

## Espacio público y nuevas formas de participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México.

Por Alicia Ziccardi



### Introducción

En las últimas décadas la naturaleza de las relaciones economía-sociedad-territorio se ha modificado sustancialmente en las ciudades, pero el principal problema estructural es la pobreza y la desigualdad los cuales son procesos que están íntimamente relacionados entre sí y que afectan a mayoritarios sectores de la población que habita en las periferias paupérrimas, cada vez más lejanas, o en barrios centrales degradados. En el caso de México se advierten nuevas formas de segregación territorial que a diferencia del pasado no son expresión de la producción social de viviendas precarias sino producto de viviendas localizadas sobre suelo barato, financiadas y subsidiadas por las instituciones gubernamentales. De esta forma se reproduce un patrón de urbanización popular periférico en que el acceso a una vivienda mínima no garantiza la disponibilidad de bienes y servicios públicos. Por el contrario, en estos

nuevos barrios prevalecen graves carencias y su débil tejido social se ve amenazado por la proliferación de diferentes actividades delictivas, como la distribución y consumo de drogas.

La construcción o recuperación de los espacios públicos en los barrios populares constituye una responsabilidad gubernamental para generar condiciones materiales básicas que permitan desarrollar actividades sociales, deportivas, culturales y recreativas, así como hacer efectivo el derecho a la ciudad y contribuir a desarrollar una mejor convivencia comunitaria en el ámbito local. Por ello en este trabajo interesa recuperar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrios (PCMB) del Gobierno de la Ciudad de México, el cual constituye una masiva e innovadora acción pública realizada en barrios, colonias y pueblos del Distrito Federal que se encuentran en zonas de muy alta, alta y medio grado de marginación y que tiene como principal propósito construir o mejorar espacios públicos de calidad, generando nuevas condiciones para la integración y organización social de los sectores populares que allí habitan. Se trata de una intensa actuación, que sustentada en la organización de la ciudadanía crea nuevos espacios o recuperar aquellos que están abandonados o deteriorados y que se encuentran localizados en barrios o colonias que se constituyeron a través de procesos de producción social de vivienda, protagonizados por sectores populares durante las tres últimas del siglo XX. Ante esta situación, el gobierno local de la Ciudad de México ha decidido recuperar y revalorizar las diferentes formas de organización social que desarrollaron los habitantes de estos espacios, a través de las cuales demandaban a las instituciones gubernamentales la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos, vialidades y transporte público. Estos barrios y colonias se hallan ya integrados a la estructura urbana de la gran metrópoli y han mejorado su calidad de vida notablemente, principalmente sus condiciones habitacionales, gracias al trabajo comunitario y a la capacidad de lucha y de gestión de sus organizaciones. Pero en los mismos persisten graves problemas sociales y urbanos, resaltando la situación que prevalece en los espacios públicos, componentes fundamentales de la vida urbana, lugares de encuentro y de recreación, de construcción de identidad y de integración social.

En este contexto en este trabajo se analiza en primer lugar la dimensión espacial de la pobreza y la desigualdad social, principalmente los procesos de segregación residencial, que dieron lugar a periferias urbanas degradadas física y socialmente, donde sus habitantes deben aceptar condiciones de vida precarias pero donde se han desarrollado diferentes expresiones de organización social y vida comunitaria que les han permitido superar la adversidad inicial y consolidar estos barrios populares. En segundo lugar. Se exponen las principales características del Programa de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México, durante el período 2007-2010, poniendo especial énfasis en las nuevas relaciones de proximidad y corresponsabilidad que se generan entre gobierno y ciudadanía, las cuales avanzan en el difícil camino de construir una “nueva institucionalidad”. Pero el principal rasgo, en materia de innovación y democratización de la gestión local, es la creación de nuevas formas de participación ciudadana, como formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, las cuales permiten hacer plenamente efectivos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, urbanos<sup>1</sup>. Finalmente, se realiza un primer balance sobre los alcances y retos que

---

<sup>1</sup> En otros trabajos hemos definido con mayor profundidad la noción de participación ciudadana, así como sus relaciones de complementariedad y diferencias con la participación política, véase Ziccardi (2005, 2009 a).

enfrentan estas nuevas formas de gestión urbana local cuando se intenta lograr mayor eficacia en el uso de los recursos públicos y al mismo tiempo avanzar en la democratización de la gestión local.

### **I.- Periferias urbanas: pobreza, desigualdad y segregación residencial**

El estudio de las periferias urbanas habitadas por sectores populares ha sido uno de los temas privilegiados de la sociología urbana, la antropología y las ciencias políticas latinoamericanas, desde la década de los años sesenta del siglo XX. Estos barrios populares fueron el observatorio privilegiado en las investigaciones de la llamada cultura de la pobreza de Oscar Lewis, de los debates que en torno a teoría de la marginalidad desataron José Nun y Fernando Enrique Cardoso, del potencial político que Gino Germani le atribuía a estos habitantes urbanos pobres en sus estudios sobre el populismo y el peronismo y de los pioneros trabajos de Manuel Castells y Jordi Borja sobre los movimientos sociales urbanos como nuevos actores sociales transformadores de la ciudad<sup>2</sup>.

Las periferias urbanas de aquel entonces eran las favelas, villas miserias, callampas o colonias populares, nombres acuñados para designar a estos barrios populares, a estos enclaves urbanos que eran producto de procesos de ocupación y uso de espacios construidos al margen de los mecanismos tradicionales de mercado o muchas veces producto de invasiones o de procesos tolerados por los partidos gobernantes, como ocurrió en el caso de las ciudades mexicanas durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Pero lo común en todas estas experiencias es el haber sido procesos protagonizados por trabajadores provenientes del medio rural, quienes llegaban a la ciudad en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida para sus familias. La ciudad, para Gino Germani (1967), destacado sociólogo de la época, constituía un mecanismo de integración social en dos aspectos: a) la integración geográfica de la sociedad y b) la integración social vinculada a la participación, la movilización y la marginalidad, entendida esta última desde una visión ecológica y psicosocial. Pero lo importante es que para este autor la ciudad era un espacio que, frente a la desorganización, proporcionaba mecanismos de integración tales como la educación o los medios de comunicación. Pero debe señalarse que esta integración era posible porque estos migrantes aceptaban un trabajo manual con bajas remuneraciones y sin seguridad social, así como precarias condiciones habitacionales en barrios populares periféricos. Pero si bien los habitantes de estos barrios populares no lograban insertarse plenamente en el sistema productivo y en consecuencia participar en las organizaciones sindicales que adquirirían un creciente peso social y político, supieron desarrollar otro tipo de organizaciones sociales que les permitieron mejorar sus precarias viviendas y acceder a equipamientos y servicios básicos. Además, en algunos casos, como ocurrió en las favelas cariocas o las villas miseria de Buenos Aires, se vincularon a movimientos sociales más amplios o a partidos políticos y fueron un espacio propicio para el surgimiento de nuevos liderazgos sociales (Ziccardi, 2009 a). En el caso

---

<sup>2</sup> Recientemente hemos retomado estos debates y análisis urbanos de la década de los sesenta, en particular las teorías de la marginalidad a fin de confrontarlas con el concepto de exclusión social el cual es retomado en el contexto de la sociedad de la informática, para explicar las prácticas discriminatorias que prevalecen en el mercado de trabajo y en la vida social por características étnicas, de edad, de lugar de residencia, véase Ziccardi (2008).

de la Ciudad de México este proceso con rasgos particulares se dio más tarde, en la década de los ochenta, cuando se creó y se desarrolló un importante Movimiento Popular Urbano del cual surgieron líderes que más tarde se incorporaron a los partidos de izquierda, principalmente al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT).

En la actualidad muchos de estos barrios populares han sido asimilados por la ciudad, se encuentran en el interior de los límites políticos administrativos de la capital y aunque han mejorado en términos de condiciones habitacionales, han accedido a infraestructuras y equipamiento básicos, cuentan mejores condiciones de movilidad y transporte público, aún cuando su entorno ambiental y sociales continúa siendo problemático. La falta de inversión pública y privada, los limitados ingresos de estos trabajadores, las condiciones orográficas adversas, su misma localización periférica, la falta o mala calidad de bienes vitales como el agua, así como una tenencia legal confusa contribuyen a que persista el deterioro y precariedad.

