



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Álvarez, Lucía

¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? : las políticas de inclusión social en la ciudad de México



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Álvarez, L. , Ziccardi, A. (2015). *¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? : las políticas de inclusión social en la ciudad de México*. *Revista de ciencias sociales*, 7(27), 121-138. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1617>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos?

Las políticas de inclusión social en la ciudad de México

Este trabajo expone las principales características del gobierno político local de la ciudad de México durante las tres últimas administraciones —de 1997 a 2012— y se resaltan sus tendencias democratizadoras. Se lo ha estructurado en cinco apartados. En el primero se introducen los avances logrados en materia de derechos sociales, políticos, civiles y de cuarta generación. En el segundo se analizan los procesos de ampliación de ciudadanía y de mejoramiento de calidad de vida de amplios sectores populares, generados por las políticas sociales urbanas que han logrado crear condiciones que promueven y garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos. En el tercer y cuarto apartados se discute acerca de las políticas de vivienda, desarrollo urbano y del espacio público, las cuales fueron colocadas como ámbitos estratégicos en el gobierno local de izquierda. En el quinto apartado se exponen las acciones llevadas a cabo para la construcción de una nueva institucionalidad democrática, enfocada hacia la de-

finición de nuevos mecanismos y canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. Finalmente, se proponen algunas reflexiones sobre los alcances y límites del ejercicio gubernamental que ha adoptado una orientación de izquierda y que se encuentra atravesando por tensiones derivadas de un amplio abanico de acciones gubernamentales, que atienden los intereses particulares del capital nacional e internacional que actúa en el ámbito local.

Una ciudad de derechos políticos, sociales y civiles

Puede decirse que las tres administraciones de gobierno, la de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles (1997-2000), la de Andrés Manuel López Obrador-Alejandro Encinas (2000-2006) y la de Marcelo Ebrard (2006-2012), han impulsado con distintos énfasis los derechos políticos, sociales, civiles y de cuarta generación.

En este sentido, el proceso de democratización y las políticas de inclusión social promovidas por el gobierno de la ciudad en diversos rubros del desarrollo social y urbano, en algunos casos trascendieron el ámbito de políticas específicas y derivaron en la construcción de derechos. Así, desde la primera administración existió la intención de promover una “ciudadanía integral” que, además de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, accediera también a los cívicos y políticos, incluida la participación social en las decisiones públicas.¹

Sin embargo, esta promoción de políticas sociales de inclusión ha estado en tensión con las fuerzas del mercado que surgen en la metrópoli y con las aspiraciones de elevar la competitividad de la capital del país (Cabrerero, 2012).² La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad y la privatización de los bienes comunes y del espacio público son fenómenos que han cobrado fuerza en las últimas décadas y han sentido una abierta disputa por los bienes urbanos (Álvarez, 2014).

Derechos políticos

Con el primer gobierno democrático electo en 1997 se inició el proceso de democratización política de la ciudad de México y la ciudadanía recuperó el dere-

cho a elegir sus gobernantes.³ En la elección de ese año, triunfó ampliamente la coalición de izquierda del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y en el año 2000 se eligieron a los jefes delegacionales. Con ello se amplió la dimensión política de la ciudadanía. En la misma dirección fue promovida la política expresa de participación ciudadana.

Esta política de participación ciudadana se instituyó como principio en las políticas públicas, en particular en los programas de desarrollo social y en algunos de desarrollo urbano, y se llevaron a cabo ejercicios de planeación urbana participativa. En el ámbito sectorial y temático, operó principalmente mediante algunas instancias especializadas, como la Plataforma de Organismos Civiles, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, la Subdirección de Participación Ciudadana, los consejos ciudadanos en las secretarías –Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente– y en programas específicos –como los de salud para las mujeres.

Debe decirse que la participación como un derecho se reconoció hasta el año 2010, en la más reciente reforma a la Ley de Participación Ciudadana. En esta se definió como un “derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual y colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y

¹ Gobierno del Distrito Federal (1998), *La política social del gobierno del Distrito Federal*, documento marco, México.

² La Ciudad de México se ha mantenido dentro de los primeros lugares del Índice de Competitividad de Ciudades Mexicanas elaborado por el Centro de Investigación y Educación Superior (CIDE) desde el 2003.

³ En 1928 se reforma la organización político-administrativa del Distrito Federal con lo que, además de desaparecer los municipios, los ciudadanos pierden el derecho a elegir a sus representantes locales. Así, el Congreso de la Unión legislaría lo referente a su territorio y el gobierno estaría a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, designado por el presidente.

evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”.⁴

Este reconocimiento de la participación ciudadana en su forma activa considera a la ciudadanía no solo en los ejercicios de consulta, información o colaboración, sino como una práctica de intervención de los ciudadanos en la vida pública, en las distintas fases de las políticas públicas, los programas y los actos de gobierno.

