menos el 60 por ciento de los créditos son otorgados a mujeres, lo que también da cuenta de la incorporación de una perspectiva de género.

En cuanto a los Programas más representativos de esta administración destaca el Programa de Mejoramiento Barrial el cual tiene como principal objetivo promover prácticas de organización colectiva para mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen, para contrarrestar los efectos de la segregación urbana y exclusión social. Los espacios públicos se convierten en lugares seguros y favorables para la convivencia comunitaria, garantizando con ello el acceso de todos los habitantes de la ciudad (Ziccardi, 2012).

A través de este programa se ha realizado una importante cantidad de obra pública —plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas—, con la participación de los habitantes de colonias populares, académicos, miembros de osc y autoridades. Lo anterior a pesar de la reducción sistemática de los recursos asignados a este Programa. Pero lo más importante es que el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, durante todo el proceso desde la aprobación de proyectos, administración, supervisión y evaluación. Destaca, en materia de instrumentos de participación para la gestión urbana, el hecho de que el gobierno local transfiere directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía para que los gestione. De esta forma se crean nuevos liderazgos y nuevas formas de aplicación

y control social sobre los recursos públicos. Con lo que se produce un importante proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).

Reflexiones finales

La *cuestión social* actual y la *cuestión urbana* están signadas por las condiciones de precariedad laboral y debilitamiento del modelo de estado de bienestar, así como por la persistencia e incremento de la pobreza urbana que ha dado origen a procesos de urbanización de la pobreza y a la amplificación de las desigualdades económicas, sociales y territoriales. En este contexto, la cuestión urbana se expresa en las ciudades del siglo XXI como espacios fragmentados, divididos o segmentados, rasgos que si bien las ciudades en América Latina siempre han tenido, actualmente se han amplificado. Las investigaciones realizadas en estos espacios han dado cuenta de que la pobreza urbana es consecuencia de la precariedad, la informalidad y, sobre todo, de las bajas remuneraciones que perciben millones de trabajadores en las grandes ciudades latinoamericanas. Pero esta situación social y urbana no sólo afecta a estos ciudadanos que tienen escasas posibilidades de ejercer sus derechos sociales, sino al conjunto de la sociedad, fracturando el tejido social y generando las condiciones propicias para que proliferen la violencia y la inseguridad.

En la Ciudad de México, desde 1997 se diseñaron e implementaron políticas sociales y urbanas innovadoras y diferenciadas de las del gobierno federal las cuales han conseguido mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y han creado espacios de participación ciudadana inéditos. Sin embargo, prevalece una calidad de vida precaria para grandes mayorías cuya posibilidad de transformación exigen una acción pública diferente en relación con el mercado de empleo. De hecho recientemente en la ciudad se ha puesto a debate las posibilidades de modificar el salario mínimo de los trabajadores, uno de los más bajos de la región, lo cual supone avanzar y profundizar las diferencias que este gobierno local tiene con las políticas del ámbito nacional.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Lucía y Alicia Ziccardi. 2015. “¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social de la ciudad de México”. *Revista de Ciencias Sociales*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- BARNES, Matt. 2002. “Social exclusion and life course”, en Matt Barnes (*et al.*) *Poverty and exclusion in Europe*. Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing Limited.
- BETTIN, Gianfranco. 1982. *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.
- BLANCO, Ismael; Sonia Fleury y Joan Subirats. 2012. “Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social”, *Revista Gestión y Política Pública*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 3-40.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc. 1997. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*. México: Fundación para la Democracia.
- CASTEL, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- DUHAU, Emilio y Angela Giglia. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- GERMANI, Gino. 1967. “La ciudad como mecanismo integrador”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, julio-septiembre, pp. 387-406.
- LENOIR, Renoir. 1974. *Les exclus: Un Francaise sur dix*. París: Editions du Seuil.
- MIER Y TERÁN, A. y A. Ziccardi. 2005. “Poverty and Policies of Social inclusión in México city. Mejoramiento de Viviendas”, en Herrle, P. y W. Uwe-Jens (ed.), *Socially Inclusive Cities*. pp. 51-72.
- NUN, José. 2001. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- QUIJANO, Aníbal. 1968. “Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30, núm. 3, pp. 525-570.
- ROSANVALLÓN, Pierre. 1995. *La nueva cuestión social*, Buenos Aires: Manantial.
- ROWNTREE, Seebohm. 1901. *Poverty: a study of town life*. London: Macmillan.
- SABATINI, Francisco. 2006. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- SEN, Amartya. 1983. "Poor, Relatively Speaking", en Amartya Sen, *Resources, values and development*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- SINGER, Paul. 1973. "Campo e cidade no contexto historico latinoamericano". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 35, núm. 2, abril-junio, pp. 301-319.
- 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*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO.
- TOWNSEND, Peter. 1970. *The concept of poverty*, Londres: Heinemann.
- ZICCARDI, Alicia (coord.). 2003. *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF*, México: UNAM.
- ZICCARDI, Alicia. 2012. "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México", *Revista Gestión y Política Pública*, México: CIDE, pp. 187-226.
- _____. 2009. "Políticas de inclusión social en la ciudad de México", en C. Barba (coord.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 237-257.
- _____. 2001. "Las ciudades y la cuestión social", en Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, IISUNAM.