Frente a esta situación los espacios públicos pasan a ser componentes de la estructura urbana valorados por su potencial para generar procesos de socialización que contrarresten las fuertes tendencias disgregadoras que existen en la sociedad. Es por ello que los procesos de creación o recuperación de diferentes tipos de espacios públicos de la ciudad (plazas, jardines, calles, centros culturales y deportivos, etc.), que aún hoy suelen ser inexistentes o están deteriorados o abandonados, constituyen el centro de la reflexión de este trabajo porque los mismos pueden activar el sentido de identidad y de pertenencia y contribuir a revalorizar la vida comunitaria en los barrios de las periferias urbanas de nuestras ciudades (Ramírez Kuri, 2008). Así, debe señalarse que a las formas de urbanización popular ya transformadas y consolidadas en el paisaje urbano, se fueron agregando, en la última década otras periferias cada vez más lejanas, que extienden la mancha urbana de las zonas metropolitanas exigiendo la creación de nuevas y caras infraestructuras de vialidad y servicios públicos, reproduciendo el viejo patrón de urbanización pero a la vez otorgándole nuevos rasgos.

En este sentido, para comprender esta nueva morfología urbana debe retomarse la idea de que la ciudad es un bien que posee un alto valor social y colectivo y es un espacio en el que el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos está atravesado por profundas desigualdades. Asimismo, la ciudad es una aglomeración de población y actividades que teóricamente ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, con cierta independencia de su capacidad de apropiación en el mercado: infraestructura, equipamientos y servicios de educación, salud, recreación, cultura<sup>3</sup>. La ciudad es también generadora de las capacidades que requieren los individuos para su funcionamiento social (educación, salud) para expresarlo en términos de Amartya Sen (2003).

Pero en las ciudades latinoamericanas estos procesos lejos de ser equitativos están históricamente acotados por las graves condiciones de pobreza urbana y desigualdad que prevalecen. Además entre los efectos espaciales que generan las políticas económicas neoliberales aplicadas en las últimas décadas se señala el hecho de que a las ciudades se hallan

---

<sup>3</sup> En los años setenta alrededor de la temática de los bienes de consumo colectivo, de su definición y del papel del Estado en la provisión de los mismos, se desató una interesante polémica, principalmente entre Manuel Castells y Jean Lojkin, quienes desde el interior de las concepciones marxistas de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo particular.

actualmente divididas, fragmentadas, segmentadas (Fainstein et al, 1992; Jacobs, 1992), aún cuando son rasgos que las ciudades latinoamericanas siempre han tenido y que en todo caso se acentúan cada vez más (Ziccardi, 2009 a). Por otra parte, recientemente algunos estudiosos de las ciudades latinoamericanas consideran que los fuertes cambios que se advierten en la morfología y el espacio urbano, los cuales dejarán la huella de una nueva época, la de la sociedad de la información o del conocimiento, son producto de una combinatoria de factores endógenos -estructurales, culturales e históricos- y exógenos, propios de un mundo globalizado (Castells, 1998; De Mattos, 2002; Borja, 2003, Ziccardi, 2009 b). Los mismos tienden a homogeneizar el paisaje urbano, con sus nuevas formas de organizar la producción y el consumo, con originales diseños de los edificios de negocios y grandes centros comerciales que constituyen formas de apropiación privada del espacio público, pero al mismo tiempo las nuevas ciudades son productoras de nuevas desigualdades territoriales y urbanas (Reygadas y Ziccardi, 2010).

En la base de estas nuevas desigualdades se hallan los procesos de urbanización de la pobreza por lo cuales el número de pobres urbanos es cada vez mayor en el total de pobres que existen en un país. Un proceso que obliga a regresar a la noción de pobreza no sólo como un fenómeno económico sino como un fenómeno complejo y multidimensional, un proceso de privación y escasez de recursos sociales, culturales, institucionales, territoriales y políticos que afecta a los sectores populares. Una pobreza que está asociada, principalmente pero exclusivamente, a las condiciones de inserción que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral desempleo. Una pobreza urbana que, según Townsend (1970, 2003), es una pobreza relativa ya que en las ciudades existe un estándar de vida socialmente aceptado y es a partir del mismo que debe evaluarse la distribución de los recursos y no sólo de los ingresos. Es decir, que los individuos para participar en el mercado y en la sociedad no sólo requieren un mínimo para alimentarse, acceder a la salud y la educación, sino que necesitan un conjunto más amplio de capacidades (salud, educación) recursos, bienes patrimoniales y servicios (vivienda, vestido, medios de comunicación y transporte) que, independientemente de sus ingresos, garanticen su funcionamiento en el mercado y en la sociedad a la que pertenecen<sup>4</sup>.

Por otra parte, en las ciudades no existe una distribución funcional de estos bienes, recursos y capacidades sino que los mismos se distribuyen de manera muy desigualdad. Es cierto, que un contexto modernizador no existe una tendencia única en relación con la desigualdad (Pipitone, 2002) y esto se corrobora en el caso de la Ciudad de México, donde se registran procesos alentadores propios de una ciudad de derechos en la que se crean condiciones de mayor igualdad o equidad social, tales como: el creciente empoderamiento de las mujeres, la mayor visibilidad y atención de las demandas de los pueblos indígenas, la presencia de nuevas organizaciones de personas con capacidades o preferencias sexuales diferentes, de jóvenes que reivindican espacios para la cultura y la recreación, de mejores condiciones de vida para los adultos. Pero al mismo tiempo existen nuevas dinámicas económicas y sociales que mantienen o agravan las viejas desigualdades, se entrelazan con las nuevas y son fuentes de desigualdad y

---

<sup>4</sup> Sobre la noción de la pobreza relativa existe un interesante debate entre Amartya Sen ( 2003) y Townsend, (2003) sobre el cual asumimos en este artículo la propuesta de éste último autor por considerar que la misma recupera los principales componentes de la pobreza urbana.

exclusión, entre las cuales interesa resaltar aquí las diferentes formas de precarización del trabajo, la aparición de nuevas prácticas de exclusión social, el incremento de la violencia y la inseguridad, la fuerte presencia de la economía del delito, el auge del crimen organizado y la fragilidad de una democracia local que no logra avanzar sustancialmente en la construcción de una dinámica social capaz de neutralizar la actual polarización social (Reygadas y Ziccardi, 2010). Pero son los efectos que genera la extrema desigualdad en el acceso y calidad de los bienes y servicios colectivos urbanos, los cuales intensifican o agravan la fragmentación económica-social social<sup>5</sup>. Por ello habitar en una colonia o barrio popular en la periferia no sólo implica acceder bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo o a la escuela, sino que en muchos casos estos procesos de segregación territorial son generadores de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e integración social de aquello que allí habitan.

Ahora bien, en el caso de las periferias urbanas creadas en muchas ciudades de México en la última década, se trata de procesos de apropiación y uso del suelo en los que participan activamente un conjunto de actores económicos, sociales y gubernamentales que son portadores de intereses y lógicas extremadamente opuestas. En lo fundamental el conflicto se dirime en las demandas de suelo barato como bien necesario para la vivienda de los sectores populares o suelo barato como una mercancía que adquiere valor a través de un acto administrativo que transforma los usos rurales o de conservación en usos urbanos e introduce un bien colectivo o público al mercado a precios elevados por los procesos de urbanización que realiza el gobierno.

Lo que se quiere enfatizar es que estos mecanismos generan procesos de segregación residencial de signo contradictorio expresan una pluralidad de nuevas formas de urbanización del territorio. Así, si por un lado, en la Ciudad de México y en otras ciudades del país existen muchos barrios populares periféricos autoproducidos y ya consolidados, pero en la actualidad las periferias se han expandido por la presencia barrios o colonias de reciente creación en zonas cada vez más lejanas a la ciudad central. Estas urbanizaciones son producto de las nuevas políticas de producción, financiamiento y subsidio para adquirir viviendas de interés social que se caracterizan porque ofrecen una baja calidad de vida por su lejana localización, distantes de la concentración de bienes que ofrece la ciudad, lo cual obliga a sus habitantes a asumir grandes costos económicos y sociales para su movilidad. Además, muchas veces comprometen el medio ambiente natural al ubicarse en suelo de conservación, carentes de equipamientos, con servicios públicos deficitarios y de mala calidad. La creación de estos barrios populares tiene un doble propósito abatir cuantitativamente el déficit de vivienda movilizand recursos financieros disponibles en las instituciones de vivienda de la seguridad social de los trabajadores asalariados, pero al mismo tiempo facilitar la actuación de

---

<sup>5</sup> La desigualdad, a diferencia de la pobreza, es un concepto relacional que alude a diferencias de ingresos, a la dispersión de una distribución, sea del ingreso, del consumo o de cualquier otro indicador social que se considere (Solimano, 2000).

promotores inmobiliarios y constructores que persiguen la obtención de un máximo de ganancia para lo cual construyen masivamente vivienda sin ciudad.