Derechos sociales

Hacia el final del período de Cuauhtémoc Cárdenas se aprobó la Ley de Desarrollo Social, la cual introdujo un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y estableció los principios para diseñar e implementar políticas sociales, mediante la aplicación de criterios de universalidad, igualdad, equidad social y de género, así como la exigibilidad de los derechos. Se sentaron las bases para crear políticas que buscaron promover la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social. De manera expresa, por medio de la política social se pretendió mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social y, en función de estos propósitos, se impulsaron distintos programas muy ligados a las prácticas de participación ciudadana y a la corresponsabilidad de las organizaciones sociales y civiles; sin

embargo, esta participación se orientó principalmente a la inclusión.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador se definió a partir de acuñar la frase: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Así, las políticas sociales y el ejercicio de los derechos sociales fueron considerados el principal propósito de su administración. A pesar del sesgo asistencial que caracterizó a la política social, se llevaron a cabo iniciativas que resultaron sustantivas para la construcción de ciudadanía. La pensión alimentaria para adultos mayores –consistente en la asignación de una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales– se transformó en un derecho exigible en el año 2003, de acuerdo con la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal (Yanes, 2013).

También se desarrollaron acciones relevantes en el ámbito de la salud como el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social, el cual incluyó un servicio especializado de atención para personas con VIH. Este programa también fue reconocido como derecho en el año en que Alejandro Encinas estuvo a cargo del gobierno.⁵

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard se dio continuidad a los programas sociales, en particular al de adultos mayores, que amplió su cobertura, al reducir la edad mínima para participar de 70 a 68 años, y con ello también extendió el reconocimiento de este derecho, lo que llevó a una cobertura de 480 mil adultos mayores en el año 2012.

⁴ Artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

⁵ Esto ocurrió en el año 2000 cuando López Obrador se convirtió en el candidato de la coalición de izquierda, para contender en las elecciones presidenciales.

Por otra parte, con la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) se abrió un espacio de participación ciudadana singular para crear o mejorar el acceso al espacio público en zonas populares. En los lineamientos de este programa se reconoce el goce y el disfrute del espacio público como un “derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal”, lo cual constituye un objetivo prioritario de la Secretaría de Desarrollo Social: “el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de este modo se rescata y desarrolla la identidad cultural de las y los capitalinos” (PCMB).

Derechos cívicos, humanos y de cuarta generación

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard, a partir del impulso y la promoción de las organizaciones de la sociedad civil que ejercieron su derecho a la participación, se ampliaron los derechos. Entre estos, destacan la interrupción legal del embarazo –hasta antes de las doce semanas de gestación– como uno de los más importantes derechos sexuales y reproductivos del campo de la salud; así como la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo y el derecho de estas parejas a la adopción. Se trata de derechos reconocidos legal e institucionalmente como resultado de los movimientos feminista y lésbico-gay, que promovieron una interlocución permanente con los gobiernos

locales, elaboraron propuestas de políticas en estos campos y formularon iniciativas de ley para dar estatuto legal a estas medidas.

La interrupción legal del embarazo fue reconocida con la aprobación de la ley en el mes de abril de 2007. En esta, se incluyeron mecanismos para la impartición de servicios públicos de salud adecuados y la mejora de los mecanismos para la protección de la maternidad libre, informada y responsable.⁶ Con ello se profundizó en la política que desde el inicio impulsaron los gobiernos de izquierda del Distrito Federal, en cuanto a la perspectiva de género y a los derechos sexuales y reproductivos como ejes estratégicos de la política de salud para las mujeres (Álvarez, 2004). A lo anterior se suma la incorporación de criterios sensibles al género en la elaboración de los presupuestos.

A nivel federal, en el año 2000 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), y en febrero de 2002, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal se instituye con el propósito explícito de promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar.⁷ Asimismo, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2006-2012) se introdujo la equidad de género como uno de los ejes estratégicos, con una perspectiva transversal.

Por su parte, en diciembre de 2009, el matrimonio entre personas del mis-

⁶ Véase Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) en <www.gire.org.mx>.

⁷ Véase <www.inmujeres.df.gob.mx>.

mo sexo fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la determinación de constitucionalidad de las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al artículo 146 del Código Civil capitalino.

En materia de los derechos de cuarta generación –derechos colectivos–, en la ciudad de México se elaboró la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad como parte de la promoción del derecho a la ciudad que en diversos foros internacionales, como el Foro Social Mundial, han realizado numerosas organizaciones sociales agrupadas en torno al movimiento urbano popular y organizaciones civiles, cuyo trabajo está vinculado al hábitat –Coalición Internacional para el Hábitat-México, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), Casa y Ciudad, entre otras–. Esta inédita carta fue suscrita en julio de 2010 por 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 términos generales, la política de derechos del gobierno del Distrito Federal ha sido traducida en diversas políticas públicas diseñadas para hacer efectivos tales derechos. Sin embargo, las dificultades para transformar la institucionalidad del heredado aparato gubernamental constituyen uno de sus principales obstáculos. A ello se suman la falta de correspondencia entre las políticas económica y fiscal y la política social que no garantiza el ejercicio de los derechos sociales, la limitada redistribución de los recursos públicos y la tendencia

a reproducir prácticas asistenciales caracterizadas por incluir a la ciudadanía de manera pasiva. Esto abona la persistencia de una política clientelar que reproduce liderazgos que sustituyen a la participación ciudadana.