Pero además a estos procesos urbanización popular se suman otras formas urbanas de segregación residencial de signo contrario que son generadas para ofrecer viviendas a los sectores de más alto ingreso, creándose nuevas periferias urbanas, suburbios de baja densidad con una oferta de vivienda que pretenden materializar valores tales como la privacidad, la exclusividad, el medio ambiente saludable, así como también condiciones la seguridad privada y una vida social acotada en estos enclaves urbanos. Estas nuevas formas urbanas, formas de autosegregación de las clases altas, constituyen una oferta de vivienda sin ciudad de pertenencia porque muchas veces para acceder a los bienes y servicios públicos y de recreación, se debe transitar en automóvil particular varios kilómetros. Unos y otros procesos de periferización de la vivienda constituyen fuentes de grandes desigualdades urbanas y sociales de las denominadas regiones urbanas.

Lo importante es señalar que estas nuevas periferias que son producto de diferentes procesos segregadores, procesos de insularización del territorio como los ha denominado Soldano (2008), que crecen y se expanden actualmente las ciudades. En concordancia con los mismos en lugar de desarrollarse una ciudadanía portadora de una concepción de ciudad de derechos, de ciudad con lugares de encuentro, de socialización y convivencia urbana, predomina una ciudadanía que se repliega en su privacidad, lo cual crea entre otras cosas un escenario propicio para el desarrollo de la violencia e inseguridad urbana. Por ello es importante recuperar la experiencia que se analizará seguidamente porque en la misma se apela a valorizar la vida comunitaria, la existencia y el uso colectivo del espacio público en los barrios, colonias y pueblos de la ciudad, otorgando particular importancia a los nuevos procesos y formas de participación ciudadana que, actuando en el marco de programas de inclusión social del gobierno local, contrarrestan las tendencias disgregadoras que pretende imponer el nuevo orden social y urbano de la ciudad del siglo XXI.

## **II.- Nueva institucionalidad con participación de la ciudadanía**

Para analizar las posibilidades de transformación social y comunitaria a través de mecanismos de innovación social y nuevas formas de participación ciudadana, así como las posibilidades de crear de una nueva institucionalidad basada en la capacidad organizativa de la ciudadanía, en este trabajo se seleccionó el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del Gobierno de la Ciudad de México. Para ello se organiza este análisis a partir de tres ejes: a) el marco de la política y los programas sociales y urbanos del Gobierno de la Ciudad de México<sup>6</sup>; b) el significado del espacio público en las nuevas políticas sociales urbanas de las ciudades del siglo XXI y c) las principales características, acciones y resultados del mencionado Programa Comunitario, poniendo particular énfasis en las formas de participación ciudadana en que se sustenta y en el tránsito que genera hacia una nueva institucionalidad.

---

<sup>6</sup> En este trabajo se usa indistintamente Distrito Federal o Ciudad de México tal como se enuncia en la constitución de la república, porque aunque se trata de una compleja realidad metropolitana, este análisis se centra en un programa social y urbano en el territorio de este gobierno local.

### **a) El marco de la política y los programas sociales y urbanos.**

Cuando la reforma política de 1996 se extiende al gobierno de la Ciudad de México la ciudadanía de la Capital de la república recupera el más elemental derecho político: elegir a su jefe de gobierno ganando las elecciones el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido de base popular que participó en alianza con otros pequeños partidos de izquierda<sup>7</sup>. Los nuevos gobernantes expresaron desde el inicio la intención de modificar el estilo de relación subordinado, autoritario y clientelar, que caracterizó la relación gobierno-ciudadanía durante más de setenta años, asumiendo el compromiso de crear, de diferentes maneras, nuevas formas de inclusión social en los procesos decisorios a fin de contribuir a democratizar el gobierno local. Puede decirse que esta intencionalidad se tradujo en un amplio número de acciones y programas sociales y urbanos que son producto de un proceso de acumulación de experiencias protagonizadas por los sectores populares con el apoyo de organizaciones sociales y civiles, académicos y profesionistas comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Se trata de un valioso banco de experiencias de trabajo colectivo que adquirieron escala y continuidad al refrendarse, tres veces consecutivamente, el triunfo de este partido en la Capital del país (1997, 2000 y 2006).

Cada Jefe de Gobierno<sup>8</sup> le imprime a la tarea de gobernar un signo particular que se corresponde, en mayor o menor medida, con las formas cómo concibe y articula su liderazgo con los sectores populares que son la base de sustentación del partido, así como con los capas medias que representan un importante caudal electoral en la Capital. Las diferentes políticas y programas sociales urbanos que se implementaron, aunque tuvieron marcadas diferencias en cada período, tienen en común: i) el haber adquirido centralidad en el interior de las políticas públicas del ámbito local<sup>9</sup>; ii) el sustentarse en un marco legal local basado en el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), el cual ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa del D. F. y que ha colocado a la Ciudad de México como una ciudad de vanguardia internacional en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos<sup>10</sup>; iii) La aplicación de criterios de universalidad los cuales se combinan con criterios territoriales de localización de las viviendas en colonias y barrios populares y en pueblos originarios en los que se registran condiciones de marginación social y urbana, cuando se trata de programas de asignación de recursos para vivienda o

---

<sup>7</sup> Debe señalarse que las primeras reformas se dieron en 1988 cuando se creó la Asamblea de Representantes del D.F. y posteriormente, en 1993, cuando este órgano de representación política se transformó en la Asamblea Legislativa del D.F. cuyos miembros son representantes de los partidos políticos electos por la ciudadanía.

<sup>8</sup> El primer Jefe de Gobierno electo fue Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), quien renunció antes de finalizar su mandato para contender por la presidencia de la república, asumiendo el cargo la Secretaria de Gobierno Rosario Robles. El segundo fue Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), quien también renunció meses antes de finalizar su mandato para contender por la presidencia de la república dejando en el cargo a Alejandro Encinas. El actual Jefe de Gobierno es Marcelo Ebrard, electo para gobernar en el período 2006-2012.

<sup>9</sup> En otros trabajos hemos analizado las particularidades de estas políticas sociales urbanas para cada uno de los períodos de gobierno del PRD en la capital, véase Ziccardi (1995), (1999) y (2006).

<sup>10</sup> Estos derechos promueven, entre otras cosas, la igualdad y el reconocimiento de las diferencias por género, edad, origen étnico, lugar de residencia; el respeto a las preferencias sexuales de las personas existiendo la posibilidad de contraer matrimonio las personas del mismo sexo, así como la decisión de las mujeres a decidir la continuidad o interrupción de un embarazo no deseado hasta la doceava semana; de igual forma se reconocen los derechos de diferentes colectivos sociales que se encuentran en situaciones de desventaja social.



mejoramiento de barrios populares<sup>11</sup>; iv) la reestructuración del presupuesto local transfiriendo importantes recursos al gasto social, particularmente a partir del año 2000, lo cual es un claro indicador de la intención de crear una nueva institucionalidad para las políticas sociales y urbanas, destinadas principalmente a los sectores sociales de menores recursos.

En contrapartida, un indicador contextual de signo contrario a estos avances para innovar y democratizar la gestión local son las formas de relación gobierno ciudadanía que persiste en las Delegaciones, cuyos jefes de gobierno democráticamente elegidos por la ciudadanía, desde el año 2000, constituyen la autoridad más próxima a la ciudadanía. Pero es en estos espacios de gobierno local donde se advierten fuertes resistencias al cambio institucional e inercias burocráticas que reproducen las prácticas clientelares en un nuevo contexto. Esto sin duda debilita las intenciones de construir una nueva y democrática gobernanza local basada en nuevas formas de participación y en la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas sociales y urbanas.

#### **b) Nuevas políticas sociales urbanas y revalorización del espacio público.**

En las últimas décadas, en la Ciudad de México ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica y el equipamiento urbano, así como en las condiciones de habitabilidad de las clases populares, tanto la calidad de las viviendas y como la provisión de los equipamientos urbanos. Pero es mucho lo que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas para todos, haciéndose efectivo el “derecho a la ciudad”, compromiso asumido por el gobierno local ante una iniciativa ciudadana promovida amplios sectores de la sociedad local en el año 2010<sup>12</sup>. Es decir, se puede decir que se transita hacia la construcción y ampliación de la ciudadanía, logrando que los habitantes de la ciudad sean ciudadanos que ejerzan plenamente los derechos cívicos, sociales, urbanos, ambientales, culturales y políticos que vigentes en la legislación local.

Sin embargo, junto con cientos de experiencias comunitarias que logran alcanzar efectivas mejoras en los barrios populares -y en un contexto nacional en el que las desigualdades y la pobreza no ceden terreno sino que tienden a acrecentarse -, es difícil avanzar en la democratización de la gestión urbana local ya que persisten condiciones - no sólo materiales sino también culturales- que facilitan la reproducción de prácticas clientelares y restan confiabilidad a una acción social gubernamental que pretende instalarse sobre nuevas bases. En sentido, debe recordarse que las relaciones que se construyeron entre gobernantes y gobernados, durante muchas décadas, han estado caracterizadas tanto por la confrontación cuando se trataba de movimientos populares autónomos, como por la subordinación cuando se trataba de organizaciones de sectores populares incorporadas formal o informalmente al entonces partido hegemónico (PRI). Pero en ambos casos la lógica de la política invadió y se apoderó de la lógica social propia del ejercicio de los derechos ciudadanos. Por ello es bastante común observar que en las experiencias de democracia local los procesos de alternancia y pluralismo no necesariamente han estado acompañados de profundos cambios en el diseño e

---

<sup>11</sup> El principal programa social, en términos de recursos, es el destinado a otorgar una pensión universal a todas y todos los adultos mayores de sesenta y ocho años, que tengan tres años de residencia en la D.F.

<sup>12</sup> Cfr. Habitat International Coalition ([www.hic.org.mx](http://www.hic.org.mx))

implementación de las políticas sociales urbanas del ámbito local, aún cuando se registran algunas experiencias innovadoras de programas sociales en diferentes estados y ciudades de la república<sup>13</sup>.

En el ejecutivo de la Ciudad de México existen experiencias de nuevas políticas sociales urbanas que son políticas públicas, puesto que son producto de ideas y propuestas formuladas por diferentes actores gubernamentales y sociales: organizaciones sociales y civiles, académicos de universidades, miembros de movimientos sociales, representantes de agrupaciones profesionales, por ejemplo de arquitectos. Son políticas y programas sociales y urbanos que persiguen mejorar la calidad de vida, operando con criterios de equidad y calidad en el acceso a estos bienes urbanos. De esta forma, se crean nuevas actuaciones gubernamentales en las que se privilegia una lógica público-social y se promueve la inclusión de la ciudadanía no sólo en la etapa de implementación sino del diseño de las políticas sociales urbanas. En cierto sentido esta acción social y urbana del Gobierno de la Ciudad de México se corresponde con los planteamientos de Brugué, Gomá y Subirats (1998; 2002), quienes en pioneros trabajos sobre estas temáticas, han señalado que el principal desafío de las políticas sociales urbanas es contrarrestar la desigualdad, en particular la discriminación en tanto procesos que generan estigmas sociales de unos sectores hacia otros, es decir políticas de inclusión social más que de atención a la pobreza. Esto supone la necesidad de elaborar una agenda compleja en las que las que la promoción económica local, el bienestar social y desarrollo urbano se entretujan, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad y aplicando nuevos instrumentos de participación comunitaria que actúen en el territorio. Por ello, pareciera que necesariamente estas nuevas políticas sociales urbanas, en un contexto de profundización de la democracia local, deben desencadenar procesos que lleven a la construcción de una nueva institucionalidad aunque en los hechos, como se analiza en este trabajo, se combinan factores positivos y negativos que condicionan su logro.

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

Ahora bien, un rasgo de las actuales políticas públicas del Gobierno del D.F. es la centralidad que han adquirido las políticas sociales en el interior de la agenda gubernamental. Centralidad en un doble sentido, por un lado en el conjunto de las políticas públicas y por otro en el hecho

---

<sup>13</sup> Desde mediados de los años noventa un grupo de investigadores de diferentes instituciones académicas y de diferentes disciplinas conformamos la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) la cual realiza congresos para presentar y discutir avances o resultados de investigaciones sobre diferentes temáticas de la vida local. En sus Memorias así como en los libros y artículos publicados por los miembros de IGLOM se registran estas experiencias (véase [www.iglom.org.mx](http://www.iglom.org.mx)). También pueden consultarse las Memorias del Premio Gobierno y Gestión Local que otorga anualmente a las mejores experiencias del ámbito municipal, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), conjuntamente con otras instituciones académicas como el Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

de que los recursos se manejan desde las secretarías del Gobierno del D.F. que atienden la cuestión social, principalmente la Secretaría de Desarrollo Social. Son políticas sociales que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad, así como promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2009). Asimismo son políticas y programas sociales sustancialmente diferentes a las implementadas por el gobierno federal, ya que se sustentan en innovadores diseños participativos y en formas de gestión urbana que requieren de una “nueva institucionalidad, orientada a la promoción de proceso de transformación de la cotidianeidad comunitaria”, como lo plantean Blanco, Fleury y Subirats.

La escala del Programa de Mejoramiento de Barrios, que seguidamente se analiza, es el barrio, la colonia o el pueblo en los que se presentan muy altos, altos o medio grado de marginación del Distrito Federal. Como se aprecia en la gráfica n°1, el programa tiende a asignar cada vez mayores recursos a los barrios más pobres de la ciudad, aunque también se atiende de manera excepcional propuestas de barrios populares aunque ofrecen mejores condiciones de vida.



Gráfica n° 1. Grado de marginación de las colonias, barrios y pueblos participantes en el PCMB (2007-2009). Fuente: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF.

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

En este programa uno de sus principales objetivos es la creación o mejoramiento de un “espacio público” ya existente, localizado en unidades territoriales consideradas de alta, muy alta y media marginación las cuales en su mayoría se ubican en lo que puede considerarse la periferia de la ciudad capital. Esta acción pretende crear una base material para promover o fortalecer la organización de la vida comunitaria y desarrollar una acción social que permita contrarrestar los efectos de la segregación urbana y exclusión social de que son objeto las clases populares. Para ello el gobierno local apoya las más diversas iniciativas comunitarias de

construcción y/o renovación de diferentes tipos de espacios públicos (centros culturales y deportivos, espacios abiertos de uso colectivo, andadores, fachadas, aulas, etc)<sup>14</sup> para crear entornos urbanos seguros y favorables que fortalezcan la convivencia comunitaria y la cohesión social. Se trata de que el espacio público recobre el valor de un lugar para estar, de lugar de encuentro, de construcción de una identidad local y de una cultura democrática (Borja, 2003).

En este sentido el programa parte de considerar la dimensión relativa de la pobreza urbana y se dirige a la construcción o mejoramiento de un componente central de la estructura urbana: los espacios públicos que es donde se ponen en evidencia las grandes desigualdades que existen en la ciudad. Se trata de crear espacios de uso colectivo los cuales son inexistentes o se encuentran en franco deterioro físico, espacios donde en lugar de realizarse actividades deportivas, culturales o comunitarias para los que fueron creados, han sido apropiados por la delincuencia para realizar actividades que ponen en peligro la vida de los niños y las niñas, de los y las jóvenes que son los principales usuarios de los mismos.

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

Por ello interesa analizar las características de las relaciones gobierno-ciudadanía que se generan a partir de esta importante acción social y urbana a la que convoca anualmente por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. , a través de un concurso que se publica en los periódicos de circulación nacional.

### **c) Hacia una nueva institucionalidad con nuevas formas de participación ciudadana.**

El Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios constituye una acción social gubernamental innovadora que no sólo pretende mejorar o crear espacios públicos en barrios populares sino también disminuir las fuertes desigualdades territoriales y urbanas que existen en la Ciudad de México, las cuales son generadoras de diferentes prácticas de exclusión social. Entre las muchas acciones y programas que la conforman las políticas sociales y las urbanas, en este trabajo se analiza el caso de Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios, el cual fue seleccionado por la originalidad de su diseño en el que se involucra a diferentes actores gubernamentales y sociales. Se trata de una inversión pública del Gobierno del Distrito Federal

---

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

que se realiza con procedimientos diferentes a los convencionales, ya que consiste en traspasar recursos a la ciudadanía promoviendo nuevas formas de organización comunitaria o barrial, como componentes fundamentales de la corresponsabilidad.

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

Pero debe señalarse que este Programa tiene sus principales antecedentes en tres programas realizados con anterioridad por el Gobierno del Distrito Federal: i) el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Propio, ii) el Programa de Mejoramiento de Pueblos Originarios de la Ciudad y iii) el Programa de Mejoramiento de Conjuntos Habitacionales. Los tres son acciones gubernamentales que permitieron poner a prueba diferentes formas de incorporar a la ciudadanía en la resolución de sus problemas urbanos. En cierta forma el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios 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 respuesta original para recuperar el sentido original de la existencia de espacios públicos en el ámbito local.

Puede decirse entonces que con este programa se concretan llamadas políticas sociales urbanas (Ziccardi, 2009a) que son políticas públicas en las que se introduce una fuerte dimensión social a la concepción físico-espacial que ha prevalecido en el tratamiento de los problemas urbanos. Por ello, aunque el programa debiera ser parte de las acciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde su creación pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social, donde existió interés en diseñar un programa a partir de las propuestas que hicieron diferentes actores sociales para la recuperación de los espacios públicos en los barrios populares de la ciudad.