Políticas sociales urbanas de inclusión

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

En la última década, con la democratización del gobierno del Distrito Federal, se han puesto en marcha un conjunto de políticas sociales urbanas que han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores populares. Estas políticas apuestan tanto a la creación de condiciones de equidad social como a promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, a partir del diseño de políticas que fomenten la participación de diferentes actores sociales, civiles y académicos (Ziccardi, 2009). Se trata de acciones universales de inclusión social que actúan al tiempo que se mejoran las condiciones de la vivienda popular y la dotación de infraestructura social y equipamientos básicos en los barrios populares. No obstante, es mucho lo

que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas que hagan efectivo el derecho a la ciudad. En este contexto, es en el campo de las políticas sociales urbanas de las instancias centrales del gobierno de la ciudad, en particular en la Secretaría de Desarrollo Social, donde se advierten algunos avances significativos.⁸

En la administración de Cuauhtémoc Cárdenas, desde la Secretaría de Desarrollo Social se intentó reconstruir el tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995. Para ello se apeló a la experiencia de las organizaciones sociales y civiles que de forma particular promovieron la inclusión de la perspectiva de género, sobre todo a partir de los programas de salud reproductiva. Al crearse la Secretaría de Salud y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, estas pasaron a ser responsables de dichos programas.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se puso énfasis en la integración territorial de los programas sociales, y para ello se creó el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS). Este se implementó desde el aparato central del gobierno de la ciudad de México, particularmente en la actuación de las secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda y Salud, con escasa participación de las delegaciones, que son las instancias del gobierno local que actúan con mayor proximidad con la ciudadanía. Este programa definió como su universo de actuación a las unidades

territoriales que se hallaban en condiciones de marginación social, para lo cual se aplicaron diez programas orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores populares: apoyo económico a adultos mayores para alimentación y medicinas, mejoramiento de vivienda en lote propio de barrios populares, apoyo a consumidores de leche Liconsa, apoyo a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza y a personas con capacidades diferentes, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, créditos a microempresarios, apoyo a la producción rural, apoyo a los proyectos productivos y apoyo al empleo.

Estos programas sociales han tenido como principal objetivo lograr la inclusión social de la ciudadanía y actuar a partir de una combinación de criterios territorialmente focalizados en las zonas más pobres de la ciudad y socialmente universalizados, pues su acceso es desde la condición de ciudadanos. Es decir, estos programas estuvieron centrados en zonas de la ciudad de muy alta y alta marginalidad –870 unidades territoriales de las 1352 que componen la ciudad–, en las cuales se identificaron a los grupos en condición de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados–, y se intentó actuar sobre ellos de modo universal. Por la magnitud de las acciones, los dos principales programas fueron el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores, y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en Lote Propio.

⁸ Algunas de las ideas de este apartado para el período 1997-2006 se encuentran desarrolladas en Ziccardi (2009).

Sin embargo, estas acciones no incluyeron un compromiso por democratizar la gestión mediante la ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, sino que se limitaron a: los consejos de desarrollo urbano y desarrollo social como órganos de consulta integrados por representantes de la ciudadanía, muchas veces elegidos por las propias autoridades (Ziccardi, 2003); y las asambleas comunitarias, como espacios de participación restringida que preceden al otorgamiento y distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales.

La estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos y con falta de claridad sobre el papel de las delegaciones en estas acciones, limitaron su eficacia. Pero debe decirse que en su dimensión operativa se asignaron importantes montos a las políticas sociales, provenientes de los recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y de combate a la corrupción definida por el jefe de Gobierno (Ziccardi, 2009).

El gobierno de Marcelo Ebrard amplió la actuación de la política social, fortaleció la aplicación de criterios de equidad de género en diferentes programas sociales e incluso en el presupuesto local, recuperó el valor material y simbólico del espacio público en la construcción de ciudadanía, y se hizo efectivo el reconocimiento de los derechos civiles sexuales y reproductivos y de cuarta generación (Ziccardi, 2012). También se amplió la agenda social al incluir todo lo concerniente a las acciones de mitigación del cambio climático,

de movilidad sustentable y de accesibilidad para personas con capacidades diferentes (Yanes, 2013).

Se continuaron y ampliaron programas exitosos, como el de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, y se pusieron en marcha otros de gran envergadura, como el Programa Prepa Sí, el Seguro de Desempleo y el PCMB, el cual ya puede ser considerado un programa emblemático del gobierno del Distrito Federal y que cuenta con gran reconocimiento en México y el exterior (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

En materia de desarrollo urbano, el primer gobierno democrático de la ciudad tuvo como principal propósito “promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada”, así como incrementar la oferta de alternativas de vivienda de interés social.⁹ Para ello, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó innovadores procesos de planeación participativa en la elaboración de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales. En ellos, participó un amplio número de académicos que llevaron a cabo experiencias novedosas en distintas zonas de la ciudad a partir de incluir a la ciudadanía directamente en el proceso de planeación (Ziccardi, 2003).

Por su parte, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se tomaron decisiones para regular el crecimiento urbano y vincularlo a la política de vivienda. Entre estas se destaca el Bando Dos, que se proponía restringir el crecimiento hacia las áreas centrales del Distrito Federal y así preservar

⁹ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000).

las áreas de conservación y las zonas de reserva ecológica. De esta manera, la vivienda, además de ser reconocida como un derecho humano, se tomó como un elemento estructurador del ordenamiento territorial y un factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2009).