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

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

Este programa, que puso en marcha la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D. F. en 2007, lleva ya cinco convocatorias y constituye una forma de actuación pública que pretende modificar una compleja y heterogénea realidad social y espacial, para lo cual se propone desarrollar acciones cualitativamente diferentes a las que han estado sometidos históricamente los sectores populares para acceder a los bienes públicos de la ciudad, tratando de modificar prácticas clientelares instaladas en la burocracia y en la sociedad para atender

problemas o demandas de bienes básicos de los sectores populares. Es claro que superar esta cuestión no depende exclusivamente de adoptar originales diseños participativos sino de modificar valores y conductas, lo cual escapa a los alcances de un programa social y urbano. Sin embargo al existir la posibilidad de mayor proximidad entre el gobierno y la ciudadanía se da un primer paso para transitar hacia la construcción de una nueva institucionalidad.

Para ello el Programa genera prácticas más cercanas entre funcionarios y ciudadanía, valorando la autonomía de las representaciones vecinales y la participación de otros actores sociales que, con sus conocimientos técnicos y compromiso social, pueden contribuir a esta necesaria transformación democratizadora de la gestión urbana (miembros de organizaciones civiles, académicos, asesores técnicos-sociales). Éste precisamente ha sido un reaseguro para que el gobierno local comparta la responsabilidad de transferir recursos a los ciudadanos y que sean ellos mismos quienes decidan la prioridad de una obra y adjudiquen o administren su realización. La idea es producir una fuerte intervención pública para generar una mejora material de beneficio colectivo que mejore la calidad de vida de un barrio popular, pero que al mismo tiempo contribuya a fortalecer y/o crear una identidad comunitaria y avanzar en la construcción de una cultura democrática en los procesos de gestión urbana. Se trata de crear nuevos ámbitos de confianza y credibilidad, entre los diferentes actores que participan, los cuales deben enfrentar en el cotidiano un cúmulo de obstáculos burocráticos, sociales y políticos cuando existe la intención de crear una nueva institucionalidad para hacer efectivas estas políticas y programas sociales de inclusión social de la Ciudad de México.

Entre los planteamientos más generales del programa pueden mencionarse: i) hacer efectivos los derechos ciudadanos mejorando la calidad de vida material y social en los barrios, pueblos y colonias populares, ii) superar los límites que impone a la innovación una estructura como la del Gobierno del Distrito Federal que está organizada para actuar de manera centralizada y sectorial y iii) delegar en la ciudadanía en su calidad de vecino/a y también de asesor/a social la conducción del proceso de transformación y/o creación del espacio público local, estableciendo una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, condición básica para avanzar en la construcción de una gobernanza democrática.

Las Reglas de Operación de este programa se revisan anualmente y se publican en la Gaceta del GDF junto con la convocatoria. En las mismas se establecen los criterios de elegibilidad para que los barrios, colonias y pueblos puedan participar en el concurso con proyectos creativos e innovadores, sustentados técnica, social y administrativamente, para ser aplicados en un determinado espacio urbano en el que prevalezcan condiciones de marginación social y urbana. En este sentido, una de las cuestiones centrales es que el territorio de actuación es definido por la propia comunidad en base a los componentes que fundan su identidad local. Es decir, no son barrios, colonias, zonas, unidades territoriales o polígonos definidos previamente por funcionarios o técnicos gubernamentales a partir de seleccionar variables e indicadores cuantitativos y utilizando sofisticadas metodologías digitalizadas, como se hace en el Programa Hábitat, que es un programa que incluye entre sus acciones el mejoramiento de barrios del gobierno federal<sup>15</sup>. En este Programa se opta porque la delimitación territorial sea

---

<sup>15</sup> Esta es una de las principales limitaciones que señalan los actores locales en diferentes evaluaciones de este Programa. Cfr. Ziccardi y Mier y Terán (2008).

autodefinida por los ciudadanos que habitan en estos barrios pueblos o colonias, en función de los elementos territoriales, culturales, ambientales, geográficos en los que se sustenta históricamente la identidad de sus comunidades.

Los proyectos deben ser aprobados en una asamblea vecinal, la cual es realizada con el apoyo de los representantes en la delegación regional de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad y deben ser registrados

previamente en la convocatoria de concurso público que la Secretaría de Desarrollo Social del GDF publica en los periódicos. Los mismos son revisados y analizados por un Comité Técnico formado por representantes del gobierno de la ciudad, representantes de organizaciones sociales y civiles, académicos y grupos de profesionales, por ejemplo del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. Este ámbito mixto realiza una evaluación de cada uno de los proyectos presentados y selecciona los mejores para otorgarles el apoyo solicitado o una cantidad que garantice la gestión del proyecto para un año. Los montos de los proyectos han variado según la disponibilidad de recursos y el número de proyectos, habiéndose otorgado, entre 2007 y 2009, entre 1 y 5 millones de pesos (aproximadamente de 60 mil a 300 mil euros) a cada proyecto, con un máximo de tres años consecutivos. Este monto permitía garantizar la realización de obras de cierta importancia y sobre todo con calidad. Sin embargo, en las siguientes convocatorias se presentó un mayor número de proyectos que eran evaluados positivamente y no se logró que se incrementaran los recursos del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal asignados a este Programa, por el contrario estos se disminuyeron drásticamente, por lo que el Comité Técnico optó por bajar los montos destinados a cada proyecto a fin de apoyar un número mayor de iniciativas comunitarias.

Entre 2007 y 2010 el Programa de Mejoramiento de Barrios apoyó la realización de 541 obras, por un monto total superior a los 500 millones de pesos (poco menos de 30 millones de euros) localizadas en diferentes unidades territoriales<sup>16</sup> de las 16 Delegaciones en que se divide el Distrito Federal (cuadro n° 1). El número de proyectos registrados se incrementa notablemente año con año, a medida que el programa tiene más visibilidad social, existe mayor confianza en la ciudadanía en las reglas del concurso y la asignación de recursos y las vecinas y vecinos adquieren más experiencia en la elaboración de proyectos bien sustentados, contando para ello con el apoyo de los asesores. Así, mientras que en el 2007 se presentaron 139 proyectos de los cuales se aprobaron 49 por un monto total de poco menos de 84 millones de pesos; en el 2008 estas cifras tienden a prácticamente a duplicarse al registrarse 267 proyectos y aprobarse 102 por un monto total de 130 millones de pesos; en el 2009 ocurre algo similar ya que se registran 549 proyectos registrados y 191 aprobados por un monto total

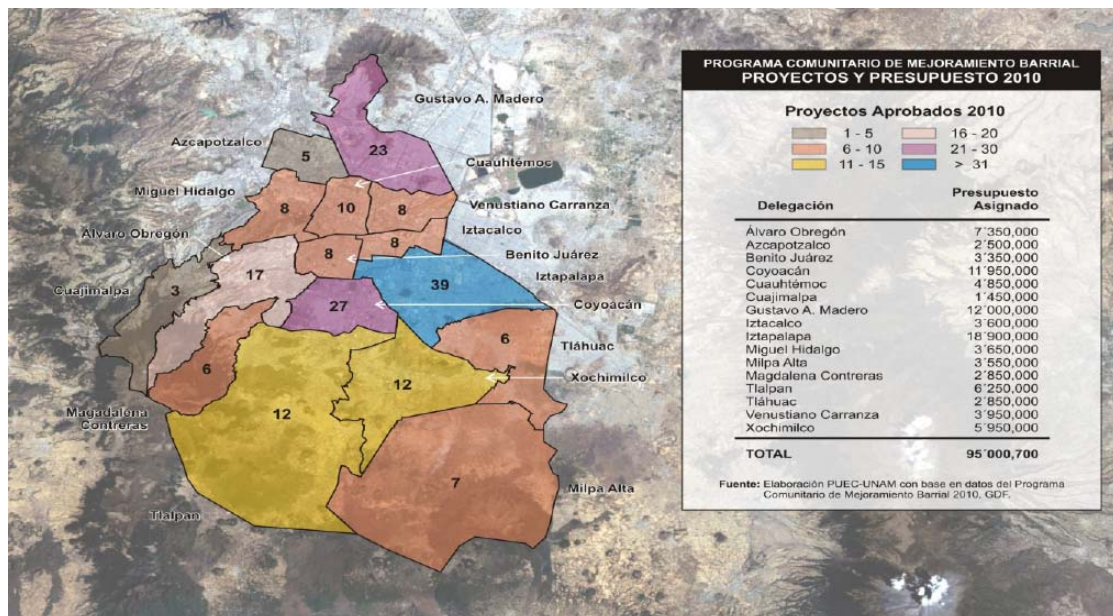
---

<sup>16</sup> Un barrio, colonia o pueblo puede tener más de una unidad territorial, puesto que esta es una delimitación creada por el Gobierno del Distrito Federal en el 2000 con finalidades de planeación territorial. El Programa de Mejoramiento de Barrios en cambio recupera la autodelimitación de la colonia, barrio o pueblo que realizan los mismos habitantes, y establece un criterio por el cual no se aprueba más de un proyecto anual cada uno. Esto obliga a que los habitantes de estos barrios a ponerse de acuerdo previamente a la presentación de un proyecto para poder concursar, lo cual no es un proceso fácil para la comunidad.

de poco menos de 200 millones de pesos y en el 2010 aún cuando el número de proyectos registrados se incrementó marcadamente ascendiendo a 752 fueron aprobados 199 por un monto de 95 millones de pesos (cuadro n°1).

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

Cuadro n° 1. Número de proyectos registrados, aprobados y monto del PCMB (2007-2010). Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF, 2010.



Mapa n° 1. Número de Proyectos aprobados del PCMB, por delegación del Distrito Federal, 2010. Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF, 2010.

Esta fuerte reducción del presupuesto del Programa de Mejoramiento de Barrios en el 2010 a menos de la mitad de los recursos del año anterior que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de fundamentos administrativos ya que se trata de un programa que en diferentes evaluaciones se lo considera innovador, exitoso y socialmente



relevante. Asimismo, cabe mencionar que este programa o proyectos desarrollados en el marco del mismo han recibido dos reconocimientos internacionales. Una distinción como buena práctica en participación ciudadana otorgada por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa y otro otorgado por Urban Age y el Deutsche Bank a tres proyectos de este Programa, dos en la Delegación Iztapalapa y uno en la zona del pueblo de Santa Fe, en la Delegación Cuajimalpa. En este sentido, no parece convincente atribuir a la situación económica de mínimo crecimiento y crisis internacional (cfr. Bazzaco y Sepúlveda, 2010) esta fuerte reducción de los recursos del Programa. La misma pareciera responder a las disputas políticas que existen en el interior del PRD que le impiden a este partido privilegiar una lógica de acción social del estado exitosa que puede refrendar su compromiso con los sectores populares y a la vez demostrar capacidad de cambio institucional en el interior de un aparato heredado extremadamente vertical e ineficiente.

El mayor número de proyectos registrados y aprobados se concentra en la Delegación Iztapalapa, en el oriente de la ciudad, la cual es una de las cuatro delegaciones que presenta los más altos índices de pobreza urbana. No obstante haberse incrementado exponencialmente el número de propuestas registradas por organizaciones vecinales de esta Delegación, las cuales pasaron de 24 en 2007 a 204 en 2010, el número de proyectos aprobados no creció a ese ritmo ya que paso de 14 a 39 en los mismos años (cuadro n°1 y mapa n°1), pasando de un monto total de 25,523 millones a 52,213 millones de pesos en esos mismos años. Pero cabe mencionar que este es un territorio que se ha caracterizado por haber desarrollado, desde hace varias décadas, un importante número de organizaciones comunitarias, sociales y políticas y el haber sido el principal territorio del Movimiento Urbano Popular en la década de los ochenta y el principal bastión electoral de los partidos de izquierda (PRD y PT). Muchos de los líderes sociales de estas colonias populares se han incorporado a cumplir funciones de gobierno, tanto en el ámbito central como de las delegaciones, y han ocupado cargos de representación política en la Cámara de Diputados y Senadores y en la Asamblea Legislativa del D.F. Pero lo importante para los fines de este trabajo es destacar que estas organizaciones sociales participaron activamente en el diseño del Programa y poseen una gran experiencia en procesos comunitarios de mejoramiento de vivienda y barrios, han sabido construir vínculos con asesores técnicos y sociales provenientes de ONG o de las universidades, y han demostrado tener una gran capacidad de gestión que les ha permitido presentar un amplio número de proyectos técnica y socialmente bien sustentados para enfrentar el cúmulo de necesidades que tienen los espacios públicos e las colonias populares localizadas en este territorio . Sin embargo, esto no implica que puedan incrementarse sustancialmente el número de proyectos aprobados en esta Delegación. Lo que si parece explicar es la diferencia que se observa entre el número de proyectos presentados por organizaciones de esta delegación y los de la Delegación Milpa Alta, donde si bien vive un porcentaje mucho menor de la población se registran elevados niveles de pobreza y es una de las cuatro más pobres de la capital. Sin embargo en esta última Delegación sólo se han registrado en el 2007 un total de 4 proyectos de los cuales se aprobó sólo 1 por un monto de 2,250 millones de pesos y en el 2010 sólo 19 de los cuales se aprobaron 7 por un monto total de 4 millones de pesos.

En cuanto al tipo de obras realizadas tienden a predominar la construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples o casas de la cultura, decir, espacios

públicos cerrados los cuales pasaron de ser 16 proyectos aprobados en el 2008 a un total de 47 en el 2009. Esto indica que para estos sectores su prioridad es tener un lugar donde desarrollar actividades comunitarias, sociales o deportivas más que disfrutar de espacios abiertos. Le siguen en importancia obras relacionadas con el mejoramiento de la imagen urbana y la seguridad pública, tales como luminarias, mobiliario urbano, arreglo de fachadas, colocación de zaguanes y, en tercer lugar, la rehabilitación de áreas comunes, áreas verdes, parques y jardines, áreas de juegos y de canchas deportivas.

### **Nuevos espacios de participación ciudadana**

Como lo han señalado reiteradamente diferentes actores y lo han analizado particularmente diferentes científicos sociales, se advierte en la ciudad una marcada ruptura del tejido social comunitario y el espacio público y privado está marcado por el predominio de valores y prácticas sociales que exaltan el individualismo y la competencia en lugar de la cooperación y la solidaridad, que debilitan la confianza y provocan comportamientos y prácticas ajenos a la formación y desarrollo de capital social. Pero la situación suele ser aún más difícil en los espacios públicos porque éste se encuentra cotidianamente amenazado por la incertidumbre y el temor que generan en la ciudadanía la violencia, la inseguridad y las actividades delictivas que se pueden desarrollar en los mismos. Por ello el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios apoya a los sectores populares para que mejoren no sólo la calidad de sus viviendas, participando en el Programa de Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio, sino para que recuperen y/o generen espacios públicos, entornos que permitan crear o reeditar formas socialización comunitarias, potencialmente son generadoras de mayor cohesión social.

A partir de este Programa se han creado nuevas formas de organización social-territorial protagonizadas por diferentes colectivos sociales: mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes, personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, comerciantes informales y no sólo vecinos o colonos que logran contrarrestar la polarización, las marcadas desigualdades y la fuerte atomización de la vida social en la ciudad. Estas experiencias pretenden democratizar la gestión urbana del gobierno local para lo cual se estimulan nuevas formas de participación ciudadana que promueven la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía en la creación del espacio público.

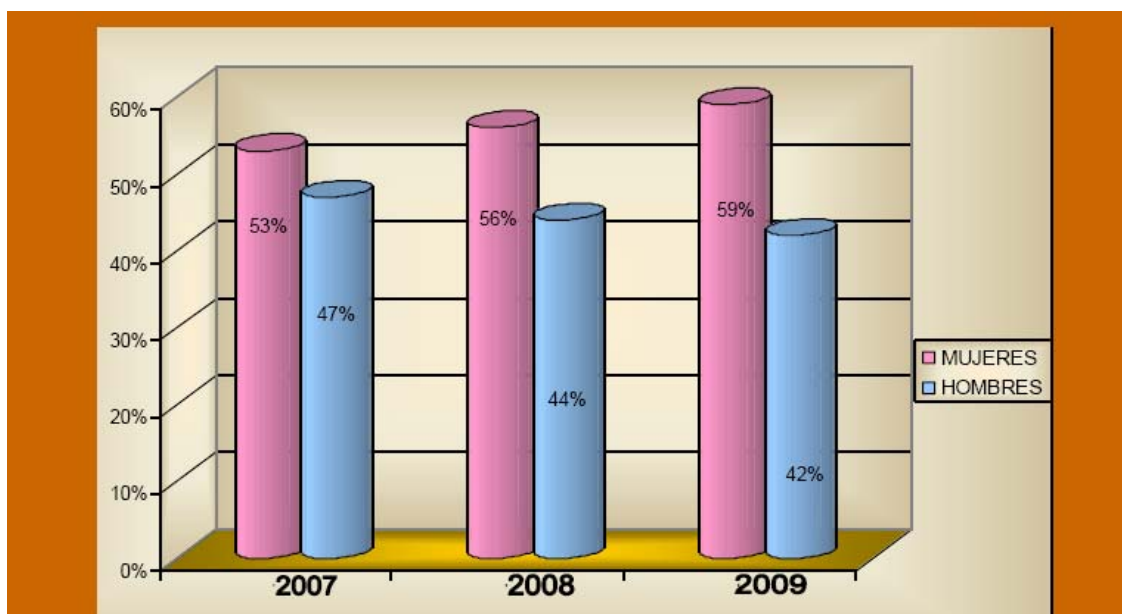
Fortalecer la cohesión social es un objetivo de largo plazo dado que es difícil que desde un solo Programa social se transformen las prácticas y políticas de tipo clientelares arraigadas en las relaciones gobierno-ciudadanía y que siguen condicionando la realización de los proyectos. Sin embargo, la concreción de las obras comunitarias genera nuevas conductas sociales que aumentan la credibilidad en las acciones de gobierno movilizan a los grupos ciudadanos creándose nuevos liderazgos; mejoran los espacios públicos para crear un efecto demostrativo que hace que los vecinos mejoren sus casas y atiendan el cuidado de los nuevos espacios recuperados, contribuyen a generar formas de control social sobre estos lugares antes inseguros, se construyen espacios de reunión y de actividades para niños y jóvenes y motivan iniciativas comunitarias para su uso en actividades del barrio.