Dentro del Programa General de Desarrollo de la administración de Marcelo Ebrard se establecieron siete ejes estratégicos, uno de los cuales se refiere a un “nuevo orden urbano acorde a las necesidades de la modernidad y el crecimiento”, y donde se garantice una vida digna y con oportunidades para todos. En este sentido, se propuso universalizar el derecho a la vivienda y se colocó énfasis en el tema de la sustentabilidad. En cuanto a la planeación participativa, en este gobierno se crearon instancias como el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de México, que sin embargo, no se logró aprobar.

Es necesario comentar que aún deben hacerse mayores esfuerzos, especialmente para lograr la integralidad de todas las políticas sociales urbanas de la ciudad.

Políticas sociales de vivienda

Dentro del conjunto de políticas sociales implementadas por el gobierno del Distrito Federal en estos años, la política de vivienda ha sido un componente fundamental. Con ella se pretende hacer efectivo el derecho humano a la vivien-

da, incorporado a la Constitución en los años ochenta y que en la ciudad de México ha adquirido nuevas connotaciones a partir de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

Para ello, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), creado durante el gobierno del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en 1998, diseñó una política habitacional original e innovadora para la demanda efectiva, cuyo objetivo es garantizar una vivienda digna de calidad e integrada en los aspectos social y urbano, a amplios sectores populares que no pueden acceder al mercado formal. Desde el inicio, su actuación ha intentado responder a las diferentes necesidades de vivienda, a partir de la diversificación e institucionalización de una amplia gama de soluciones. Así, se destaca el desarrollo del Programa Cofinanciado de Mejoramiento de Vivienda (PCMV) en colonias populares y espacios comunes de conjuntos habitacionales, que contó con la participación y coordinación de distintos actores sociales, civiles, gubernamentales, profesionales, tanto en su diseño como en su implementación, seguimiento y evaluación (Sánchez Mejorada, 2009).¹⁰

A partir de que se aprueban las leyes de Desarrollo Social y de Vivienda durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que reconocen los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, la política de vivienda adquirió mayor centralidad al interior de la política social. De este modo, el Programa de Mejoramiento y de Ampliación de Vivienda en Lote Propio, a cargo del INVI, se operó en coordinación con la

¹⁰ Es el antecedente del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (Mier y Terán, y Ziccardi, 2005). Esta acción pública consiste en un crédito para mejorar o ampliar viviendas en condiciones precarias, además de la asesoría especializada de un arquitecto y facilidades administrativas para permisos y licencias. Su principal objetivo era crear condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, y generar así un masivo proceso de inclusión social. Lo anterior, con la idea de reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Asimismo, el programa planteaba contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad. En su diseño participaron representantes del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, Habitat International Coalition (HIC), Fedevivienda —ONG colombiana— y organizaciones sociales de apoyo a sectores populares como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ). De igual forma, se incorporaron las opiniones de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos (Mier y Terán, y Ziccardi, 2005).¹¹

Durante la administración de Marcelo Ebrard, el Programa de Vivienda estuvo constituido por dos vertientes principales: el Programa de Vivienda en conjunto —con financiamiento, ayudas para renta y subsidios a ecotecnias— y el Programa de Mejoramiento de Vivienda que abarcaba la ampliación o construcción en terreno propio.¹² De igual modo, el INVI continuó impulsando la densificación de algunas zonas y la redensificación de las delegaciones centrales. Para ello puso en marcha el proyecto “Redensificando la ciudad central del Distrito Federal”, el cual se basó en criterios de sustentabilidad, disminución de los gases de efecto invernadero, mejoramiento urbano e inclusión social. Este programa actuó en 272 predios ubicados en las delegaciones centrales de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, lo que se tradujo en la construcción de 6.620 viviendas nuevas, por lo cual se obtuvo en el 2011 el Premio Nacional de Vivienda en la categoría de Desarrollo Habitacional, no solo por las características técnicas del proyecto sino por su contribución al mejoramiento de la ciudad central y por favorecer el repoblamiento de esta importante zona comercial y de servicios.

Asimismo, con la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental en correspondencia con la Agenda Ambiental del Plan Verde de la Ciudad de México, todas las viviendas otorgadas con créditos INVI desde 2008 cuentan

¹¹ El monto del crédito para mejoramiento fue de 30 mil pesos y para las nuevas viviendas de hasta 61 mil pesos, destinado al pago de materiales y mano de obra. El plazo para su pago era de hasta 8 años, a partir de un mes del finiquito de la obra. También se daban estímulos por pronto pago del 15% en las mensualidades cubiertas oportunamente y del 5% por pagos anticipados (Mier y Terán, y Ziccardi, 2005).

¹² Entre 2007 y 2012 se otorgaron en total más de 128 mil financiamientos a los sectores de menores recursos y se estima que se beneficiaron más de 500 mil personas. Esto representó una inversión social total de 12.800 millones de pesos (INVI, 2013).

con dispositivos y sistemas que reducen los consumos de agua, luz y gas. En total, 269 condominios con 9.828 viviendas poseen estas ecotecnias que benefician a las familias con ahorros en el pago de estos servicios.

Así, la labor desarrollada por el INVI durante más de diez años se ha diferenciado sustancialmente de la política de vivienda impulsada por el gobierno federal, la cual ha producido grandes conjuntos de vivienda terminada en las periferias lejanas, carentes de servicios y de equipamientos.