Desde el principio debe hacerse explícito el compromiso de los vecinos, los asesores y los funcionarios de construir espacios en los que prevalezcan comportamientos propios de una cultura democrática, a partir de los cuales se puedan tomar las decisiones públicas. Es decir, se trata de promover prácticas signadas por el respeto a la diferencia y a la pluralidad en las opiniones y en la creencia de que se puede emprender un trabajo comunitario para obtener lo pactado colectivamente. Es decir, más que otorgarle un carácter instrumental a la participación, se trata de otorgarle un valor pedagógico en la construcción de una cultura democrática.

Ahora bien, como se dijo desde el Programa de Mejoramiento de Barrios se convoca públicamente a la ciudadanía a proponer proyectos de mejoramiento o construcción de espacios públicos, pero este programa sustenta su eficacia en la creación de diferentes espacios de participación ciudadana, los cuales en las colonias y barrios son los comités de administración y supervisión de cada proyecto aprobado, así como el comité de mejoramiento barrial y en otros ámbitos como el comité técnico de selección de proyectos y el consejo asesor del Programa.

### Los comités de administración y supervisión de cada proyecto

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



Gráfica n° 2. Participación de mujeres y hombres en los comités de de administración y supervisión del PCMB, 2007-2009. FUENTE: Evaluación ón Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010,

La participación inicial exige a los miembros de los barrios, pueblos y colonias que exista un promotor/a del proyecto que lo presenta al concurso en representación de un grupo de vecinos/as que esté interesado en la realización de una obra de mejoramiento para su entorno. En este proceso es necesario que los vecinos/as se conecten con un asesor social - profesionistas, académicos, organizaciones sociales y civiles- para la elaboración del proyecto, de acuerdo a lo establecido en la convocatoria, ya que se requiere incluir información precisa sobre las características, montos y tiempos de la obra que se concursa. Cuanto más desarrollado técnicamente y mejor fundamentado socialmente esté un proyecto mayores son las posibilidades de que sea aprobado. Por otra parte, estos nuevos espacios de participación ciudadana exigen que sus miembros sean capacitados, para lo cual se imparte un curso sobre conocimientos básicos de contabilidad y gestión de proyectos requeridos para cumplir con las funciones que les competen. También en esta tarea es importante el papel que cumplen los/las asesores ya que pueden contribuir a que las vecinas y vecinos cumplan con los requisitos que exige la comprobación estricta del uso de los recursos, en materia de transparencia y documentación, de esto depende el suministro de las asignaciones de recursos para el proyecto.

Los promotores suelen ser vecinos o vecinas que poseen ya experiencia en la elaboración de propuestas e inclusive en el manejo de recursos públicos a los que siguen grupos de hombres y mujeres con los que ya han trabajado en tareas comunitarias. En evaluaciones colectivas promovidas por los responsables del Programa y los comités técnicos y asesor, en algunos barrios se advierte una baja participación de los vecinos en los momentos iniciales<sup>17</sup>. Pero esta participación comunitaria se incrementa de manera notable cuando culmina uno de los proyectos realizados por el Programa, principalmente porque es entonces cuando se propician actividades colectivas, sociales y culturales y, en menor medida, por actividades educativas y deportivas a las cuales se integra un más amplio número de vecinos y vecinas. En otros casos estudiados, la participación inicial fue relativamente considerable, sin embargo, a medida que el proyecto avanza y se van definiendo cargos de representación en los comités, los cuales son responsables del avance del proyecto y del manejo de los recursos aparecen conflictos, los cuales tienen muchas veces su origen en viejas rivalidades que existían entre vecinos, pero que tienden a alejar a aquellos que sólo les interesa este proyecto. Sin embargo, también aquí, es el uso del nuevo espacio el que moviliza nuevamente la presencia ciudadana.

Sin embargo, las observaciones realizadas indican que los problemas tienden a resolverse, aún cuando en algunos casos esta resolución puede implicar la modificación de proyectos originales o el debilitamiento de la participación ciudadana ya que estas situaciones generan desencanto y desactivan a ciertos grupos al generar temor<sup>18</sup>. También debe decirse que en

---

<sup>17</sup> Anualmente la Secretaría de Desarrollo Social convoca a una autoevaluación de los vecinos y vecinas que participan en el programa, así como a los asesores., las cuales nos fueron proporcionadas para la realización de este trabajo por la Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>18</sup> Esta situación se observó en el caso del Centro Social y Deportivo “La hormiga”, que fue el primer proyecto del Plan de Mejoramiento del Pueblo de Tizapán, realizado entre los años 2007 y 2008, donde el proyecto original debió modificarse por la presión de grupos que controlan la práctica del football cobrando por el uso de estos espacios públicos. Dado que los mismo contaban con el apoyo de la Delegación el grupo original de mujeres promotoras del proyecto debieran ceder ante el intenso

gran medida el acompañamiento que realiza la Secretaría de Desarrollo Social en los procesos de conciliación es calificado como positivo por parte de la comunidad, lo cual pone en evidencia las propias limitaciones que existen en el espacio local para resolverlos.

### **El Comité Técnico Mixto**

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

### **Los asesores técnico-sociales**

La participación de los llamados asesores externos del Programa son los miembros de organizaciones sociales y civiles, académicos y profesionistas -particularmente arquitectos y sociólogos, y en menor medida ingenieros- que cumplen un rol muy importante al garantizar la calidad de las obras que se realizan, así al apoyar en la promoción social del programa y del proyecto, en la organización de las asambleas y en los procesos de elección de los comités.

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

---

conflicto generado siendo desplazadas del uso de un espacio público que se realizó gracias a su iniciativa y su incansable y gratuito trabajo comunitario.

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

### **El Consejo Asesor**

Es un espacio de participación ciudadana que se estableció el 5 de enero 2009 cuya principal función es realizar propuestas y dar seguimiento al Programa de Mejoramiento de Barrios. Entre otras cosas le cabe fomentar la participación ciudadana, promover la consulta con distintos sectores sociales para la elaboración de propuestas que contribuyan a alcanzar los objetivos del Programa, conocer y revisar las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir los proyectos, emitir su opinión sobre la evaluación anual. El mismo está constituido por un amplio número de funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México, así como por profesionistas y académicos de reconocidos prestigio y representantes de organizaciones sociales y civiles. Esta es una instancia de participación ciudadana creada fundamentalmente para mejorar de manera permanente el diseño y la operación del mismo pero que dada su composición de sus miembros cumple la función de generar credibilidad legitimar socialmente este programa gubernamental.

### **III. Reflexiones finales**

El Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México está constituido por un conjunto de experiencias muy diversas, tanto como lo son los espacios sociales y territoriales en los que se realiza esta acción pública. Los resultados de la misma dependen, entre otras cosas, del grado de la complejidad del proyecto presentado y del cumplimiento de las empresas contratadas, de la historia y las actuales formas de participación y representación vecinal que existen en la zona., de que las autoridades delegacionales apoyen con recursos humanos y materiales la realización de estos proyectos, de la presencia y compromiso de los asesores técnicos y su relación con los representantes vecinales y de la forma como las instancias del gobierno central se han involucrado en el programa cumpliendo diferentes funciones.

Por ello sería de gran importancia realizar evaluaciones sistemáticas de todos los proyectos, o por lo menos de una muestra definida con criterios metodológicos, que se han realizado en el marco de este programa a fin de dar continuidad a aquellas acciones y procedimientos que son acertados y se rectifiquen los errores o formas de actuación que no responde a los objetivos y procedimientos establecidos en el programa. De todas formas, las evaluaciones disponibles y la observación directa realizada en algunos proyectos desde la creación del PCMB permiten

aportar conocimientos sobre cuestiones directamente vinculadas a la posibilidad de creación de una nueva institucionalidad surgida de los procesos de transformación social y urbana que se sustentan principalmente en la capacidad organizativa de los sectores populares que habitan en barrios y colonias populares de la capital del país.