El componente social ha sido el prioritario: 75% de las familias beneficiadas recibe menos de cinco salarios mínimos, se encuentran en situación de alta y muy alta marginación y no tiene acceso al sistema formal de crédito. Asimismo, se destaca la incorporación de una clara perspectiva de género –al menos el 60% de los créditos otorgados son para mujeres– y por primera vez se atiende a la población rural con el Programa de Vivienda Rural Sustentable, el cual se adecuó a las características propias de las familias que viven y trabajan en actividades rurales en el Distrito Federal.¹³ Todo este trabajo se ha reconocido con diez premios tanto nacionales como internacionales.

Es esencial seguir privilegiando los criterios sociales y de calidad de la vivienda, mantener el ritmo de gasto y de recuperación de créditos e incentivar a los profesionales que participan en estos programas a que continúen realizando esfuerzos por innovar en el diseño y las tecnologías adecuadas para la produc-

ción de viviendas, así como en la creación de nuevas tipologías urbanas para contribuir a disminuir las grandes desigualdades que aún existen en el espacio de la gran ciudad.

Políticas de mejoramiento del espacio público y reconstrucción del tejido social

En el espacio público se generan las condiciones propicias para desarrollar prácticas sociales colectivas que contribuyan al fortalecimiento de la identidad y sentido de pertenencia, además de impulsar procesos de construcción o expansión de la ciudadanía al hacer efectivo el derecho a la ciudad (Ziccardi, 2012). En la ciudad de México el espacio público expresa profundas desigualdades tanto por sus condiciones materiales como por la oferta diferenciada de actividades recreativas que brindan. Por esto, el PCMB del gobierno del Distrito Federal tiene como principal objetivo promover prácticas de organización colectiva para mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen. La idea es generar procesos que contrarresten los efectos de la segregación urbana y exclusión social a partir de la creación o adecuación de espacios públicos, y convertirlos en lugares seguros y favorables para la convivencia comunitaria; de esta manera, se garantiza el acceso de todos los habitantes de la ciudad (Ziccardi, 2012). Para ello, el programa

¹³ Este programa fue diseñado por académicos de la UNAM y obtuvo el premio de la Bienal de Arquitectura Mexicana 2012 que otorga la Federación de Arquitectos de México. A partir de esta experiencia el INVI decidió incluir esta línea de crédito en las Reglas de Operación del Instituto.

convoca anualmente a quienes habitan en barrios populares a elaborar propuestas creativas sustentadas técnica, social y administrativamente, para lo cual deben contar con un asesor comunitario que puede ser un académico o un representante de una organización de la sociedad civil.

La relevancia de este programa se refleja en la cantidad de obra pública realizada desde su implementación. Entre 2007 y 2012 se llevaron en total 981 obras con un monto de 718 millones de pesos, concentrados mayormente en la delegación Iztapalapa —que alberga mayoritariamente sectores populares de menores ingresos y se localiza en el oriente de la ciudad—. Lo anterior, a pesar de que los montos asignados a cada proyecto variaron año tras año. En un principio se otorgaba entre 1 y 5 millones de pesos, por un período de no más de tres años consecutivos; estos montos permitían garantizar la realización de obras de cierta envergadura y calidad. Pero en las siguientes convocatorias se presentó un número cada vez mayor de proyectos sin que se incrementaran los recursos, por el contrario, se redujeron. Esta situación sin duda debilitó uno de los criterios más importantes del programa, el de realizar obras de gran calidad (Ziccardi, 2012). Lo fundamental es que el programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, como las asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB que evalúa y aprueba los proyectos —donde participan miembros de las organizaciones de la sociedad civil, de universidades y del gobierno local—, los comités ciuda-

danos delegacionales y el Consejo del PCMB que da seguimiento al programa en su conjunto (Ziccardi, 2013).

La principal innovación en materia de instrumentos de participación para la gestión urbana es que el gobierno local transfiere directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. De este modo se logran crear nuevos liderazgos y nuevas formas de aplicación y control social sobre los recursos públicos. Se trata de producir no solo una mejora material con una obra pública, sino de un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, lo cual permite avanzar un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).

Cabe mencionar que la experiencia de las acciones realizadas en el marco del PCMB es diversa —plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas— y que los resultados de cada una de ellas dependen no solo de las relaciones del gobierno central del Distrito Federal con la ciudadanía y los asesores técnicos, sino también de las autoridades delegacionales y del esfuerzo ciudadano cotidiano. Además, incide de manera significativa el grado de complejidad del proyecto presentado, el cumplimiento del trabajo de las empresas contratadas y la historia de las formas de participación y representación vecinal que se tiene en el lugar donde se realiza la obra. En consecuencia, su originalidad, la intensa participación ciudadana que promueve y los resultados en términos de la calidad de las obras hacen de esta experiencia una de las más valiosas entre los intentos de democratizar la gestión urbana de la gran ciudad.

La construcción de una gobernanza democrática

El principal desafío logrado ha sido sin duda implementar estas políticas sociales y construir las bases de una gobernabilidad democrática. De acuerdo con Joan Subirats (2014), la fórmula de la gobernanza apela a un nuevo paradigma de regulación, que involucra a la ciudadanía en general y a la sociedad civil en particular en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas. Es una visión que parte de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo. Está orientada a la sociedad civil y no al mercado, y se considera una garantía para evitar las inequidades que este genera en las sociedades complejas. Se trata de mejorar los mecanismos de concertación social y profundizar la relación Estado-sociedad, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a estas y en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que emanan de la vida pública, en un ejercicio de corresponsabilidad. Son procedimientos promovidos desde la administración pública, considerados complementarios de la funcionalidad que ofrece la estructura representativa, y que convoca la ejecución de prácticas participativas en las acciones de gobierno dirigidas desde el Estado.