En este sentido puede señalarse que este programa propone y requiere de una nueva institucionalidad en red para garantizar el logro pleno de los objetivos enunciados. Se han sentado las primeras bases para ello es evidente que se requiere fortalecer esta nueva institucionalidad en materia legal, en la formación de recursos humanos de la secretarías de gobierno y del ámbito del gobierno local y en la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para ampliar la participación comunitaria, principalmente de los jóvenes que mayoritariamente habitan en estos espacios urbanos.

Los cambios institucionales logrados hasta ahora son producto del esfuerzo y la dedicación del pequeño equipo de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>19</sup>. Pero el Programa ha crecido sostenidamente en número de proyectos, en requisitos y controles burocráticos, en la complejidad de los procesos sociales que se desatan a su alrededor y, por lo tanto, su estructura resulta precaria para enfrentar estos nuevos desafíos con eficacia. Además, este Programa supone un trabajo de diferentes instancias del gobierno que deben operar en red y no de manera sectorial como se hace convencionalmente, lo cual exige la capacitación de los funcionarios sobre todo del ámbito delegacional, porque de ellos depende en gran medida el funcionamiento y la administración de estos espacios públicos una vez concluidos. No menos importante es ampliar la capacitación a un número mayor de vecinos y vecinas para que puedan integrarse y asumir responsabilidades en los comités de administración y supervisión para que efectivamente operen los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que están establecidos en el diseño y en las reglas de operación.

Otra cuestión es avanzar y profundizar las nuevas formas de relación horizontales y democráticas, entre funcionarios del gobierno central y delegacional con las vecinas y vecinos y con los equipos técnicos y sociales que asesoran los proyectos. Todo esto implica continuar modificando comportamientos y construir una nueva cultura del territorio, tarea difícil pero que deben emprenderse para transformar no sólo los espacios públicos o los barrios creando una nueva y diferente convivencia ciudadana, en la que prevalezca la cooperación social frente al individualismo.

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

---

<sup>19</sup> En particular de su actual coordinador el Lic. Alberto Martínez, sociólogo y funcionario público quien dio continuidad a la tarea emprendida por el Mtro en sociología Pablo Yanes, quien fue el primer coordinador del programa y actualmente es el director del Consejo de Evaluación de la Política Social del GDF.

población joven que habita en estos territorios y que será la que más utilizarán estos nuevos espacios públicos.

En relación con el aumento de la capacidad organizativa de los sectores populares se trata de generar procesos de planeación y gestión auténticamente participativos que trasciendan a la participación en los comités de administración y supervisión y a la asistencia a las asambleas vecinales. Para ello, además de los comités de administración y supervisión encargados del proyecto ganador, en cada territorio debe constituirse el Consejo de Mejoramiento Barrial previsto como una instancia de participación y de coordinación social e institucional del conjunto de los proyectos que se desarrollan en un mismo territorio.

El gran desafío al que enfrentan actualmente los nuevos espacios creados o mejorados es la administración, el cuidado y el uso adecuado de los mismos. Esto no puede recaer exclusivamente en la ciudadanía, aun cuando ésta tenga un alto grado de organización, ya que debe ser asumido principalmente por las autoridades de las

delegaciones. Pero esto no siempre se logra porque las agendas y la distribución de recursos de estos gobiernos locales suele responder a los intereses de los grupos que son la base de apoyo de estos funcionarios y en los barrios los grupos que se han movilizad para participar en este programa la autonomía suele prevalecer por lo que gobierno local no siempre actúa responsablemente encargándose de la administración y mantenimiento de estos espacios públicos. Esto indica que la normatividad no sólo debe ser para el proceso de producción de la obra sino que debe garantizarse la administración, funcionamiento y mantenimiento, creando nuevas fórmulas de responsabilidad y organización público-social.

Pero una de las principales conclusiones de este trabajo es que a pesar de las dificultades que nos obstante los logros y las dificultades que enfrentar estos procesos de transformación institucional sustentados en nuevas formas de participación ciudadana los mismos conducen hacia una gestión más democrática de los espacios públicos de la ciudad al incluir a diferentes representantes vecinales, asesores técnicos-sociales y autoridades del gobierno local el diseño e implementación de políticas públicas, que sin duda son más eficaces que las del pasado para avanzar en la construcción de una mejor calidad de vida de los sectores populares, contribuyendo a disminuir la desigualdad social y la segregación residencial que caracterizan a la gran ciudad.



## BIBLIOGRAFÍA

Barnes, Matt, (2002) "Exclusion and life course", en Barnes, Matt et. al. *Poverty and exclusion in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Gran Bretaña..

Bazzaco, Edoardo y Sepúlveda, Sebastián (2010), *Barrio trabajando, Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México.

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (coords) (2020), *Gobiernos locales y redes participativas*", Ariel, Barcelona.

Borja, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Alianza, España.

Brugué Quim y Ricard Gomá, (1998), "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué y Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, pp. 25-56

Brugué Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats (2002) "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas en: *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 3ª. Época, n°33, sep-dic, pp. 7-45.

Castells, Manuel (1998) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Alianza, Madrid.

Cordera, Rolando, Ramírez, Patricia y Ziccardi Alicia (coord) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. IISUNAM, Editorial Siglo XXI.

De Mattos, C. et. al, (2002), Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?, *EURE*, v 28, n° 85, Santiago de Chile.

Fainstein, Susan et all (1992), *Divided cities*. New York, London, Oxford, Cambridge, BlackWell,.

Germani, G. (1973). *El concepto de marginalidad*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Jabos, Brian D.(1992), *Fractured cities*, Capitalism, community and empowerment in Britain and America, Routledge, London and New York.

Jusidman, Clara (coord.) (2008), *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, SEDESOL, México.

Pipitone, Ugo, *Desigualdades*, CIDE, Cuaderno de Trabajo número 27, México, 2003, 46 pp.

Reygadas, Luis y Alicia Ziccardi (2010) "México: tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad" en Cordera, Rolando (coord) *Presente y Perspectivas. Historia Crítica de las Modernizaciones*, tomo 7, FCE, CIDE, CANCELTA, INEHRM, México.

Secretaria de Desarrollo Social del GDF (2010) Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, SDS del GDF, PUEC-UNAM, México.

- Solimano, Andrés (comp) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el estado*, FCE, México.
- Subirats, Joan, *"Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación "la Caixa", Colección Estudios Sociales, n°16, Barcelona, 2004.
- Townsend, P, *The concept of poverty*, Heinemann, Londres, 1970.
- Ramírez, Kuri (2008), "La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada", en Cordera, Ramírez Kuri y Ziccardi, *ob.cit. México*, pp 117-134.
- 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, n°1, enero-marzo, pp 31-97.
- Sen Amartya (2001),*La desigualdad económica*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 224-249
- 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.
- Solimano, Andrés (comp.) (2000): *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Townsend, Peter (1970), *The concept of poverty*, Heinemann, Londres, 1970.
- Townsend Peter (2003), "La conceptualización de la Pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, Mayo 2003, pp 445-452.
- Ziccardi, Alicia (1995)"Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía. Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal" en: Aguilar, Guillermo (coord.) *Desarrollo Regional y Urbano. Tendencias y Alternativas*, Tomo I y II, CEICH e Instituto de Geografía de la UNAM , Juan Pablos Editor, México, pp. 145-162.
- Ziccardi, Alicia (1999) "La Ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática", en Varios autores "La sociedad mexicana frente al Tercer Milenio", Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 127-144.
- Ziccardi, Alicia (2006) "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas", en Álvarez, Lucía, Sánchez Mejorada, Cristina y San Juan, Carlos *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, CEICH, UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH. México, pp. 91-108.
- Ziccardi, Alicia (2008) "Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social" en Cordera, R., Ramírez, P y Ziccardi, A, *ob.cit*, pp 73-91.
- Ziccardi, Alicia (2009) "Políticas de inclusión social de la Ciudad de México" en Barba, Carlos (comp.) *"Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latin"*, CLACSO, Buenos Aires,

Ziccardi, Alicia (2009a), *Las ciudades y la cuestión social*, OLACCHI, INNOVAR, Municipio de Quito.

Ziccardi, Alicia (2009b) “*Sobre la competitividad urbana y la cohesión social*” en Cabrero Mendoza, Enrique (coord) “*Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana*, México, Secretaría de Economía, CIDE, 2009, pp. 131-214.

Ziccardi, Alicia (2010). *Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social en Revista Ciencia*, Academia Mexicana de Ciencias, VII.61, n° 4, oct.-dic.2010, pp. 26-35.

Ziccardi, Alicia y Mier y Terán Arturo (2008), *Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana en Jusidman, Clara (coord.)*, ob. cit, México, SEDESOL, pp.137-157.