Estos procesos son impulsados por los gobiernos perredistas desde 1997 y buscan avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad democrática, que se enfoca hacia la definición de nuevos mecanismos y canales de

comunicación para lograr vincularse con la ciudadanía. Esto se tradujo en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, a partir de la refuncionalización de los consejos consultivos de las políticas públicas en las secretarías, la instalación de consejos de participación ciudadana en los programas de gobierno, la instauración de foros y procesos de consulta, y de otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre gobierno y sociedad, como la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social, ambas dependientes de la Secretaría de Gobierno.

Se promovieron nuevos modelos de relación que tocaban el ámbito sectorial y el territorial. Entre ellos se destacan: a) la participación de organizaciones civiles y sociales en políticas sectoriales y en los procesos de gestión, como los programas de Coinversión Social, resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el gobierno del Distrito Federal y la agencia holandesa Novib, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, en el que participaron la HIC México y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el INVI; b) la experiencia de la planeación participativa de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en zonas conflictivas de la ciudad, con la colaboración conjunta de autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de grupos de consultores académicos y profesionales, organizaciones vecinales y organizaciones sociales y civiles; c) el impulso a la extensión del gobierno representativo mediante el diseño de instancias veci-

nales –comités vecinales–, por lo cual se avanzó hacia la creación de una estructura de representación territorial (Sánchez y Álvarez, 2003); y d) algunas experiencias de cooperación como la Plataforma Ciudadana, para la promoción de la interlocución gobierno-sociedad civil, y el Foro de Corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.

Aunque en un principio la construcción de la institucionalidad para la participación ciudadana se erigió en dos ámbitos que pretendieron incluir a la diversidad de la organización social, el ámbito sectorial o temático y el territorial, fue este último el que prevaleció y se ha mantenido como eje de la participación institucionalizada.

Los nuevos espacios de participación vecinal reconocidos como “instancias de representación” fueron los comités vecinales, instituidos a partir de la segunda versión de la Ley de Participación Ciudadana elaborada en 1998. En esta, se recuperan los principios básicos de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.¹⁴ Además, al igual que en su primera versión (1995), quedaron contemplados diversos instrumentos de participación ciudadana, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las quejas y denuncias, la difusión pública y la audiencia pública. De tal forma, en 1999 fueron constituidos 1.352 comités vecinales, mediante un proceso electoral en el que participó una baja proporción

de votantes del Distrito Federal, la cual se ha mantenido en todos los procesos electorales de estas instancias de representación, incluido el de 2010.

La participación territorializada se afianzó durante el segundo gobierno perredista de Andrés Manuel López Obrador, pero se promovió como una política con escasa autonomía, estrechamente ligada a la política social. Los principales esfuerzos en esta dirección se concentraron en las unidades territoriales, y la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través del Programa Integrado Territorial (PIT). La vía que se instituyó para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada –becas, pensiones, apoyos económicos, etc.–, sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación –organizaciones sociales o civiles–, y fortaleció en cambio las asambleas vecinales como nuevo espacio de gestión con la ciudadanía. La excepción a este mecanismo la constituyeron los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se otorgaron a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales (Álvarez, 2013).

Durante el tercer gobierno electo de Marcelo Ebrard, la participación adquirió centralidad en el trabajo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, creada en esta administración e inscrita en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social. A pesar de esta inscripción, la participación ciudadana se desligó en buena medida del desarrollo social y se

¹⁴ Cap. I, artículo 2, Ley de Participación Ciudadana. Publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

centró en el trabajo dentro del Programa de Módulos de Participación Ciudadana, con presencia en diversos puntos del territorio local, cuya principal función fue mejorar la seguridad pública.

Estos módulos tuvieron la misión de ser un punto de encuentro para emprender acciones en materia de policía de proximidad, participación ciudadana, recuperación de espacios públicos y cultura de la legalidad. La prevención del delito constituyó su eje articulador a partir del cual se promovió la participación ciudadana con la finalidad de disminuir los factores generadores de delitos, mejorar el entorno urbano y promover la convivencia armónica de la comunidad. Se pusieron en operación 360 módulos en los que participaron promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y de la Secretaría de Seguridad Pública, con la responsabilidad de promover la incorporación de los habitantes de la ciudad en acciones de gobierno que requirieran de la participación ciudadana, como un medio para llevar a cabo y evaluar los programas que ejecutaban las distintas dependencias del gobierno local.

A través del trabajo en los módulos se creó la Red Ángel, iniciativa del gobierno que buscó llegar a los beneficiarios de los programas sociales a fin de promover y evaluar la instrumentación de estos programas. Esta red funcionó mediante visitas domiciliarias y reuniones en los módulos. Entre 2009 y 2010 se llevaron a cabo 2 millones de visitas domiciliarias y 5 mil reuniones vecinales. Más que como un espacio de participación ciudadana, la Red Ángel fungió principalmente como correa de transmisión entre el gobierno y la ciudadanía, con funciones más bien infor-

mativas y de gestión. El espacio de esta red fue utilizado también para informar y dar seguimiento en el territorio sobre la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del 2010.

Esta reforma amplió el ámbito de la participación al reconocer a nuevos actores urbanos como sujetos de la participación institucionalizada, e introdujo nuevas figuras de representación para estos. Además de los comités ciudadanos —que sustituyen a los comités vecinales— y de los consejos ciudadanos —ámbito delegacional—, establece una figura diferenciada en el plano territorial: los consejos de los pueblos —referidos a los llamados pueblos originarios—, así como la participación de las organizaciones ciudadanas y de los representantes de manzana. De igual modo, se instituye el ejercicio del presupuesto participativo como práctica ligada a la intervención de la ciudadanía en asuntos decisivos.

Sin embargo, la aplicación de la ley tiene importantes obstáculos, entre ellos, que los consejos de los pueblos no fueron reconocidos aún para el conjunto de los pueblos del Distrito Federal —150 en total—, sino únicamente en cuatro delegaciones al sur del Distrito Federal (Álvarez, 2011). Además, las organizaciones ciudadanas tienen que estar constituidas como personas morales sin fines de lucro para poder participar, así como el hecho de que el presupuesto participativo no es abierto a los intereses ciudadanos sino que está circunscrito a la decisión sobre un listado de acciones previamente definidos por la delegación.

En relación con la participación territorializada, a pesar de los esfuerzos por fomentar espacios ciudadanos para la gestión de demandas y la intervención

en la orientación de los problemas públicos de interés local, este tipo de participación ha estado permanentemente sujeta a la intromisión de los intereses partidarios inmersos en el territorio, y no ha podido desligarse en general de las prácticas clientelares y corporativas. Este es un estigma con el que carga la participación vecinal y uno de los principales desafíos a resolver.

Pero más allá de las limitaciones de la participación ciudadana de base vecinal, el gobierno del Distrito Federal promovió, a partir de 2007, la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones en asuntos puntuales referidos al territorio y a la vida barrial. Al respecto resultan relevantes los casos de cuatro programas sociales que operaron a través de asignación de recursos cuyo destino fueron acciones u obras específicas decididos por los ciudadanos en asambleas vecinales: el PCMB, el de Coinversión para el Desarrollo Social, el Programa de Apoyo a las Unidades Habitacionales y el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social.

En 2007 también se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, que de acuerdo a la Ley de Desarrollo Social tiene como función la evaluación de la política y de los programas sociales del Distrito Federal. En su estructura organizativa se destaca el Comité de Evaluación y Recomendaciones como la instancia clave para la toma de decisiones con respecto a las atribuciones sustantivas del propio Consejo. Este es integrado por el titular de la Secretaría y seis consejeras y consejeros ciudadanos con amplios conocimientos o experiencia en la materia, quienes son designados por el jefe de Gobierno a propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo

Social. Tiene a su cargo también emitir recomendaciones y observaciones a las dependencias ejecutoras de los programas evaluados con carácter vinculatorio, lo que permite establecer un proceso de retroalimentación y de mejora del diseño, instrumentación y sus resultados.

La participación ciudadana como práctica institucionalizada ha tenido que ver con la parte normativa. En estos 15 años de gobiernos de izquierda se promovieron y aprobaron tres leyes relevantes de carácter local que normativizan la participación ciudadana, resultado de un largo período de cabildeo y negociación entre organizaciones de la sociedad civil, académicos, autoridades y legisladores locales. En particular, la Ley de Participación Ciudadana (1998), la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Con estas leyes se establecieron las bases para institucionalizar la participación de la ciudadanía en el ámbito público; para generar una política de participación social que se constituya en eje estratégico de una nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad; para desarrollar formas de organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; y perfeccionar el cuerpo de instituciones, normas y procedimientos públicos para permitir el control y la fiscalización ciudadana en el ejercicio del gobierno (Álvarez y Sánchez Mejorada, 2013).

Pese a los visibles avances en la normatividad y el diseño institucional, y en la creación de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, el cami-

no de la construcción de la gobernanza plenamente democrática en la ciudad de México está en tránsito, ya que persisten las prácticas clientelares y corporativas y una estructura burocratizada y centralizada. Asimismo, la mayor parte de las leyes en la materia no han sido reglamentadas, por lo que dependen en gran medida de la voluntad política de los gobernantes y funcionarios públicos, así como de las negociaciones entre el gobierno y las fuerzas sociales y partidarias.

Reflexiones finales

En la ciudad de México, los gobiernos democráticos de izquierda elegidos a partir de 1997 han logrado avanzar en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Se promovieron y reconocieron diversos derechos que han fortalecido la condición ciudadana y se ampliaron los espacios de inclusión social. Igualmente, en medio de un contexto nacional en que predominan las políticas neoliberales, se han diseñado y aplicado innovadoras políticas redistributivas además de impulsar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y en el acceso a los bienes urbanos. Todo esto ha contribuido a generar mayores condiciones de equidad y una mejor calidad de vida sobre todo para los sectores populares de la ciudad capital.

No obstante, algunas áreas del desarrollo local aún requieren que sean desarrolladas. Es necesario avanzar en la descentralización política y administrativa del gobierno central de la ciudad hacia los gobiernos locales de las 16 de-

legaciones o demarcaciones que forman parte del Distrito Federal. Además, es imprescindible impulsar una política fiscal más transparente y equitativa particularmente en relación con el pago del principal impuesto local, el predial; una política laboral local de reconocimiento y ejercicio de los derechos de los trabajadores del gobierno de la ciudad, para que cuenten con prestaciones sociales y estabilidad; y una política económica más robusta que procure la creación de fuentes de empleo. También se deben apoyar las incipientes prácticas de economía social y solidaria e incluir criterios equitativos de definición de áreas urbanas para la inversión pública. Es igualmente importante una política más participativa de seguridad ciudadana y el diseño de un proyecto de ciudad “para todos” que ofrezca elementos mínimos para garantizar la integridad de las políticas públicas del ámbito local.

Por otro lado, las tensiones que se generan en los procesos urbanos de construcción de grandes obras de infraestructura o macrodesarrollos afectan las condiciones de vida tanto de sectores medios como populares. Esto genera efectos económicos, sociales y ambientales, debilita la identidad local y afecta la cohesión social. Por ello se debe transparentar y rendir cuentas sobre la manera en que un gobierno de izquierda se apropia y, en su caso, redistribuye los excedentes que obtiene de los desarrolladores inmobiliarios —vía actos de gobierno a partir de cambios de uso de suelo— entre los sectores populares y medios, a través de inversiones en los barrios más pobres de la ciudad.

(Recibido el 11 de noviembre de 2014.)

(Evaluado el 14 de diciembre de 2014.)

Bibliografía

- Álvarez, L. (2004), "Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal", en Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, pp. 273-296.
- (coord.) (2011), *Pueblos urbanos, identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*, México, UNAM.
- (2013), "La participación ciudadana en los gobiernos perredistas del DF", en Cadena, J. y A. López (comps.), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*. México, UNAM, pp. 319-340.
- (2014), "La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal", *Acta Sociológica*, N° 64, México, pp. 35-70.
- y C. Sánchez Mejorada (2013), "Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Revista del Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior de Colombia*, Bogotá, pp. 144-175.
- Bodemer, K., J. L. Coraggio y A. Ziccardi (1999), "Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo", Documento de Lanzamiento de la Red N° 5 de URBAL, Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.
- Cabrero, E. (ed.) (2012), *Retos de la competitividad urbana en México*, México, CIDE.
- Casa y Ciudad (2009), "Evaluación del diseño y operación del Programa Vivienda en Conjunto", México, EVALÚA-DF.
- CONEVAL (2013), "Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012", México, CONEVAL.
- EVALÚA-DF (2011), "Pobreza en el Distrito Federal y su comparación con la pobreza a nivel nacional y en las metrópolis del país", México, EVALÚA-DF.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2013), *Hacemos Ciudad con Vivienda, 10 premios al INVI 2007-2012*, México, INVI.
- 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 (eds.), *Socially Inclusive Cities*, Nueva York, Transaction Publishers, pp. 51-72.
- Mier y Terán, A., I. Vázquez y A. Ziccardi (2012), "Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México", en A. Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, PUEC-UNAM, pp. 689-724.
- Sánchez Mejorada, C. (2009), "Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda", México, Evalúa-DF.
- y L. Álvarez (2003), "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en A. Olvera Rivera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/FCE, pp. 205-263.
- Subirats, J. y M. Parés (2014), "Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?", *Interdisciplina*, vol. 2, N° 2, México, pp. 97-118.
- Yanes, P. (2013), "Quince años de política social en la ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones", *Nueva Sociedad*, N° 243.
- Ziccardi, A. (coord.) (2003), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF*, México, UNAM.
- (2009), "Políticas de inclusión social en la ciudad de México", en Barba, C. (coord.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 237-257.

- (2012), “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, pp. 187-226.
- (2013), “Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana”, en Cohen, T. (org.), *Reinvenção da democracia na América Latina*, Río de Janeiro, Letra Capital Editora, pp. 85-108.

Autoras

Lucía Álvarez es doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y actualmente es investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM). Ha sido profesora de la Licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM durante 33 años. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y es miembro de la Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil (REMISOC). Publicaciones recientes:

- (coord.) (2011), *Pueblos urbanos, identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*, México, CEIICH- UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- (2010), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, UNAM/UAM/INAH/Juan Pablos.
- , C. Sánchez Mejorada y C. San Juan (coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, CEIICH-UNAM/DEH-INAH/UAM-A.

Alicia Ziccardi es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y obtuvo la Maestría en Sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro. Es graduada del Programa de Posgrado en Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional del CEUR-Instituto Torcuato Di Tella. Es doctora e investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Actualmente es la directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. También es doctora en Economía por la UNAM, donde obtuvo Mención Honorífica y la Medalla Gabino Barreda.

Publicaciones recientes:

- (2009), *Las ciudades y la cuestión social*, Textos Urbanos, t. 2, Lima, Fondo Editorial INIFUAU-UNI.
- , K. Boderner y J. L. Coraggio (1999), “Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo”, *Cuaderno Red*, N° 5, Montevideo.
- (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM.

Cómo citar este artículo

Álvarez, L. y A. Ziccardi, “¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social en la ciudad de México”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 7, N° 27, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2015, pp. 121-138, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/357-revista-de-ciencias-sociales-n-27.php>>.